

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.293 du 23 décembre 2025

A. 236.407/XIII-9657

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 Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 mai 2022, la partie requérante demande, à titre principal, l'annulation de l'arrêté du 22 mars 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire lui octroie, sous conditions et charge d'urbanisme, un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de deux immeubles à appartements sur un bien situé à l'angle de la route de Luxembourg (N4) et de la rue du Birel à Arlon « ou, à tout le moins, » l'annulation de la charge d'urbanisme consistant en la mise à disposition d'un appartement en location pour une durée minimale de 9 ans via une agence immobilière sociale.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2025.

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

M. P. C., gérant, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint au Conseil d'État, 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 21 juin 2019, un certificat d'urbanisme n° 2 est délivré à la partie requérante pour la construction de deux immeubles de, respectivement, neuf et quatorze appartements sur un bien sis route de Luxembourg à Arlon et cadastré 3^{ème} division, section A, n° 18 G.

2. Le 4 mai 2021, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant le même objet.

3. Le 21 mai 2021, le dossier de demande de permis est déclaré complet.

4. Divers avis sont émis dans le cadre de l'instruction de la demande de permis.

5. Le 13 septembre 2021, le collège communal d'Arlon décide de proroger de 30 jours le délai pour l'envoi de sa décision.

6. Les 13 octobre et 25 novembre 2021, la demanderesse de permis produit des plans modificatifs.

7. Le 29 novembre 2021, le collège communal décide d’octroyer le permis sollicité moyennant, notamment, l’imposition des deux charges d’urbanisme suivantes : d’une part, participer à l’extension du *skate park* du complexe sportif de la Spetz pour un montant de 50.000 euros et, d’autre part, mettre à disposition un appartement en location pour une durée minimale de neuf ans à dater de la réception des travaux via l’agence immobilière sociale (AIS) Gestion Logement Sud-Luxembourg.

8. Le 21 décembre 2021, la demanderesse de permis introduit, auprès du Gouvernement wallon, un recours administratif contre cette décision, dans lequel elle sollicite notamment une limitation des charges d’urbanisme imposées.

9. Le 8 février 2022, une audition devant la commission d’avis sur les recours (CAR) a lieu. Celle-ci émet, le même jour, un avis défavorable.

10. Le 22 mars 2022, le ministre de l’Aménagement du territoire confirme l’octroi du permis, en supprimant la charge d’urbanisme relative à l’extension du *skate park*.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d’État – demande d’annulation partielle

IV.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante sollicite, « à tout le moins », l’annulation partielle de l’acte attaqué, en tant qu’il impose la réalisation d’une charge d’urbanisme consistant en la mise à disposition d’un appartement en location pour une durée minimale de neuf ans via une AIS.

B. La partie adverse

La partie adverse estime que la requête en annulation doit se lire comme sollicitant l’annulation de l’intégralité du permis d’urbanisme du 22 mars 2022, dès lors que poursuivre uniquement l’annulation de la seule charge d’urbanisme s’apparente à un recours en réformation.

IV.2. Examen

1. Le Conseil d'État ne peut prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif que si celle-ci n'équivaut pas à sa réformation, soit lorsque l'illégalité censurée par l'annulation ne concerne qu'un ou des élément(s) dissociable(s) du reste de l'acte attaqué. En effet, 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 revanche, le Conseil d'État ne peut accueillir une demande d'annulation limitée à un élément du dispositif d'une autorisation conçue comme indivisible par son auteur, sous peine de donner à l'acte attaqué une portée nouvelle et d'agir en opportunité à la place de l'administration active.

Partant, lorsqu'une charge d'urbanisme imposée dans un acte n'est pas dissociable du reste de celui-ci, il ne peut faire l'objet d'une annulation en tant qu'il impose uniquement le respect de cette charge.

2. En l'espèce, le permis d'urbanisme entrepris comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant qu'en ce qui concerne la 2^{ème} charge d'urbanisme, relative à la mise à disposition d'un appartement en location pour une durée minimale de 9 ans à dater de la réception des travaux via l'agence immobilière sociale, il y a lieu de relever que l'autorité communale justifie pleinement sa demande dans la motivation de la décision dont recours dans les 3 derniers paragraphes de celle-ci, juste avant le dispositif, en ces termes :

“ Qu'en outre, vu la Déclaration de politique du logement approuvée par le Conseil communal du 18 décembre 2019 qui vise expressément :

- Le souhait de l'augmentation du nombre de logements pris en gestion par les agences immobilières sociales ;
- Le soutien à la création de logements à loyer modéré à destination des ménages à faibles revenus ;
- Le souhait d'une plus grande mixité sociale et fonctionnelle dans les projets immobiliers” ;

Considérant que les agences immobilières sociales (AIS) proposent des logements publics qui répondent aux normes de salubrité de la Région wallonne à un prix inférieur à celui du marché classique ; que des conditions d'accès sont définies, notamment en matière de revenus, afin de garantir l'accès à un logement de qualité à des personnes à revenus faibles à modérés ;

Considérant que la mise à disposition d'une agence immobilière sociale d'un logement, pendant une durée minimale de 9 ans à dater de la réception des travaux, permettrait de compenser de façon proportionnée l'augmentation de la densité

engendrée par la création des nouveaux logements tout en répondant aux objectifs de la déclaration de politique communale ;

Considérant dès lors que cette charge d'urbanisme est dûment motivée et que la motivation permet de comprendre que ladite charge est imposée en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal ; que pareille motivation entre parfaitement dans le prescrit de l'article D.IV.54 [du CoDT] qui vise notamment la réalisation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ;

Considérant de plus que cette charge peut être considérée comme proportionnée dès lors que le projet porte sur 23 appartements et ne concerne qu'un seul appartement qui assurera néanmoins au demandeur des revenus locatifs, certes moindres mais en cela, la charge permettra de compenser l'augmentation de la densité tout en répondant aux objectifs de la déclaration de politique communale, comme le déclare l'autorité communale ;

Considérant qu'elle permet également de renforcer la mixité sociale et fonctionnelle dans de grands projets immobiliers comme c'est le cas en l'espèce et de créer de nouveaux logements à loyers modérés à destination des ménages à faibles revenus ;

Considérant donc que ces motifs ne semblent nullement contestables et permettent, à l'inverse, de justifier l'imposition de la charge d'urbanisme telle qu'elle est décrite dans le permis ;

Considérant que contrairement à ce qu'avance le demandeur dans son argumentaire sur recours, lorsqu'il conteste que la création de nouveaux logements engendre une augmentation de la densité, il est évident que pareil projet immobilier de 23 appartements sur une zone non urbanisée engendre nécessairement une augmentation de la densité à cet endroit et donc a nécessairement un impact sur la collectivité ;

Considérant qu'à l'inverse de ce que soutient le demandeur, cette charge d'urbanisme ne peut s'apparenter à une contribution en numéraire dès lors qu'il s'agit de la mise à disposition d'un seul appartement ne nécessitant aucun engagement financier de la part du demandeur, en tous cas pas de façon directe au sens de ce qu'exclut précisément l'article D.IV.54 précité ;

Considérant qu'à la lecture de l'argumentaire détaillé déposé par le demandeur sur recours, force est de constater que ce dernier s'attache en détail à souligner les impacts favorables de son projet : valorisation d'une parcelle située en zone d'assainissement autonome, participation à la diminution de la forte pression immobilière à laquelle est soumise la ville d'Arlon, aménagement paysager de nature à favoriser son intégration et l'effet de création d'un parc, *etc.* ; qu'il n'en demeure pas moins que s'il y a effectivement des impacts favorables du projet qui méritent d'être soulignés, il y a également d'indéniables impacts sur la collectivité au niveau communal qui méritent quant à eux d'être compensés de manière proportionnelle, comme le fait l'autorité communale en imposant la charge d'urbanisme dont question ».

3. Il ressort de ces motifs que la charge d'urbanisme est imposée par l'auteur de l'acte attaqué en vertu de l'article D.IV.54 du CoDT qui prévoit la faculté de « subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité ». Il résulte de la nature même de la charge d'urbanisme que son imposition a été considérée par l'autorité

délivrante comme étant intrinsèquement liée à la délivrance du permis d'urbanisme, de sorte qu'elle n'est pas dissociable de celui-ci.

Par conséquent, la demande d'annulation partielle formulée par la partie requérante ne relève pas de la compétence du Conseil d'État.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.I.1 et D.IV.54 du Code du développement territorial (CoDT).

Elle conteste que la création de nouveaux logements engendre en soi une augmentation de la densité qu'il y a lieu de compenser.

Elle est d'avis qu'en toute hypothèse, son programme n'engendre pas un impact négatif pour la collectivité au niveau communal qui devrait être compensé par une charge d'urbanisme, dès lors que l'augmentation de la densité « n'est rien d'autre que la finalité du développement du projet ».

Elle considère qu'au regard de l'article D.I.1 du CoDT, la réalisation d'un projet de création de logements doit, au contraire, être considéré comme la contribution d'un acteur privé au développement durable et attractif du territoire.

B. Le mémoire en réplique

Elle fait valoir que l'article D.I.1 du CoDT est un article à part entière du code et doit être respecté comme n'importe quelle autre disposition de celui-ci.

Elle conteste vouloir substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, indiquant se limiter à démontrer que l'appréciation émise par celle-ci viole l'article D.I.1 du CoDT.

C. Le dernier mémoire

Elle indique que la création d'un ou plusieurs logement(s) sur toute parcelle jusqu'alors non urbanisée engendre une augmentation de la densité, qu'elle soit minime ou importante. Elle en déduit que « considérer que l'augmentation de la

densité serait un impact justifiant une compensation au niveau communal engendrerait que tout projet de construction devrait faire l'objet d'une charge d'urbanisme, même s'il ne s'agit que de la construction d'une seule maison unifamiliale ».

Elle ajoute qu'il est paradoxal que l'autorité considère à la fois qu'une augmentation de la densité doit être compensée et que la participation à la diminution de la pression immobilière existante à Arlon constitue un impact positif du projet.

V.2. Examen

1. L'article D.I.1 du CoDT, alors applicable, s'énonce comme il suit :

« § 1^{er}. Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants.

L'objectif du Code du Développement territorial, ci-après "le Code", est d'assurer un développement durable et attractif du territoire.

Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale.

§ 2. La Région, les communes et les autres autorités publiques, chacune, dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont acteurs, gestionnaires et garantes de ce développement.

À cette fin, elles élaborent des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui sont les suivants :

- 1° le plan de secteur ;
- 2° les schémas ;
- 3° le guide régional d'urbanisme ;
- 4° le guide communal d'urbanisme ;
- 5° les périmètres opérationnels ;
- 6° les outils de politique foncière.

Les habitants et les acteurs publics et privés contribuent au développement durable et attractif du territoire, par leur participation à l'élaboration de ces outils, par le développement de projets et par les avis qu'ils émettent ».

Ainsi que cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 17), sont ainsi énoncés les objectifs poursuivis par l'élaboration du Code du développement territorial, s'agissant de donner « le cadre légal et fixe[r] les objectifs en vue de permettre aux autorités publiques d'assurer un développement durable et attractif du territoire, placé au cœur des missions des autorités publiques ». Dans ce cadre, l'article D.I.1, § 1^{er}, tend à reconnaître aux pouvoirs publics compétents une large marge d'appréciation pour donner corps à l'objectif d'assurer un développement durable et attractif du territoire au regard des besoins concernés, seule l'erreur manifeste d'appréciation étant susceptible d'inférer la censure des décisions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

2. L'article D.IV.54 du CoDT, alors applicable, est libellé de la manière suivante :

« Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.

Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

En outre, l'autorité compétente peut subordonner, dans le respect du principe de proportionnalité, la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ou de biens pouvant accueillir de tels constructions ou équipements.

Le Gouvernement peut déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et définir le principe de proportionnalité ».

Il ressort de cette disposition que la charge d'urbanisme a pour but de compenser l'impact négatif résiduel que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal, en imposant au bénéficiaire du permis de réaliser, à sa charge, des actes et travaux en faveur de la communauté.

Le choix d'imposer ou non des charges d'urbanisme à un demandeur de permis est une faculté laissée à la discrétion de l'autorité délivrante, laquelle relève de son pouvoir d'appréciation, sous réserve d'une erreur manifeste. La charge imposée doit néanmoins être proportionnée.

3. En l'espèce, la partie requérante critique essentiellement le motif de l'acte attaqué selon lequel la création de nouveaux logements engendre une augmentation de la densité qui, générant un impact négatif sur la collectivité au niveau communal, impliquerait une compensation par l'imposition d'une charge d'urbanisme.

Comme le relève néanmoins l'auteur du permis attaqué dans la motivation reproduite au titre IV du présent arrêt, il est indéniable que la création de 23 logements

sur une parcelle jusqu'alors non urbanisée entraîne une augmentation de la densité. L'autorité met également en avant le fait qu'il s'agit d'un grand projet immobilier. Elle insiste aussi sur trois recommandations de la déclaration de politique du logement de la ville d'Arlon que le projet de construction de 23 appartements sur une parcelle non bâtie ne suit pas. Il peut être déduit de ces différents éléments que le projet génère un impact négatif sur la collectivité au niveau communal.

Dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est propre, l'autorité a dès lors régulièrement pu considérer qu'il était utile d'imposer une charge d'urbanisme à la demanderesse de permis en vue de compenser cet impact négatif.

4. Pour le surplus, l'article D.I.1 du CoDT n'enjoint pas aux autorités publiques d'accepter tout développement de projet, quel qu'il soit, sans imposer de charge d'urbanisme lorsqu'elles l'estiment utile.

La seule circonstance que la partie requérante ne partage pas l'opinion de l'autorité sur la conception que celle-ci se fait du développement durable et attractif du territoire ne suffit pas à démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

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

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 de l'article D.IV.54 du CoDT.

En une première branche, elle soutient que la charge d'urbanisme qui lui est imposée ne figure pas dans la liste exhaustive des charges d'urbanisme établie par cette disposition.

Elle estime que l'article D.IV.54 du CoDT autorise uniquement trois types de charge d'urbanisme : la réalisation ou la rénovation de voiries, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires, ainsi que toute mesure favorable à l'environnement.

Elle considère que l'appartement à mettre à disposition de l'AIS ne peut pas être qualifié de construction « publique ou communautaire », dès lors que la convention de mise en location à intervenir n'a pas pour effet de modifier le caractère privé de la propriété du bien.

Elle ajoute que les adjectifs « publics ou communautaires » se rapportent tant au mot « constructions » qu'au terme « équipements », comme en témoignent les exemples de constructions cités à l'article R.IV.54-1, § 2, du CoDT. Elle considère que la mise à disposition d'un logement privé à une AIS ne peut être assimilé à une « construction qui est mise à la disposition du public » telle qu'une crèche, une maison de quartier ou des constructions destinées à tout un chacun.

En une seconde branche, elle soutient que l'imposition de la charge d'urbanisme n'a pas été établie en tenant suffisamment compte de l'impact positif du projet qui compense son prétendu impact négatif.

Elle est d'avis que l'augmentation de la densité de la parcelle est le fait de l'autorité communale et du fonctionnaire délégué qui l'ont imposée pour marquer une entrée de ville signifiante de ce côté de la route du Luxembourg et qu'il s'agit d'un impact positif du projet sur la collectivité, lequel contribue à rencontrer un besoin d'intérêt général par la création d'une belle entrée de ville.

Elle estime que cet impact positif contrebalance l'impact négatif tenant à l'augmentation de la densité, de sorte que l'imposition de la charge d'urbanisme est illégale.

B. Le mémoire en réplique

Quant à la première branche, elle soutient qu'il n'y a pas lieu d'ajouter à la loi ce qu'elle ne prévoit pas, de sorte que l'imposition d'une charge d'urbanisme autre que celles exhaustivement définies par l'article D.IV.54 viole cette disposition. Concernant la mixité sociale souhaitée, elle rappelle que, préalablement à l'introduction de la demande de permis, un certificat d'urbanisme n° 2 avait été octroyé, lequel imposait une diversification des logements proposés dans le but d'obtenir une telle mixité et que cette diversification a été définie par l'autorité communale elle-même lors de la réunion de projet tenue le 21 octobre 2019.

Quant à la seconde branche, elle conteste vouloir se substituer à l'autorité administrative lorsqu'elle considère que son projet présente un impact positif compensant ses effets négatifs, dès lors que la motivation de l'acte attaqué l'indique elle-même.

C. Le dernier mémoire

S'agissant de la première branche, elle soutient que le libellé du nouvel article D.IV.54/2, § 1^{er}, du CoDT renforce sa thèse puisque cette disposition distingue désormais les équipements publics ou communautaires des logements d'utilité publique. Se référant à la jurisprudence sur les équipements communautaires, elle fait valoir que « non seulement, l'appartement, au départ du projet, n'est pas destiné à des personnes aux revenus médians, modestes ou précaires ou similaires, mais bien à toute(s) personne(s) souhaitant en faire l'acquisition, mais également qu'il ne s'intègre pas dans un projet "communautaire" constitué d'autres éléments de ce type ».

S'agissant de la seconde branche, elle estime que « les autorités ne peuvent pas imposer à un demandeur de permis d'urbanisme d'augmenter sa densité initialement projetée et le pénaliser ensuite d'une charge d'urbanisme au motif que la densité par elles imposée, nettement plus importante, aurait un impact devant être compensé ».

VI.2. Examen

A. Sur la première branche

1. L'article D.IV.54, alinéa 3, du CoDT, précité, énumère limitativement les actes et travaux pouvant être imposés à titre de charge d'urbanisme, étant « la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement ».

2. L'article R.IV.54-1, § 2, du CoDT, alors applicable, dispose comme il suit :

« Les constructions ou équipements publics ou communautaires visés à l'article D.IV.54, alinéa 3, sont soit relatifs aux activités dont l'accomplissement est indispensable à la réalisation du bien commun et qui justifient que les pouvoirs publics veillent à l'existence de l'offre, soit l'équipement ou la construction qui est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé. Peuvent être imposés par exemple la création d'une plaine de jeux, d'un équipement sportif, la construction d'une crèche, d'une maison de quartier ».

Il ressort du libellé de cette disposition que l'énumération qui y figure n'est qu'exemplative.

3. Ni les termes de l'article D.IV.54 du CoDT ni ceux de l'article R.IV.54-1 qui l'exécute n'excluent que la réalisation d'un logement puisse être imposée en tant que charge d'urbanisme pour autant que celui-ci relève de la notion de construction ou équipement public ou communautaire, en particulier lorsque l'équipement ou la construction imposé est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé.

Non encore applicable en l'espèce, l'article D.IV.54/2 du CoDT, inséré par l'article 107 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 », évoque expressément, en son paragraphe 1^{er}, alinéa 3, la cession, à titre gratuit, d'un droit de jouissance sur un logement d'utilité publique à une autorité communale ou régionale.

Cette modification décrétole ne remet toutefois pas en cause l'interprétation des articles D.IV.54 et R.IV.54-1, alors applicables, d'autant que les travaux préparatoires afférents à cette nouvelle disposition indiquent que celle-ci consacre « expressément des potentialités déjà contenues dans la version actuelle du texte et d'ailleurs déjà utilisées » (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1479/1, p. 55).

4. En l'espèce, l'autorité impose, à titre de charge d'urbanisme, la mise à disposition d'un appartement en location pour une durée minimale de 9 ans via une AIS, ce « qui assurera néanmoins au demandeur des revenus locatifs, certes moindres ».

Il résulte des motifs de l'acte attaqué, reproduits au titre IV du présent arrêt, que son auteur entend notamment, par cette mesure, soutenir la création de logements à loyer modéré à destination des ménages à faibles revenus. L'autorité délivrante indique expressément que les AIS proposent des logements publics qui répondent aux normes de salubrité de la Région wallonne à un prix inférieur à celui du marché classique et que des conditions d'accès sont définies, notamment en matière de revenus, afin de garantir l'accès à un logement de qualité à des personnes à revenus faibles ou modérés.

Les AIS, « opérateurs immobiliers » au sens du Code wallon de l'habitation durable, visent la réinsertion sociale de leurs locataires en développant, par un accompagnement régulier, une pédagogie de l'habiter englobant la fréquence de paiement du loyer, l'utilisation adéquate du logement, notamment au niveau

énergétique, ainsi que le respect de l'environnement humain et physique, conformément à l'article 10, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2013 relatif aux organismes de logement à finalité sociale.

Au vu de ces éléments, l'auteur de l'acte attaqué a, à l'instar de l'autorité communale, pu considérer que la charge d'urbanisme consistant en la mise à disposition, au sein d'un immeuble de 23 appartements, d'un appartement en location pour une durée minimale de neuf ans via une telle agence pouvait être qualifiée de « construction ou équipements publics ou communautaires » au sens de l'article D.IV.54 du CoDT, l'appartement étant mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé.

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

B. Sur la seconde branche

6. L'article D.IV.54, alinéa 2, du CoDT, alors applicable, dispose notamment que « [l]es impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs ».

7. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué identifie l'impact négatif du projet à compenser comme étant « l'augmentation de la densité engendrée par la création de nouveaux logements ».

La motivation de l'acte attaqué révèle que son auteur considère que la charge imposée permet « de compenser de façon proportionnée l'augmentation de la densité engendrée par la création de nouveaux logements tout en répondant aux objectifs de la déclaration de politique communale », laquelle vise notamment « le souhait de l'augmentation du nombre de logements pris en gestion par les agences immobilières sociales », « le soutien à la création de logements à loyer modéré à destination des ménages à faibles revenus » ainsi que « le souhait d'une plus grande mixité sociale et fonctionnelle dans les projets immobiliers », et qu'une telle charge « permet également de renforcer la mixité sociale et fonctionnelle [...] et de créer de nouveaux logements à loyers modérés à destination des ménages à faibles revenus ».

Dans le cadre de son examen de l'impact résiduel du projet, l'auteur de l'acte attaqué a pris en compte ses incidences positives sur la collectivité, mises en avant par la demanderesse de permis, étant la « valorisation d'une parcelle située en zone d'assainissement autonome », la « participation à la diminution de la forte

pression immobilière à laquelle est soumise la ville d'Arlon », l'« aménagement paysager de nature à favoriser son intégration et l'effet de création d'un parc ».

Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité délivrante a néanmoins considéré qu'il y avait lieu d'imposer la charge d'urbanisme susvisée pour compenser l'impact du projet sur la collectivité au niveau communal.

À cet égard, les éléments avancés par la partie requérante ne permettent pas de conclure à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, étant l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. En particulier, la circonstance que l'augmentation de la densité aurait été souhaitée par l'autorité communale et le fonctionnaire délégué pour marquer utilement l'entrée de ville ne permet pas de considérer que l'appréciation de l'autorité délivrante est incompréhensible pour tout observateur averti. En affirmant que « cet impact positif contrebalance complètement le prétendu impact négatif constitué par la prétendue augmentation de densité », la partie requérante entend en réalité substituer son appréciation à celle de l'autorité.

8. Il s'ensuit que la seconde branche du moyen n'est pas fondée.

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

VII. Troisième et quatrième moyens

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un troisième moyen de l'inexactitude des motifs et un quatrième moyen de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans le troisième moyen, elle critique la motivation de l'acte attaqué en faisant valoir que le projet n'implique pas une augmentation de densité, mais seulement « la mise en œuvre de la densité sur une parcelle jusque-là non urbanisée ». Elle estime que la densité de logements d'une ville s'exprime en nombre de logements à l'hectare et qu'un tel coefficient est donc égal à la surface totale des parcelles urbanisées d'une ville divisée par le nombre de logements qui y sont implantés, le résultat de cette division donnant le ratio de densité globale d'une ville. Elle en déduit que si le développement du projet accroît le nombre de logements de la ville d'Arlon,

il augmente également la surface urbanisée, pour un total de près de 60 ares, de sorte que le résultat de la division de ces deux chiffres augmentés ne sera pas forcément supérieur à celui de la division des chiffres initiaux, ou seulement de façon négligeable. Elle déplore que, faute de calcul précis, l'augmentation du ratio de densité globale de la ville ne soit pas démontrée dans la motivation du permis attaqué. Elle est d'avis qu'aussi bien le ministre que l'autorité communale confondent « la mise en œuvre de la densité » et l'« augmentation de la densité ».

Elle précise, à titre surabondant, que la densité spécifique du projet pour la parcelle concernée s'élève à environ 38 logements par hectare et rappelle que, lors d'une réunion de projet, le fonctionnaire délégué a indiqué que la densité minimum sur la parcelle devait être de 15 logements. Elle en déduit que la densité minimum sur la parcelle est de 25 logements par hectare et qu'en portant cette densité à 38 logements par hectare, conformément au souhait de l'autorité communale et du fonctionnaire délégué désireux de marquer l'entrée de ville, l'auteur de projet a porté la densité de la parcelle spécifique à 1,5 fois la densité minimum, de sorte qu'il n'est pas raisonnable de parler d'augmentation de la densité.

Dans le quatrième moyen, elle critique le fait que l'autorité délivrante n'identifie pas l'impact que fait peser le projet sur la collectivité au niveau communal, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel lors de l'imposition d'une charge d'urbanisme. Elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué relève de la pétition de principe et est inadéquate et insuffisante.

B. Le mémoire en réplique

Quant au troisième moyen, elle soutient que dans une zone d'habitat au plan de secteur, les parcelles jusqu'alors non urbanisées ont vocation à recevoir des constructions et que lors de l'instruction d'une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'immeubles neufs, il appartient à l'autorité d'apprécier si la densité proposée est, ou non, acceptable. Selon elle, dès lors que le permis d'urbanisme est octroyé, c'est que la densité proposée est acceptable pour être « mise en œuvre », l'autorité ne pouvant pas autoriser un projet d'immeubles neufs présentant une densité telle qu'elle ferait peser un impact sur la collectivité au niveau communal qu'il y a lieu de compenser par une charge d'urbanisme. Une telle attitude est, à son sens, contraire à l'objectif du CoDT, tel qu'il est décrit en son article D.I.1, § 1^{er}, d'assurer un développement durable et attractif du territoire. Elle estime que si l'augmentation de la densité est constitutive d'un impact négatif, l'autorité compétente doit refuser le permis d'urbanisme et veiller à assurer le développement attractif et durable du territoire par le développement d'un projet corrigé pour être plus adapté en termes de densité.

Quant au quatrième moyen, elle fait valoir qu'en exprimant que « le demandeur ne peut ignorer sérieusement l'impact sur la collectivité de la création de 23 logements, ne fût-ce qu'en termes de mobilité », la partie adverse admet implicitement que cet impact n'a pas été identifié dans l'acte attaqué autrement que comme étant l'augmentation de la densité.

Elle estime que pour qu'une charge d'urbanisme puisse être imposée, l'impact doit être précisément défini afin d'être quantifiable, en application de l'article R.IV.54-2, § 1^{er}, du CoDT.

Elle est d'avis que le projet n'a aucun impact sur la collectivité au niveau communal en termes de mobilité, comme cela est exprimé dans la motivation de l'acte attaqué, lequel indique que le projet s'implante à un endroit stratégique au niveau de son accessibilité, le long d'une route nationale, à proximité d'une autre route nationale et encore d'une autoroute, soit autant d'axes routiers qui ne relèvent pas de la compétence communale, tandis que le centre-ville est autant accessible à pied que par une desserte de bus déjà existante, de sorte qu'en termes de mobilité, le projet n'a pas d'impact sur la collectivité au niveau communal.

Elle souligne qu'en ce qui concerne l'aménagement paysager, l'assainissement et la pression foncière, l'acte attaqué reconnaît qu'il s'agit plutôt d'impacts favorables que défavorables.

C. Le dernier mémoire

Elle déduit des motifs de l'acte attaqué que son auteur met en exergue une augmentation de la densité et non une pression foncière supplémentaire sur le territoire de la commune. Elle insiste également sur le fait que la N4 est une route nationale, tandis que l'article D.IV.54, § 3, du CoDT impose, quant à lui, de compenser l'impact d'un projet sur la collectivité au niveau communal. Elle est d'avis qu'une augmentation de densité n'implique pas nécessairement des impacts à compenser.

VII.2. Examen

1. Il y a lieu d'interpréter le troisième moyen, en tant qu'il est pris de « l'inexactitude des motifs », comme étant également pris de la violation de l'obligation de motivation formelle, raison pour laquelle les troisième et quatrième moyens sont examinés ensemble.

2. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er} 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. Un acte n'est régulièrement motivé en la forme, au sens de cette loi, qu'à la double condition qu'il comporte l'énoncé des raisons qui le justifient et que ces motifs ne soient pas entachés d'inexactitude. La motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation formelle ne va toutefois pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Si, en principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération, cette exigence doit se comprendre de manière raisonnable et n'empêche pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci.

3. En l'espèce, il ressort de la motivation du permis attaqué, reproduite au titre IV du présent arrêt, que son auteur a motivé son choix d'imposer une charge d'urbanisme tenant en la mise à disposition d'un appartement en location pour une durée minimale de neuf ans via une AIS, en évoquant notamment trois recommandations de la déclaration de politique du logement de la ville d'Arlon que le projet de construction de 23 appartements sur une parcelle non bâtie ne suit pas. Il y a lieu d'ajouter que l'impact du projet sur la collectivité est identifié comme étant « l'augmentation de la densité engendrée par la création des nouveaux logements ».

Il n'est pas inadmissible de considérer, comme l'a fait l'autorité délivrante, que la création de 23 nouveaux logements sur une parcelle jusqu'alors non urbanisée implique un accroissement de densité d'occupation pour la parcelle considérée, ni qu'une telle augmentation représente un impact pour la collectivité. En effet, la création d'un tel nombre de logements implique notamment, pour le quartier considéré, une certaine augmentation du charroi mais, surtout, une augmentation des usagers des services, infrastructures et équipements publics et collectifs locaux. Ce projet, qui ne respecte pas plusieurs recommandations de la déclaration de politique du logement de la ville d'Arlon, entraîne aussi une consommation de la réserve foncière constructible de la commune. L'ensemble de ces considérations permet de comprendre la raison pour laquelle le choix a été fait d'imposer la mise à disposition temporaire d'un logement à une AIS moyennant, pour le bénéficiaire du permis, un loyer qui est, certes, plus bas que la normale.

Ces différents éléments, qui ressortent de la motivation de l'acte attaqué, sont, par ailleurs, confirmés par les pièces du dossier administratif. Ainsi, il est notamment mentionné dans l'avis de la CAR du 8 février 2022, annexé au permis critiqué, que la commune estime « que le projet du demandeur aura bel et bien un impact sur la collectivité, car il induit une pression foncière supplémentaire sur le territoire de la commune et qu'il ne prévoit pas de logements sociaux (alors que la commune doit se doter de 10 % de logements sociaux) ».

En considérant que les raisons pour lesquelles l'augmentation de la densité constitue un impact pour la collectivité au niveau communal ne sont pas explicitées, la partie requérante reproche en réalité à l'autorité de ne pas avoir exposé les motifs de ses motifs, ce qui ne se peut.

Il convient par ailleurs de ne pas confondre l'appréciation portée par l'autorité quant à l'utilité d'imposer une charge d'urbanisme et celle relative au caractère admissible du projet en tant que tel : une autorité peut, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, décider qu'un projet est admissible sur le plan de l'aménagement du territoire, tout en estimant néanmoins utile d'imposer une charge d'urbanisme destinée à compenser l'impact négatif que fait peser le projet sur la collectivité au niveau communal. Il n'est, dès lors, pas contradictoire, dans le chef de l'autorité, de considérer, d'une part, que le projet est admissible, tant en termes de mobilité et d'accessibilité, qu'en termes de mixité sociale, de volumétrie, et d'aménagement paysager et, d'autre part, que le projet implique une augmentation de la densité qu'il y a lieu de compenser par l'imposition d'une charge d'urbanisme.

Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, ni d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de la partie adverse et de la partie requérante, aucune erreur manifeste d'appréciation n'étant, du reste, alléguée en l'espèce.

4. Enfin, sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public ou étaient connus de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire.

Aux termes du mémoire en réplique, la partie requérante expose, dans les développements relatifs à son quatrième moyen, une argumentation inédite dans laquelle elle invoque l'article R.IV.54-2, § 1^{er}, du CoDT et la nécessité de quantifier le coût financier de l'exécution du projet. Une telle argumentation est absente de la

requête et ne relève pas de l'ordre public, de sorte qu'elle est tardive et, partant, irrecevable.

5. Il s'ensuit que les troisième et quatrième moyens ne sont pas fondés.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 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 23 décembre 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Pierre-Olivier de Broux,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay