

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.245 du 22 septembre 2025

A. 242.980/XIII-10.496

En cause : **la société anonyme IMMOBEL**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et Zoé VROLIX, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 septembre 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 18 avril 2024 par laquelle le conseil communal de la ville d'Arlon adopte définitivement le schéma de développement communal (SDC) d'Arlon et de l'arrêté du 2 juillet 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire approuve la décision du 18 avril 2024 précitée.

II. Procédure

2. Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M. Julien Lejeune, 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 partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 septembre 2025.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Zoé Vrolix, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 25 juin 2015, le conseil communal de la ville d'Arlon décide d'élaborer un schéma de structure communal.

4. Le 14 décembre 2015, il désigne l'atelier d'architecture DR(EA)²M comme auteur de projet pour l'élaboration de ce schéma de structure communal.

5. Le 22 juin 2020, il confirme que la réalisation du schéma de structure communal – devenu schéma de développement communal (SDC) – est confiée à l'atelier d'architecture précité.

6. Le 30 juin 2020, il décide de poursuivre l'élaboration du SDC.

7. Le 25 mars 2021, il adopte un avant-projet de SDC et approuve le projet de contenu du rapport sur les incidences environnementales (RIE) du SDC.

8. Divers avis sont sollicités et émis sur le projet de RIE.

9. Le 10 juin 2021, le conseil communal détermine le contenu définitif du RIE du SDC.

10. Le 4 octobre 2021, le collège communal de la ville d'Arlon désigne le centre de recherches et d'études pour l'action territoriale de l'UCLouvain (Creat) comme auteur du RIE relatif à l'avant-projet de SDC.

11. Respectivement les 2 février 2022, 1^{er} et 16 juin 2023, le Creat établit les phases I, II et III du RIE.

12. Le 29 juin 2023, le conseil communal adopte le projet de SDC, tel qu'adapté à la suite du RIE.

13. Une enquête publique est organisée sur le projet de SDC du 30 août au 28 septembre 2023, laquelle suscite le dépôt de plusieurs réclamations, dont celle de la partie requérante.

14. Divers avis sont sollicités et émis sur le projet de SDC.

15. Le 18 avril 2024, le conseil communal adopte le SDC et la déclaration environnementale y annexée.

Il s'agit du premier acte attaqué.

16. Le 2 juillet 2024, le ministre de l'Aménagement du territoire approuve la décision du 18 avril 2024 précitée.

Il s'agit du second acte attaqué.

Les actes attaqués font l'objet d'autres recours en annulation, enrôlés sous les n^{os} A. 243.173/XIII-10.521 et 243.175/XIII-10.522.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

18. La première partie adverse conteste l'intérêt à agir de la partie requérante en soutenant qu'elle n'établit pas que les actes attaqués ont vocation à s'appliquer à elle et pourraient modifier défavorablement sa situation, dès lors qu'elle ne démontre pas sa qualité de propriétaire de la parcelle qu'elle identifie, ni l'actualité de projets d'urbanisation sur celle-ci.

B. Le mémoire en réplique

19. La partie requérante produit une pièce afin d'établir qu'elle est propriétaire de la parcelle en cause.

Elle précise être une société active dans le secteur de l'immobilier et s'autorise de ses statuts, dont il ressort qu'elle a pour objet social de valoriser des biens immobiliers acquis ou à acquérir par la mise en œuvre de projets immobiliers.

Elle affirme avoir envisagé divers projets immobiliers sur le terrain litigieux et avoir investi des sommes importantes dans leur élaboration dont, dernièrement, un projet d'urbanisation. Elle produit diverses pièces à cet égard. Elle précise que son objectif était d'introduire une demande de permis d'urbanisation dans le courant de l'année 2020, mais que son projet a été retardé par la crise sanitaire et qu'elle a préféré attendre l'adoption du SDC afin de prendre connaissance de l'affectation réservée à son terrain, présumant qu'aucune autorisation urbanistique ne lui serait octroyée tant que la procédure d'adoption du SDC était en cours.

IV.2. Examen

20. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil

d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

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

21. En l'espèce, la pièce produite par la partie requérante au stade du mémoire en réplique permet d'attester à suffisance qu'elle est titulaire d'un droit réel sur la parcelle litigieuse reprise dans le périmètre du SDC.

22.1. Selon l'article D.II.16, § 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT), tous les schémas – dont le SDC, visé à l'article D.II.10 du CoDT –, ont valeur indicative. L'article D.IV.5, alinéa 1^{er}, du CoDT, alors applicable, énumère les conditions à remplir pour pouvoir s'écarter, notamment, des indications du SDC.

22.2. En l'occurrence, la carte « principe de mise en œuvre de la structure territoriale – structure bâtie et paysagère » du SDC d'Arlon, adopté et approuvé par les actes attaqués, affecte partiellement la parcelle de la partie requérante en « hameau ou habitat dispersé » avec une surimpression en « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée ». La stratégie territoriale du SDC comporte des « recommandations » relatives aux fonctions, aux densités, à l'organisation du bâti, aux espaces publics et au patrimoine dans la « zone de hameau ou d'habitat dispersé ». Le SDC comporte également des indications relatives à l'urbanisation de la « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée ».

En tant que titulaire d'un droit réel sur une parcelle reprise dans le périmètre où s'appliquent des indications du SDC litigieux qui restreignent l'urbanisation, lesquelles sont en principe applicables dans le cadre de l'octroi de permis d'urbanisme ou d'urbanisation portant sur ce bien, la partie requérante dispose d'un intérêt suffisant au recours.

23. Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

24. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.16, § 1^{er}, D.II.20, D.II.23, D.II.24, D.II.25, D.II.55 et D.II.56 du CoDT, du plan de secteur du Sud-Luxembourg et du principe de sécurité juridique.

25. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, la partie requérante résume comme suit son argument :

« Le S.D.C. adopté et approuvé par les parties adverses met en place des “zones d’habitat dont l’urbanisation est déconseillée”, qui couvrent notamment le terrain de la requérante, au sein de périmètres repris en zone d’habitat/d’habitat à caractère rural au plan de secteur du Sud-Luxembourg. Or la condition à remplir pour qu’une urbanisation soit envisageable dans ces zones est si stricte, imprévisible et subjective qu’elle viole le principe de sécurité juridique et rend *de facto* impossible d’y réaliser tout projet d’urbanisation. Ce faisant, le S.D.C. ne se borne manifestement pas à “préciser” le plan de secteur : il va frontalement à son encontre, ce qui est contraire aux dispositions visées au moyen. Par conséquent, les actes attaqués, en ce qu’il adopte un S.D.C. illégal – pour le premier – et approuve cette adoption – pour le second –, sont illégaux ».

B. Le mémoire en réplique

26. Elle résume sa réplique comme suit :

« La requérante reproche au S.D.C. de feindre qu’une urbanisation des zones litigieuses reste possible alors que l’application de la condition pour qu’une telle urbanisation soit autorisée :

- offre un pouvoir d’appréciation arbitraire et non encadré à l’autorité compétente ;
- nécessite la réalisation d’études qui représentent un coût exorbitant et disproportionné pour urbaniser un terrain pourtant situé en zone d’habitat au plan de secteur.

Le S.D.C. ne se limite donc pas à préciser l’affectation de la zone d’habitat au plan de secteur : il utilise un outil d’aménagement du territoire d’échelle inférieure au plan de secteur pour rendre non urbanisables certains terrains qui – sur la base du plan de secteur – sont pourtant situés en zone urbanisable. Il s’agit d’une dérive d’utilisation du S.D.C. en lieu et place d’une révision du plan de secteur.

Par ailleurs, les prétendues “contraintes” qui justifieraient, selon la première partie adverse, l’affectation des zones litigieuses au S.D.C. n’en sont pas en ce qui concerne le terrain de la requérante, dès lors que, d’une part, ce terrain n’est pas repris en périmètre d’intérêt paysager au plan de secteur et, d’autre part, a accès à un égouttage ».

C. Le dernier mémoire

27. Si elle confirme que la stratégie territoriale du SDC ne comporte pas de point libellé « recommandation » pour la surimpression en « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée », elle fait valoir que le libellé clair de la zone est manifestement, en lui-même, une recommandation de ne pas urbaniser cette partie du territoire et, par ailleurs, que la prescription de la stratégie territoriale selon laquelle « toute forme de construction y sera donc fortement conditionnée par une démonstration préalable que les contraintes identifiées à l'échelle du schéma de développement communal ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère urbanisable » est sans aucun doute une recommandation de limiter fortement l'urbanisation de cette partie du territoire.

Elle estime que l'intitulé de la zone vise à déconseiller l'urbanisation de cette partie du territoire, s'agissant d'une ligne de conduite claire en faveur de la non-urbanisation de cette partie de son territoire, dont l'autorité communale devra tenir compte dans le cadre de l'examen des projets futurs. Elle en infère que ce libellé a une portée juridique en lui-même.

Elle assure que dès lors qu'il ressort du libellé de la zone en surimpression que l'urbanisation y est déconseillée, tout projet d'urbanisation dans cette zone s'opposerait manifestement à cette recommandation du SDC et emporterait nécessairement un écart qui devrait être justifié au regard des conditions de l'article D.IV.5 du CoDT.

A l'argument selon lequel sont tardives et donc irrecevables les critiques du mémoire en réplique à propos de la disproportion de l'imposition de la réalisation d'un SOL préalablement à l'urbanisation de son terrain et des contraintes qui justifient son inscription en zone déconseillée à l'urbanisation, elle fait valoir que cette critique est prise pour illustrer son argument principal, exposé dans sa requête, selon lequel le SDC impose la réalisation d'études qui représentent un coût exorbitant et disproportionné pour urbaniser un terrain pourtant situé en zone d'habitat au plan de secteur, sans qu'il ne s'agisse lui-même d'un argument principal nouveau à l'appui du recours. Elle ajoute ne faire que répondre à l'argumentation du mémoire en réponse de la première partie adverse. Elle fait valoir avoir critiqué la pertinence des contraintes qui justifieraient l'inscription de son terrain en zone déconseillée à l'urbanisation dans sa requête. Elle en infère que ces arguments ne sont donc pas tardifs et doivent être pris en considération dans l'examen de la légalité des actes attaqués.

V.2. Examen

27.1. L'article D.II.24 du CoDT dispose comme suit :

« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

Conformément à l'article D.II.55, alinéa 2, du CoDT, le plan de secteur a valeur réglementaire.

27.2. L'article D.II.10, alors applicable, du CoDT se lit comme suit :

« § 1^{er}. Le schéma de développement communal définit la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle du territoire communal.

L'analyse contextuelle comporte les principaux enjeux territoriaux, les perspectives et les besoins en termes sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ainsi que les potentialités et les contraintes du territoire.

§ 2. La stratégie territoriale du schéma de développement communal définit :

- 1° les objectifs communaux de développement territorial et d'aménagement du territoire à l'échelle communale, et la manière dont ils déclinent les objectifs régionaux du schéma de développement du territoire ou, le cas échéant, les objectifs pluricommunaux du schéma de développement pluricommunal ;
- 2° les principes de mise en œuvre des objectifs, notamment ceux liés au renforcement des centralités urbaines et rurales ;
- 3° la structure territoriale.

Les objectifs régionaux ou pluricommunaux visés à l'alinéa 1^{er}, 1°, concernent le territoire communal et sous-tendent les orientations principales du territoire.

Les objectifs communaux visés à l'alinéa 1^{er}, 1°, ont pour but :

- 1° la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation rationnelle du territoire et des ressources ;
- 2° le développement socio-économique et de l'attractivité territoriale ;
- 3° la gestion qualitative du cadre de vie ;
- 4° la maîtrise de la mobilité.

La structure territoriale visée à l'alinéa 1^{er}, 3°, identifie et exprime cartographiquement :

- 1° la structure bâtie, en ce compris les pôles à renforcer ;
- 2° la structure paysagère ;
- 3° les réseaux de communication et de transports de fluides et d'énergie.

Elle reprend les sites reconnus en vertu de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 et les liaisons écologiques arrêtées par le Gouvernement en tenant

compte de leur valeur biologique et de leur continuité en vue d'assurer un maillage écologique cohérent à l'échelle du territoire communal.

§ 3. Le schéma de développement communal peut :

1° comporter des mesures de gestion et de programmation relatives aux principes de mise en œuvre et à la structure territoriale visés au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 2° et 3° ;

2° identifier des propositions de révision du plan de secteur, en ce compris les zones d'enjeu communal, ainsi que la liste des schémas de développement pluricommunaux pour ce qui concerne le territoire communal concerné et des schémas d'orientation locaux et guide communal à élaborer, à réviser ou à abroger, en tout ou en partie ».

Conformément à l'article D.II.20, alinéa 3, du CoDT, le plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, s'applique au schéma de développement communal, lequel a valeur indicative en application de l'article D.II.16, alinéa 1^{er}, devenu § 1^{er}, du même code.

27.3. L'article D.IV.5, alinéa 1^{er}, du CoDT est rédigé comme suit :

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

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis »

27.4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'un SDC peut préciser et compléter un plan de secteur qui lui est antérieur mais ne peut lui être contraire, notamment en donnant aux zones considérées une destination différente de celle prévue au plan de secteur, la valeur réglementaire de ce dernier s'imposant.

Il s'ensuit notamment que les indications du SDC sont illégales si, malgré la possibilité de s'en écarter en application de l'article D.IV.5, alinéa 1^{er}, du CoDT, elles sont de nature à mettre en péril la destination principale prévue au plan de secteur en annihilant toute marge d'appréciation dans le chef de l'autorité compétente pour statuer sur une demande de permis conforme à cette destination.

28. En l'espèce, la parcelle en cause est affectée en majeure partie en zone d'habitat au plan de secteur du Sud-Luxembourg.

La carte « principe de mise en œuvre de la structure territoriale – structure bâtie et paysagère » du SDC d'Arlon, adopté et approuvé par les deux actes attaqués,

affecte cette parcelle en « hameau ou habitat dispersé » avec une surimpression en « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée ».

Il est précisé dans le SDC, au sujet de cette carte, ce qui suit :

« Cette carte ne constitue pas un objectif mais le principe de mise en œuvre de la structure territoriale relative à la structure bâtie et paysagère. Cette carte précise le plan de secteur sans s'y substituer. Les projets répondront aux recommandations qui accompagnent les différentes zones décrites ci-après ».

La stratégie territoriale du SDC comporte des « recommandations » relatives aux fonctions, aux densités, à l'organisation du bâti, aux espaces publics et au patrimoine dans la « zone de hameau ou d'habitat dispersé ».

Ces recommandations sont les suivantes :

« Généralités

Les fonctions premières de la zone sont résidentielles et agricoles.

Fonction résidentielle

Les logements unifamiliaux y sont prédominants.

Les nouvelles constructions ne sont pas encouragées, à moins d'être exemplaires en termes d'intégration paysagère et environnementale : système d'auto-épuration performant, insertion optimale dans le relief du site, maintien des ouvertures paysagères, conservation de la végétation existante, *etc.*

Autres fonctions

Les professions libérales, activités artisanales et agricoles ou les activités liées au tourisme ou au patrimoine peuvent trouver leur place dans cette zone, à condition d'être exemplaires au niveau de l'intégration paysagère et environnementale du projet (matériaux, implantation, gestion du sol, gestion de l'eau, ...) :

- Professions libérales ;
- Activités artisanales de faible ampleur (maximum 3 emplois, activités de classe 3) ;
- Établissements horeca ;
- Nouvelles exploitations agricoles ou extension d'activités existantes ;
- Hébergement touristique.

Densités

La densité nette est inférieure à 8 logements/ha. La création de nouvelles voiries n'est pas autorisée. Des accès aux intérieurs d'îlots doivent être maintenus (au minimum 2 par îlot) pour préserver l'accessibilité des parcelles enclavées et limiter les ruptures écologiques.

Organisation du bâti

Le parcellaire sera conçu pour un bâti essentiellement isolé. Toutefois, le regroupement peut être choisi pour répondre à un objectif de protection du paysage, pour autant que la densité générale citée *supra* ne soit pas dépassée.

L'implantation du bâti sur la parcelle dégagera des reculs inégaux afin d'assurer la constitution d'un front bâti discontinu et dégageant de larges ouvertures paysagères ou laissant la végétation prédominante. Le bâti sera généralement implanté en recul.

La présence des activités agricoles et du bâti agricole font partie de l'organisation des centres de villages et leur périphérie. Pour autant, il convient que le bâti agricole s'y intègre dans le respect de la valeur patrimoniale et la typologie traditionnelle des centres de villages.

Une attention particulière est portée à l'intégration du projet au relief existant et à l'intégration du projet dans le paysage. Les aménagements réserveront donc une large part aux espaces verts qui participeront à l'intégration du bâti tout en respectant les spécificités du paysage localement rencontré (par exemple, en présence de zones d'ouvertures paysagères, les plantations seront réalisées de manière à préserver ces ouvertures). L'instauration d'un coefficient de biotope en combinaison d'un coefficient de pleine terre minimal doit être envisagée afin de favoriser la nature en ville, de privilégier l'infiltration des eaux pluviales et lutter contre la formation d'îlots de chaleur en particulier où la qualité des sols est bonne.

Il est recommandé d'y appliquer une combinaison d'un CBS minimal de 0,5 et d'un CPT de 30 % de la surface totale de l'unité foncière dès lors qu'elle est inférieure ou égale à 500 m², et 60 % de la surface totale de l'unité foncière dès lors qu'elle est supérieure à 500 m².

Enfin, un CBS plus élevé de minimum 0,6 sera appliqué lorsqu'un projet est situé à proximité d'un plan d'eau, cours d'eau, d'une zone inondable et d'une coulée verte (à une distance minimale de 10 m).

Espaces publics

Les espaces publics sont aménagés sobrement, en privilégiant la sécurité des usagers faibles. Tout projet incluant la création d'un espace public doit se voir imposer une part minimale d'espaces verts publics non dévolus à la circulation et au stationnement.

Patrimoine

En vue de préserver le patrimoine, la reconversion et la réhabilitation d'anciens bâtiments est préférée à leur démolition et la reconstruction de nouveaux bâtiments. La préservation du cadre bâti et non bâti passe par la conservation et la mise en valeur des détails architecturaux spécifiques qui font qu'un bâtiment présente un intérêt particulier (il s'agit des "biens exceptionnels", "bâtiments classés", "bâtiments repris à l'inventaire du patrimoine culturel immobilier").

La préservation du cadre bâti et non bâti passe également par l'intégration et le respect des tonalités locales, des modes d'implantation et des gabarits, tout en évitant de parodier le bâti traditionnel.

Les présentes recommandations n'empêchent aucunement l'architecture contemporaine. Celle-ci doit néanmoins s'intégrer avec parcimonie dans l'ensemble bâti traditionnel.

Les présentes recommandations ne s'opposent pas à l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, pourvu que les choix posés n'endommagent pas la valeur d'ensemble du cadre bâti ».

En ce qui concerne la « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée », la stratégie territoriale du SDC dispose ce qui suit :

« Zone du plan de secteur concernée

Habitat et habitat à caractère rural

Définition des espaces concernés

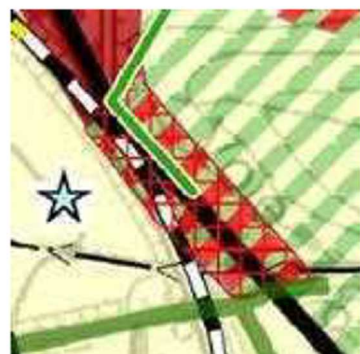
Ces zones en surimpression présentent des contraintes physiques, techniques, naturelles et/ou paysagères susceptibles d'entrer en contradiction avec le caractère urbanisable au plan de secteur.

Toute forme de construction y sera donc fortement conditionnée par une démonstration préalable que les contraintes identifiées à l'échelle du schéma de développement communal ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère urbanisable.

Le cas échéant, des mesures particulières d'aménagement seront prescrites afin d'assurer la bonne réponse aux contraintes identifiées.

Les contraintes majeures identifiées sur le territoire et justifiant la représentation de zones d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée sont la présence de ligne à haute tension, des difficultés d'équipement (motivation technique liée à des problèmes d'égouttage, par exemple), des risques d'inondation ou de ruissellements importants, des zones humides, bois et prairies de grand intérêt biologique (SGIB), une sensibilité paysagère, ...

Le tableau ci-dessous reprend les zones concernées et les contraintes qui s'y appliquent et justifient cette surimpression :

[...]			
4	Arlon Route de Luxembourg	Zone de sensibilité paysagère Point de vue remarquable ADESA Absence d'infrastructures techniques (égouttage) ;	

».

29. La partie requérante, dans son premier moyen, critique uniquement la surimpression applicable à une partie de son bien selon laquelle l'urbanisation y est « déconseillée », ainsi que les indications relatives à cette surimpression.

Sur ce grief, de manière générale, la stratégie territoriale du SDC ne prévoit pas, pour la surimpression en « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée », de « recommandations » qui s'y appliqueraient, au contraire de ce qu'il y est exposé notamment pour les affectations « de fond » du SDC.

Par ailleurs, un tel intitulé n'est pas de nature à lui seul à interdire l'urbanisation dans cette zone. L'affirmation figurant dans le mémoire en réplique

selon laquelle le fait que l'urbanisation de cette zone reste possible est feinte ne repose sur aucun élément probant. Quant au titre « définition des espaces concernés » relatif à cette zone, il ne peut pas non plus être décelé dans les extraits selon lesquels « ces zones en surimpression présentent des contraintes physiques, techniques, naturelles et/ou paysagères susceptibles d'entrer en contradiction avec le caractère urbanisable au plan de secteur », « toute forme de construction y sera donc fortement conditionnée par une démonstration préalable que les contraintes identifiées à l'échelle du schéma de développement communal ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère urbanisable. Le cas échéant, des mesures particulières d'aménagement seront prescrites afin d'assurer la bonne réponse aux contraintes identifiées » et « les contraintes majeures identifiées sur le territoire et justifiant la représentation de zones d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée sont la présence de ligne à haute tension, des difficultés d'équipement (motivation technique liée à des problèmes d'égouttage, par exemple), des risques d'inondation ou de ruissellements importants, des zones humides, bois et prairies de grand intérêt biologique (SGIB), une sensibilité paysagère, ... », des prescriptions de nature à rendre impossible l'urbanisation de la zone d'habitat au regard de sa destination principale. Si, certes, il en résulte que les indications du SDC circonscrivent la marge d'appréciation des autorités compétentes pour statuer sur les demandes de permis ou certificat d'urbanisme au regard des prescriptions du plan de secteur, elles demeurent compatibles avec celles-ci, en précisant la portée.

Le grief n'est pas fondé.

30. La partie requérante soutient que la condition d'apporter une démonstration préalable de ce que les contraintes qui ont justifié l'application du périmètre ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère urbanisable de la zone est contraire au principe de sécurité juridique et rend *de facto* impossible la poursuite de tout projet d'urbanisation au sein de cette zone, au motif que cette condition offre un pouvoir d'appréciation tel à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation urbanistique qu'elle peut toujours considérer, de façon arbitraire, que les démonstrations apportées ne sont pas suffisantes.

Sur ce grief, le principe de sécurité juridique, s'il requiert que la norme présente un certain degré de prévisibilité et de précision, ne s'oppose pas à des prescriptions d'aménagement du territoire souples et à ce qu'un pouvoir discrétionnaire soit attribué à l'autorité chargée de la délivrance des permis d'urbanisme. L'existence d'un pouvoir d'appréciation dans l'application individuelle d'un régime à portée réglementaire ou indicative n'est en soi pas illégale, son exercice étant soumis au contrôle juridictionnel, notamment afin de s'assurer que l'autorité administrative n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation à cette occasion.

Le pouvoir d'appréciation qui découle des prescriptions indicatives critiquées du SDC est suffisamment encadré puisque le schéma identifie, pour chaque « zone déconseillée à l'urbanisation », les contraintes qui s'y appliquent, et requiert une démonstration que ces contraintes ne remettent pas en cause le caractère urbanisable du terrain. Un tel régime n'implique pas que l'autorité statuant sur une demande de permis versera dans l'arbitraire.

Du reste, les indications du SDC attaquées se rapprochent des articles D.IV.53 et suivants du CoDT, qui prévoient notamment que « le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section » et que le permis peut être refusé ou assorti de conditions pour des motifs liés à la viabilisation du terrain ou en présence de certaines contraintes. Il s'ensuit que même à ne pas tenir compte des indications litigieuses du SDC, l'autorité décidante doit, en toute hypothèse, avoir égard aux contraintes présentes sur le terrain, notamment en termes d'égouttage et d'intégration paysagère, et n'octroyer le permis, éventuellement assorti de conditions, que si elle estime, en opportunité, que ces contraintes sont suffisamment prises en compte pour que le projet soit conforme à sa propre conception du bon aménagement des lieux.

Le grief n'est pas fondé.

31. La partie requérante soutient également que « les démonstrations à apporter nécessitent la réalisation de nombreuses études qui représentent un coût exorbitant et disproportionné », ce qui a pour « pour effet de conduire tout porteur de projet sur un terrain repris dans l'une de ces zones, dont la requérante, à l'abandonner purement et simplement et à ne pas procéder à son urbanisation ».

Cette affirmation n'est pas étayée et ne repose sur aucun élément probant.

Spécifiquement concernant le bien de la partie requérante, les contraintes identifiées dans le SDC, reproduites sous le point 28, concernent le paysage et l'absence d'égouttage. Au vu des explications générales et vagues exposées par la partie requérante, il n'apparaît pas manifestement disproportionné de solliciter la démonstration que l'absence d'égouttage et les contraintes paysagères identifiées ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère urbanisable de la parcelle concernée, ce d'autant qu'il est requis, même à ne pas tenir compte des prescriptions indicatives litigieuses du SDC, que l'autorité vérifie que le projet soumis à sa saisine soit conforme à sa propre conception du bon aménagement des lieux.

Le grief n'est pas fondé.

32. Les griefs selon lesquels le SDC impose de manière disproportionnée la réalisation d'un schéma d'orientation local (SOL) préalablement à l'urbanisation de son terrain et, par ailleurs, les contraintes justifiant l'inscription d'une partie du bien de la partie requérante en « zone déconseillée à l'urbanisation » sont inadmissibles, sont formulés au stade du mémoire en réplique. Ils ne relèvent pas de l'ordre public. Ils pouvaient – et donc devaient – être exposés dès la requête. La circonstance qu'ils interviennent en réponse à certains arguments du mémoire en réponse de la première partie adverse est sans incidence. Tardifs, ils sont irrecevables.

33. Il s'ensuit que le premier moyen est rejeté.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

34. Le second moyen est pris de la violation des articles D.I.1, D.VIII.35 et D.VIII.36 du CoDT « ainsi que de l'obligation de motivation spéciale qui en découle », du principe d'obligation de motivation des actes administratifs à portée générale et des principes de bonne administration – dont le devoir de minutie –, ainsi que de l'insuffisance dans les motifs, de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation.

35. La partie requérante résume son moyen comme suit :

« Plusieurs éléments pertinents de la réclamation de la requérante n'ont pas été pris en compte par l'auteur du S.D.C. et ne trouvent aucune réponse adéquate au sein du S.D.C. et de sa déclaration environnementale, ou ont fait uniquement l'objet d'une réponse basée sur des motifs erronés et/ou stéréotypés. De ce fait, la déclaration environnementale annexée aux décisions attaquées ne remplit pas les exigences des articles D.VIII.35 et D.VIII.36 du CoDT et les décisions attaquées ne répondent pas aux exigences de motivation rappelées dans l'exposé du moyen.

De plus, malgré ces lacunes de motivation et ces erreurs, les parties adverses ont adopté et approuvé le S.D.C., sans procéder à une recherche minutieuse des faits et récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause. Ce faisant, elles ont violé leur devoir de minutie.

Enfin, les diverses lacunes et erreurs de la déclaration environnementale ainsi que l'absence de recherche des informations essentielles à leur prise de décision, ont conduit les parties adverses à commettre une erreur manifeste d'appréciation ».

B. Le mémoire en réplique

36. Elle résume son argumentation comme suit :

- « Les parties adverses n'apportent aucun élément qui permettrait de conclure que les actes attaqués et la déclaration environnementale jointe au S.D.C. contiennent des réponses aux points précis et pertinents de sa réclamation et lui permettent de comprendre les raisons pour lesquelles ces points n'ont pas été retenus.

Ensuite, les éléments que la première partie adverse apporte *a posteriori* pour tenter de répondre aux éléments de la réclamation de la requérante sont non seulement tardifs, mais aussi insuffisants, voire erronés. Ainsi, notamment :

- l'indication de ce que les critères exprimés dans le S.D.C. pour justifier qu'une partie du territoire arlonais soit située en zone d'habitat dispersé reflèteraient seulement les "caractéristiques généralement rencontrées" dans cette zone, ne permet pas de comprendre pourquoi la première partie adverse a jugé opportun de placer le terrain de la requérante dans ladite zone et ce, alors qu'il ne comporte aucune de ces caractéristiques "généralement rencontrées" ;
- comme indiqué dans sa réplique dans le cadre du premier moyen, le terrain de la requérante ne comporte pas de contraintes qui justifient, au sens du S.D.C., son placement dans la zone d'habitat dans laquelle l'urbanisation est déconseillée ;
- le terrain de la requérante n'est pas situé au sein d'un périmètre d'intérêt paysager et un égouttage est bien présent au Nord ».

C. Le dernier mémoire

37. Elle fait valoir que la seule circonstance que les observations qu'elle a émises dans le cadre de l'enquête publique ont été résumées dans la déclaration environnementale ne reflète pas que sa réclamation a été examinée par l'autorité administrative, ni ne répond aux exigences de motivation qui imposent qu'un réclamant puisse comprendre, à la lecture des motifs d'un acte, les raisons pour lesquelles l'autorité administrative a décidé de ne pas retenir ses observations.

Elle précise ne pas prétendre que le schéma de développement territorial (SDT) et sa carte des centralités s'appliquent au SDC attaqué, mais qu'elle entend soulever l'incohérence de la seconde partie adverse qui approuve le SDC concerné alors que le SDT qu'elle a approuvé quelques semaines auparavant prévoit une affectation pour sa parcelle qui s'éloigne de l'affectation prévue en zone de centralité urbaine de pôles par le SDC, pour un peu plus d'un tiers de sa superficie au Nord. Elle en infère qu'une densité de 40 logements/ha y est donc préconisée, soit une densité cinq fois plus élevée que celle du SDC.

VI.2. Examen

38. L'article D.VIII.35 du CoDT, applicable en l'espèce, dispose comme suit :

- « L'autorité compétente pour adopter le plan ou le schéma prend en considération le rapport sur les incidences environnementales, les résultats de l'enquête publique, les avis exprimés, ainsi que les consultations transfrontières effectuées en vertu de l'article D.VIII.12, pendant l'élaboration du plan ou du schéma concerné et avant son adoption.

Elle détermine également les principales mesures de suivi des incidences non négligeables sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou du schéma afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'elle juge appropriées. Sur la base de ces éléments, le plan ou le schéma est soumis à adoption ».

L'article D.VIII.36 du CoDT prévoit ce qui suit :

- « La décision d'adoption du plan ou du schéma est accompagnée d'une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le schéma et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis, les réclamations et observations ont été pris en considération ainsi que les raisons du choix du plan ou du schéma tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ».

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.

Le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige quant à lui l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

39.1. La partie requérante critique les motifs de la déclaration environnementale jointe au SDC litigieux qui sont, à son estime, stéréotypés et erronés.

La déclaration environnementale résume la réclamation de la partie requérante comme suit :

- « Terrains du Birell, en surplomb sur la vallée de Clairefontaine

Opposition à l'affectation proposée en zone d'habitat dispersé et à la surimpression en zone déconseillée à l'urbanisation d'une importante parcelle à l'entrée de la Ville, en surplomb sur la vallée de la Clairefontaine.

Le site a déjà fait l'objet de projets immobiliers par le passé, avec des densités plus importantes.

Cette disposition serait contraire à la valeur réglementaire du plan de secteur et illégale.

Il ne serait pas possible de remettre en cause le développement en ruban prévu par le plan de secteur.

Demande d'y autoriser une densité de type "quartier urbain" et de tenir compte du projet de 23 logements autorisés en vis-à-vis, avec une densité estimée à près de 38 logements à l'hectare ».

Elle y répond par ces motifs :

« Le site présente de nombreuses qualités naturelles et paysagères et est soumis à diverses contraintes qui ont amené le projet de SDC à en déconseiller l'urbanisation.

Vu les contraintes qui s'appliquent sur cette zone (absence d'infrastructures techniques – égouttage), la présence d'une zone d'intérêt paysager, le caractère linéaire de l'urbanisation en étalement, il est proposé que l'affectation sur la carte reste inchangée. Il est légitime que le SDC mette en évidence des zones soumises à contraintes et les déconseille à l'urbanisation.

La zone n'est cependant pas interdite à l'habitat. Le SDC y propose d'ailleurs la réalisation préalable d'un SOL pour y assurer un aménagement cohérent de part et d'autre de la N4.

Le SDC ne modifie pas le plan de secteur et le plan de secteur ne définit pas la densité de logements. Les deux documents ont pour vocation de se compléter ».

Les motifs précités selon lesquels le site présente « de nombreuses qualités naturelles et paysagères » et consiste en une « zone d'intérêt paysager » ne sont pas erronés en fait dès lors qu'il ressort notamment de la cartographie jointe à l'analyse contextuelle du SDC qu'un « angle/ligne de vue remarquable ADESA » est présent sur le bien concerné et que la partie requérante ne conteste pas ce fait.

Le motif précité visant, comme contrainte s'appliquant au site, « l'absence d'égouttage » n'est pas non plus erroné en fait dès lors qu'il ressort du plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) que la partie du bien de la requérante reprise en « hameau ou habitat dispersé » avec une surimpression en « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée », située le long de la route de Luxembourg, est reprise en zone d'assainissement autonome et n'est pas desservie par un égout. Un tel motif est par ailleurs adéquat pour justifier l'inscription, sur la partie du bien en cause, de la surimpression en « zone déconseillée à l'urbanisation » dès lors que les « difficultés d'équipement », dont « les problèmes d'égouttage », sont expressément listées comme des « contraintes majeures » justifiant l'inscription d'une telle surimpression.

Le motif précité renvoyant au « caractère linéaire de l'urbanisation en étalement » n'est pas inadmissible dès lors qu'il résulte de l'article D.II.10, § 2, du CoDT, applicable en l'espèce, que la stratégie territoriale qui doit être définie par le SDC doit notamment contenir « les objectifs communaux de développement territorial et d'aménagement du territoire à l'échelle communale », qui doivent notamment avoir

pour but « la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation rationnelle du territoire et des ressources », ainsi que « les principes de mise en œuvre [de ces] objectifs ». Il n'est donc pas inadmissible de prévoir des prescriptions indicatives dans le SDC qui visent à lutter contre l'étalement urbain et à privilégier l'utilisation rationnelle du territoire et des ressources, la volonté de limiter l'extension linéaire – ou en ruban – de l'urbanisation participant à ces objectifs.

Les motifs qui précèdent permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la parcelle de la partie requérante a été maintenue en zone déconseillée à l'urbanisation. Ils ne sont pas stéréotypés. Ils répondent à suffisance à la réclamation de la partie requérante sachant que les auteurs des actes attaqués ne devaient pas répondre, point par point, à chacun des arguments de la réclamation.

Les griefs ne sont pas fondés.

39.2. Par ailleurs, les auteurs des actes attaqués devaient uniquement tenir compte des normes juridiques en vigueur au jour de leur décision, de sorte qu'il ne peut être conclu à l'illégalité du SDC litigieux au regard des normes du schéma de développement territorial (SDT) résultant de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2024 adoptant définitivement le schéma de développement du territoire et abrogeant l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 1999 adoptant définitivement le schéma de développement de l'espace régional, entré en vigueur le 1^{er} août 2024, soit postérieurement aux actes attaqués. En invoquant une « incohérence » dans le chef de la seconde partie adverse à approuver le SDC litigieux qui prévoit une densité de logements par hectare moindre que celle prévue par le SDT, la partie requérante ne démontre pas l'illégalité des actes attaqués, sachant qu'il appartiendra à l'autorité administrative saisie d'une éventuelle demande de permis concernant la parcelle litigieuse d'appliquer les prescriptions du SDT et du SDC en tenant notamment compte des articles D.II.2, D.II.10, § 1^{er}, D.II.11, § 1^{er}, D.II.16 et D.II.17 du CoDT.

Le grief n'est pas fondé.

40. Il résulte de ce qui précède que le devoir de minutie n'a pas été méconnu.

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

VII. Indemnité de procédure

42. Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à chacune des parties adverses, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 septembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux