CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.377 du 30 septembre 2025

A. 241.878/XIII-10.357

En cause : **la société à responsabilité limitée LOGEMENT P.C.**,
ayant élu domicile en Belgique,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Partie intervenante :

la ville d'Arlon,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Audrey ZIANS et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 mai 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 22 mars 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux maisons unifamiliales sur un bien sis chemin des Espagnols n° 221 à Arlon.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 juillet 2024 par la voie électronique, la ville d'Arlon a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 septembre 2025.

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

M. P.C., administrateur, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le 9 août 2019, le collège communal de la ville d'Arlon refuse de délivrer à la partie requérante un certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la construction d'un immeuble de cinq appartements avec quatre garages, deux carports et quatre emplacements de parking sur un bien sis chemin des Espagnols n° 221 à Arlon et cadastré 1^ère^ division, section A, n° 2074 D 8.

Ce bien, situé en intérieur d'îlot, figure en zone d'habitat au plan de secteur.

À la suite d'un recours administratif introduit par la partie requérante, le ministre de l'Aménagement du territoire adopte un arrêté de refus le 2 décembre 2019.

2. Le 23 août 2021, le collège communal refuse de délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction, sur le même bien, d'un immeuble de six appartements.

À la suite d'un recours administratif introduit par la partie requérante, le ministre de l'Aménagement du territoire décide de refuser l'octroi du permis sollicité le 14 décembre 2021.

3. Le 23 janvier 2023, le collège communal refuse de délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction, sur le même bien, de trois habitations unifamiliales.

À la suite d'un recours administratif introduit par la partie requérante, le ministre de l'Aménagement du territoire adopte un arrêté de refus le 8 mai 2023.

4. Le 31 août 2023, la partie requérante introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le construction, sur le même bien, de deux maisons unifamiliales jumelées par des carports.

5. Le 18 septembre 2023, cette demande fait l'objet d'un accusé de réception de dossier complet.

6. Une annonce de projet est organisée du 26 septembre au 10 octobre 2023 et donne lieu au dépôt de 75 réclamations.

En réaction à celles-ci, la demanderesse de permis adresse ses observations à l'autorité communale.

7. Sollicitées par la commune, plusieurs instances émettent un avis. Ainsi en est-il notamment du département de la nature et des forêts (DNF) qui, le 29 septembre 2023, donne un avis favorable.

8. Le 18 décembre 2023, le collège communal refuse de délivrer le permis sollicité.

9. Le 23 décembre 2023, la demanderesse forme, contre cette décision, un recours auprès du Gouvernement wallon.

10. Le 26 janvier 2024, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) adresse sa première analyse.

11. En sa séance du 7 février 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable.

12. Le 13 mars 2024, la DJRC adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note proposant de refuser le permis.

13. Le 22 mars 2024, le ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

14. Parallèlement à ces procédures administratives, un contentieux, à la fois administratif et judiciaire, oppose la partie requérante et la partie intervenante au sujet de l'abattage du saule pleureur situé sur la parcelle concernée par la demande de permis.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la ville d'Arlon, sur le territoire de laquelle le projet litigieux se situe, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de l'inexactitude des motifs.

En une première branche, elle considère que sont inexacts les motifs de l'acte attaqué indiquant que « subsiste, au centre de l'îlot, un espace vert sur lequel figure un saule ponctuant de manière qualitative l'intérieur d'îlot », que « malgré une densité revue à la baisse, la conservation de l'espace vert situé au centre de cet îlot n'est pas prise en compte » et que « l'ensemble de l'îlot va être privatisé pour deux habitations unifamiliales ». Elle fait valoir que seule sa parcelle subsiste « au centre de l'intérieur d'îlot », de sorte que l'espace vert constitue en réalité son bien. Elle soutient qu'au moment de l'introduction de la demande de permis, cette parcelle n'était pas un espace vert et que son projet n'a pas pour conséquence de privatiser l'ensemble de l'îlot puisque son terrain relève déjà de sa propriété privée.

En une deuxième branche, elle critique le motif de l'acte attaqué suivant lequel « aucune mesure compensatoire n'est mise en œuvre pour permettre de contrebalancer la surface importante minéralisée (emprise au sol des deux habitations avec garage, carports, terrasses, surface de parking) ». À l'appui de sa thèse, elle soutient que la surface minéralisée n'est pas importante et constitue le strict minimum nécessaire à la réalisation du projet, que la surface de parking existe déjà et qu'est uniquement modifiée l'implantation de quatre emplacements en épi pour les déplacer le long de la servitude de passage. S'agissant de l'emprise au sol des deux habitations projetées et de leurs accessoires, elle fait valoir que cette minéralisation est nécessaire à la réalisation du projet, lequel se trouve en zone d'habitat, de sorte que, compte tenu de l'article D.II.24 du Code du développement territorial (CoDT), le motif qu'elle critique ne peut constituer un obstacle à l'octroi du permis qu'elle sollicite.

En une troisième branche, elle considère que l'affirmation de l'acte attaqué selon laquelle la zone de terrasse et l'implantation de la citerne à eau de pluie auront un impact sur le système racinaire du saule ne repose sur aucun fondement concret. À l'appui de sa thèse, elle met en exergue l'avis favorable du DNF.

B. Le mémoire en réplique

S'agissant de la première branche, elle soutient que sa parcelle n'est pas un espace d'agrément végétalisé mais un terrain en friche. Elle renvoie à cet égard à des photographies de son inventaire et en déduit qu'au jour du dépôt de la demande de permis, son bien n'était pas un espace vert.

S'agissant de la troisième branche, elle estime que dès lors que l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de réformation, celle-ci ne pouvait s'appuyer sur la décision d'instance. Elle considère qu'en tout état de cause, les motifs de la décision de refus prise par l'autorité communale sont inexacts en ce qui concerne l'impact du projet sur le système racinaire du saule pleureur.

C. Le dernier mémoire

Quant à la première branche, elle soutient que, compte tenu de l'état actuel de sa parcelle, celle-ci ne peut être qualifiée d'espace vert, notion s'apparentant à un jardin ou à un parc d'agrément, mais s'assimile davantage à un terrain en friche.

Quant à la deuxième branche, elle indique que la surface impactée par le projet représente approximativement 25 % de la parcelle, ce qu'elle considère comme étant une minéralisation extrêmement limitée.

Quant à la troisième branche, elle estime que si l'autorité de recours entendait se départir de l'avis favorable du DNF, il lui incombait de justifier sa position sur ce point.

V.2. Examen des trois branches réunies

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

Un projet ne peut être autorisé que s'il est admissible au regard du bon aménagement des lieux, ce qui doit ressortir à suffisance de la motivation de l'acte en vertu de la loi du 29 juillet 1991 précitée. Le bon aménagement des lieux est une notion évolutive qui se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidence inacceptable de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis doit exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié. L'appréciation du bon aménagement des lieux relève de l'opportunité de l'action administrative.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. 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 prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. En l'espèce, l'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant que la demande est soumise à une annonce de projet […] ; que l'annonce de projet a eu lieu du 26 septembre 2023 au 10 octobre 2023,

conformément aux articles D.VIII.6 et suivants du Code ; qu'elle a donné lieu à 75 réclamations, synthétisées comme suit :
- Perte d'un parc vert, entretenu par les propriétaires de la résidence "Les Clématites" depuis près de 50 ans (prescription acquisitive) ;
- Le risque de porter préjudice aux racines du saule ;
- La proximité entre les résidences et le projet ;
- L'augmentation du trafic devant les portes d'entrées de l'immeuble et dans une rue étroite en cul-de-sac ;
- La dévalorisation des biens avoisinants ;
- La dégradation de la voirie privée lors du chantier ;

[…]

Considérant que la décision dont recours est notamment motivée comme suit :

" […]
Considérant que la présente demande porte sur la construction de 2 maisons unifamiliales de type R+1 (5,5 m sous gouttière) jumelées par des carports et la reconfiguration de 4 emplacements de stationnement 'visiteurs' existants, à destination des occupants des immeubles ;

[…]

Considérant que le saule est représenté en plan comme étant préservé, que son houpier couvre la totalité du jardin de l'habitation 1, que le tronc est figuré comme distant de +/- 1 m de la façade arrière de l'habitation 1 ;
Considérant que le plan d'implantation figure une terrasse de 21,60 m² établie sous le houpier du saule, que les profils renseignent des terrasses pavées établies sur un dispositif drainant, que les travaux de déblais inhérents sont susceptibles d'endommager le réseau racinaire du saule ;
Considérant que chaque maison dispose d'une cave en sous-sol du côté du jardin, qu'une zone d'excavation pour la réalisation de cet ouvrage doit être prise en compte ;
Considérant que le plan du sous-sol de la maison 1 montre une citerne à eau de pluie de 10.000 litres orientée vers un drain dispersant, que cette citerne est localisée en plan à 4 m de la façade arrière de l'habitation 1, qu'elle est donc localisée à 3 m du tronc de l'arbre, que ce dispositif compromet l'intention de préserver le saule ;

[…]

Considérant que les 4 emplacements de stationnement 'visiteurs' sont réorganisés en long ;
[…]"

Considérant que les arguments de la demanderesse sont développés par [P.C.] dans plusieurs notes annexées au formulaire de recours (annexe 20) ;
Considérant que la commission d'avis a transmis, en date du 14 février 2024, un avis défavorable ; qu'il est notamment motivé comme suit :
" La commission prend acte que, dans la précédente décision de refus de permis d'urbanisme relative à un projet de trois habitations sur la parcelle, le Ministre a souligné l'importance du saule pleureur ; qu'il a été souhaité de revoir le projet afin d'éviter l'abattage de cet arbre, ce dernier participant pleinement à la qualité du cadre de vie des habitants ainsi qu'au maillage végétal indispensable dans les intérieurs d'îlot ;

[…]

En l'état, [deux] membres estiment, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, que le projet n'apporte

pas une gestion qualitative de l'espace de transition entre le domaine public et privé ; que le projet comporte une zone de stationnement dense ; qu'il y a lieu de revoir le projet ; que, le cas échéant, seule une habitation pourrait être construite à front de rue, perpendiculaire au chemin des Espagnols, de manière à limiter la zone de stationnement et améliorer la relation à l'espace public ; qu'en outre, ceci permettrait également de maintenir un espace tampon autour du saule pleureur, de manière à limiter les atteintes à son système racinaire et garantir sa survie ;
[…]" ;

[…]
Considérant que le projet s'inscrit sur un bien présentant une surface de 1.587,23 m² ; qu'eu égard au programme projeté, ce projet génère une densité brute de 12,6 log/ha ; que cette densité ne semble théoriquement pas excessive au vu de la localisation favorable de la parcelle ; que l'examen de la localisation du bien visé démontre que ce dernier se situe dans la zone périurbaine de la ville d'Arlon ;
Considérant que la partie du territoire dans laquelle le projet prend place dispose d'un potentiel suffisant pour le développement socio-économique et pour améliorer son attractivité et la qualité du cadre de vie de ses habitants ; qu'elle présente une concentration importante en logements ; qu'elle présente une offre en services importante ; que le site bénéficie d'une bonne accessibilité en transport public ;
Considérant qu'à ce titre, cette partie du territoire présente une localisation favorable pour densifier l'habitat et diversifier l'offre en matière de logements dans la perspective de freiner l'étalement urbain et réduire la consommation des terres non artificialisées tout en tirant profit des infrastructures existantes ;
Considérant néanmoins que le développement de la densité ne doit pas être fait au détriment du contexte bâti et non bâti ; qu'il y a lieu d'analyser le projet dans son intégralité et de quelle manière il s'insère qualitativement ou non dans son contexte ;
Considérant que le projet se développe sur une parcelle située complètement au centre d'un îlot ; que ce centre d'îlot est partiellement bâti ; qu'une voirie privée et une servitude desservent une résidence de 12 appartements ; que le chemin des Espagnols est considéré comme voirie privée et dessert les 4 habitations mitoyennes qui sont implantées le long de celle-ci ; que subsiste, au centre de l'îlot, un espace vert sur lequel figure un saule ponctuant de manière qualitative l'intérieur d'îlot ;
Considérant que malgré une densité revue à la baisse, la conservation de l'espace vert situé au centre de cet îlot n'est pas prise en compte ; que l'ensemble de l'îlot va être privatisé pour deux habitations unifamiliales et qu'aucune mesure compensatoire n'est mise en œuvre pour permettre de contrebalancer la surface importante minéralisée (emprise au sol des deux habitations avec garage, carports, terrasses, surface de parking) ; que l'autorité de recours a, dans son précédent refus, souligné la nécessité de conserver un maillage végétal dans les intérieurs d'îlot et d'être particulièrement attentif au contexte bâti comme non bâti existant et doit permettre de se fondre dans celui-ci en présentant des options architecturales et urbanistiques qui s'intègrent dans le contexte particulier et délicat ;
Considérant, de plus, qu'au vu de la proximité de zone de terrasse et de l'implantation d'une citerne à eau de pluie, le système racinaire du saule sera certainement impacté ;
Considérant que l'autorité de recours partage les motifs développés par le collège communal concernant la proximité entre les deux habitations projetées et la façade arrière de la résidence ainsi que l'avis défavorable de la commission ; que la parcelle est grevée par de nombreuses contraintes urbanistiques et environnementales contribuant à la difficulté d'urbaniser le bien en répondant à l'assignation visée à l'article D.I.1er du Code de veiller au développement durable du territoire ».

3. S'agissant de la première branche, les motifs de l'acte attaqué qui évoquent l'existence d'un espace vert constituent une description fidèle de la situation factuelle existante au moment où l'autorité a statué. Ni les arguments de la partie requérante ni aucune pièce du dossier administratif ne permettent de conclure que cette description de la situation existante est inexacte. L'autorité entend en réalité insister sur la circonstance factuelle que cet espace vert profite, au jour de l'adoption de l'acte attaqué, à un grand nombre d'habitations alentour. Elle n'entend nullement remettre en question le caractère privé de la parcelle détenue par la partie requérante.

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

4. S'agissant de la deuxième branche, eu égard à l'économie générale de l'acte attaqué, il y a lieu de relever que le motif évoquant la minéralisation de la parcelle vient à la suite d'une description plus générale du tissu dans lequel s'inscrit le projet, à savoir « une parcelle située complètement au centre d'un îlot », lequel est partiellement bâti.

C'est au regard de ce contexte précis que l'autorité, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, regrette « qu'aucune mesure compensatoire n'est mise en œuvre pour permettre de contrebalancer la surface importante minéralisée (emprise au sol des deux habitations avec garage, carports, terrasses, surface de parking) ».

Une telle appréciation, exempte d'erreur de fait, n'est pas manifestement déraisonnable au regard du tissu bâti et non bâti existant auquel l'autorité attache une importance particulière. Pour le surplus, l'article D.II.24 du CoDT, relatif à la zone d'habitat, n'empêche pas que l'autorité en charge de la police de l'urbanisme puisse légalement refuser d'autoriser la réalisation d'un projet en raison de la minéralisation qu'il induit, quand bien même celui-ci est conforme à l'affectation principale de la zone.

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

5. S'agissant de la troisième branche, la partie requérante n'avance aucun argument concret de nature à établir que les craintes de l'autorité quant à la survie du saule pleureur ne sont pas vraisemblables. À l'inverse, les multiples démarches entreprises par elle pour abattre cet arbre corroborent en réalité l'inquiétude exprimée par l'auteur de l'acte attaqué, tandis que l'avis favorable du DNF se limitait à constater que le saule pleureur était préservé selon les plans joints à la demande.

Pour le surplus, rien n'empêche l'autorité saisie d'un recours en réformation de partager les mêmes préoccupations et de porter les mêmes

appréciations que l'autorité qui a été amenée à se prononcer sur les mérites d'une demande de permis au premier échelon de la procédure administrative.

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

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

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des principes généraux de bonne administration et d'un revirement d'attitude non justifié.

En une première branche, elle reproche à l'autorité délivrante de se rallier à la proposition de la DJRC alors que la position adoptée par celle-ci est constitutive d'un revirement d'attitude dans la mesure où le projet soumis rencontre tous les critères que cette direction a définis dans un avis précédent.

En une seconde branche, elle indique que, dans un avis antérieur, la DJRC préconisait l'implantation proposée dans le projet actuel afin, notamment, de « permettre de limiter les vues de la résidence directement dans l'espace de cours et jardins des habitations ». Elle s'étonne dès lors que, dans son nouvel avis, cette même direction critique l'implantation retenue. Elle dénonce ce revirement d'attitude et estime qu'en se ralliant à cette position, l'autorité se fonde sur un motif irrégulier.

B. Le mémoire en réplique

Sur les deux branches réunies, elle estime que la proposition de décision de la DJRC est une « pièce officielle » du dossier, laquelle a pu faire naître, dans son chef, la conviction qu'un projet adapté en fonction de la teneur de cet avis conduirait nécessairement à l'octroi d'un permis d'urbanisme.

Elle ajoute qu'en s'appropriant au mot près la proposition de décision de la DJRC, le ministre devient, à tout le moins, « co-auteur de son revirement d'attitude », « d'autant plus qu'il avait implicitement validé, par son silence à son sujet, la possibilité de mise en œuvre de la proposition d'aménagement contenue dans la proposition de décision précédente ».

C. Le dernier mémoire

Sur les deux branches réunies, elle soutient que c'est en sa qualité d'administration que la DJRC transmet sa proposition de décision. Elle en déduit que l'illégalité de cette proposition, compte tenu du revirement d'attitude non justifié qui y est opéré, entraîne sa responsabilité en tant qu'administration soumise, comme toute administration, au respect des principes généraux de bonne administration.

VI.2. Examen des deux branches réunies

1. Une autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment dans un délai rapproché, en adoptant des attitudes apparemment contradictoires, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires, alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative. En ce cas, la motivation formelle de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

2. En l'espèce, le ministre se distingue des différentes commissions ou instances amenées à formuler un avis ou à émettre une proposition de décision. Celles-ci peuvent toujours, dans le cadre de leurs compétences respectives, procéder à un nouvel examen des éléments de la demande et émettre, au terme d'une motivation adéquate, une appréciation différente, en fonction des éléments qu'elles estiment pertinents.

En outre, l'auteur de la décision attaquée n'est pas lié par l'appréciation de la DJRC et il ne peut être reproché à celui-ci un éventuel changement d'attitude qui ne lui est pas imputable.

3. En conclusion, le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle reproche au ministre de ne proposer aucune solution de nature à permettre l'exécution d'un projet immobilier à cet endroit alors que son rôle implique que cette dernière se comporte de manière à aider le demandeur de permis dans la réalisation de son projet.

Elle rappelle les antécédents de sa demande et soutient que « si aucune des solutions possibles n'est de nature à respecter le cadre de vie des habitants et ne relève pas d'un bon aménagement des lieux, il appartient au ministre de l'Aménagement du territoire de déterminer une bonne fois pour toutes quelle est la solution qui le permettrait ».

B. Le mémoire en réplique

Elle estime avoir exposé la règle de droit qui impose à la partie adverse de concourir davantage à la réalisation de son projet, ayant indiqué dans sa requête que « tenant compte de la mission de service public dont sont investies les autorités décisionnaires, [elles doivent] permettre à la requérante de déposer une demande pour un projet méritant l'octroi d'un permis d'urbanisme ».

C. Le dernier mémoire

Elle fait valoir que, lorsqu'une parcelle se situe en zone d'habitat au plan de secteur, il existe un droit acquis à l'octroi d'un permis d'urbanisme du fait de la destination de la zone telle qu'elle est définie à l'article D.II.24 du CoDT « bien entendu sous condition que le projet objet de la demande le mérite ».

VII.2. Examen

Il appartient à l'autorité en charge de la police de l'urbanisme de statuer sur la demande de permis qui lui est soumise en respectant son obligation de

motivation formelle. En particulier, l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée dispose que la motivation exigée, qui doit être adéquate, consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Une telle obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger de l'autorité qu'elle se prononce au-delà de la demande de permis qui lui est soumise et qu'elle propose une solution de nature à permettre l'exécution d'un projet immobilier en un lieu précis.

En conclusion, le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article D.II.24 du CoDT.

Elle fait valoir que cette disposition impose que la zone d'habitat accueille des espaces verts publics et considère que le principal motif de refus de l'acte attaqué est la volonté de maintenir un espace vert et la nécessité « de conserver un maillage végétal dans les intérieurs d'îlot ».

À son estime, dans la mesure où la possibilité de réaliser un espace vert privé ne fait pas partie de la liste exhaustive des destinations de la zone d'habitat, l'autorité refuse irrégulièrement un projet conforme au prescrit de l'article D.II.24 du CoDT dès lors qu'elle favorise une affectation qui n'est pas autorisée.

VIII.2. Examen

L'article D.II.24 du CoDT dispose comme il 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, les exploitations agricoles et 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 ».

Si cette disposition impose que la zone d'habitat accueille des espaces verts publics, elle n'implique ni l'interdiction ni le maintien d'espaces verts privés.

Le motif critiqué par la partie requérante relève en réalité du pouvoir discrétionnaire de l'autorité, compte tenu de l'appréciation qu'elle porte sur le projet en termes de bon aménagement des lieux.

Il n'est dès lors pas irrégulier qu'une autorité amenée à se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme prenne en compte le maillage végétal des lieux, en ce compris celui dont est pourvue la parcelle concernée, fût-elle privée.

En conclusion, le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. Cinquième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un cinquième moyen de la violation de l'article D.IV.98 du CoDT et du principe de continuité.

Elle soutient que le refus de certificat d'urbanisme n° 2 du 2 décembre 2019 a consacré la possibilité d'urbaniser la parcelle concernée et en déduit que l'appréciation formulée dans cette décision, qui a valeur de précédent administratif, n'est pas respectée par l'auteur de l'acte attaqué, en violation de l'article D.IV.98 du CoDT.

IX.2. Examen

L'article D.IV.98 du CoDT dispose comme il suit :

> « Sans préjudice de l'article D.VII.20, § 1er, l'appréciation formulée par le collège communal, par le fonctionnaire délégué ou par le Gouvernement sur le principe et les conditions de la délivrance d'un permis qui serait demandé pour réaliser pareil projet reste valable pendant deux ans à compter de la délivrance du certificat d'urbanisme n° 2, pour les éléments de la demande de permis qui ont fait l'objet du certificat n° 2 et sous réserve de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, des résultats des enquêtes, annonces de projet et autres consultations et du maintien des normes applicables au moment du certificat.
> Toutefois, le Gouvernement lorsqu'il statue sur recours n'est pas lié par l'appréciation contenue dans le certificat d'urbanisme n° 2 dont il n'est pas l'auteur.»

En l'espèce, le refus de certificat d'urbanisme n° 2 dont se prévaut la partie requérante a été adopté le 2 décembre 2019. Il s'ensuit que plus de deux ans se sont écoulés entre cet acte et la décision attaquée, de sorte que l'article D.IV.98 du CoDT n'a pu être violé.

En conclusion, le cinquième moyen n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la ville d'Arlon est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 septembre 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Colette Debroux