

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.995 du 12 juin 2026

A. 241.657/XIII-10.326

En cause : **C.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,

Partie intervenante :

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 avril 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 12 février 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale sur un bien situé route de Neufchâteau à Arlon (Heinsch).

II. Procédure

Par une requête introduite le 12 juin 2024, 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^{me} Louise Ernoux-Neufcœur, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mai 2026.

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

La partie requérante, comparaissant en personne, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Emma Dupont, *loco* M^{es} Nathalie Van Damme et Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Louise Ernoux-Neufcœur, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Les antécédents utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 265.254 du 19 décembre 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.265.254) qui a rejeté le recours en annulation introduit à l'encontre du précédent refus de permis d'urbanisme du 28 novembre 2022 ayant le même objet que celui de l'acte attaqué. Il y a lieu de s'y référer et de les compléter par les éléments qui suivent.

2. Le 24 mai 2023, la partie requérante introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale sur le même bien sis route de Neufchâteau à Arlon (Heinsch), cadastré 6^{ème} division, section D, n° 225 P.

Le bien se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur.

3. Le 12 juin 2023, le dossier de demande est déclaré complet et recevable.
4. Les avis de divers instances et services sont sollicités et émis.
5. Le 4 septembre 2023, le collège communal d'Arlon émet un avis défavorable.
6. Le 2 octobre 2023, il proroge de 30 jours le délai d'envoi de sa décision.
7. Le 3 octobre 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.
8. Le 16 octobre 2023, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.
9. Le 6 novembre 2023, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.
10. Le 8 janvier 2024, les parties sont auditionnées par la commission d'avis sur les recours (CAR), laquelle émet un avis défavorable le même jour.
11. Le 12 février 2024, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

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

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La partie intervenante excipe de l'irrecevabilité du recours, faisant valoir que l'intérêt au recours de la requérante est illégitime. Elle estime que le projet litigieux est illégal dès lors qu'il contrevient aux dispositions du permis d'urbanisme du 8 février 2019, lequel est définitif et prévoit la plantation d'un massif de frênes occupant la quasi-totalité de la parcelle en cause.

La requérante réplique que le permis du 8 février 2019 n'impose pas la plantation de frênes prévue sur le plan d'implantation mais l'interdit en imposant le respect de l'avis de l'intercommunale de la province du Luxembourg en charge de la gestion des eaux (AIVE) du 23 novembre 2018 qui, selon elle, s'y oppose. Elle considère que le projet litigieux ne crée pas de situation illégale dès lors que la plantation de frênes ne pourra, en toute hypothèse, jamais être réalisée. Elle renvoie au premier moyen de sa requête en annulation dirigée contre le précédent refus de permis du 28 novembre 2022.

V.2. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies. D'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime et, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

L'intérêt à agir est illégitime s'il s'assimile au maintien d'une situation illégale, c'est-à-dire d'une situation qui est contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. L'illégitimité ne consiste pas en une simple illégalité mais tient à des circonstances répréhensibles et à l'intention d'enfreindre la loi. Partant, n'est pas illégitime, l'intérêt d'un requérant à contester une décision le privant d'un avantage qui, s'il lui était accordé, serait de nature à régulariser un comportement infractionnel qui lui est reproché et à faciliter son retour à la légalité.

2. En l'espèce, il n'est pas contesté que la demande de permis faisant l'objet du refus attaqué vise la construction d'une maison unifamiliale sur une parcelle sur laquelle des arbres doivent être plantés selon le permis d'urbanisme n° 18/164 du 8 février 2019, permis qui autorise la construction de deux immeubles de sept appartements chacun et est devenu définitif.

Indépendamment de la question de la contradiction éventuelle du projet litigieux avec ce permis préexistant – laquelle a d'ailleurs été admise par l'arrêt n° 265.254 du 19 décembre 2025 –, ce seul état de fait ne permet pas de conclure au caractère illégitime de l'intérêt de la requérante. En effet, le projet de construction litigieux n'est pas, en soi et considéré isolément, constitutif d'une infraction. Au demeurant, l'acte attaqué est un refus de permis de sorte que son éventuelle annulation n'autorise pas la requérante à réaliser la construction projetée sans obtenir le permis

d'urbanisme nécessaire et, partant, sans que l'autorité délivrante ne se prononce sur le caractère admissible ou non du projet au regard du permis d'urbanisme n° 18/164 précité.

L'illégitimité de l'intérêt de la requérante n'étant pas établie, l'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La requérante prend un premier moyen, qu'elle divise en deux branches, de l'inexactitude des motifs.

Dans une première branche, elle critique la référence faite, dans l'acte attaqué, au schéma de développement communal (SDC), alors qu'aucun SDC n'est en vigueur à Arlon, et que celui en cours d'élaboration n'a pas encore été adopté définitivement et peut faire l'objet des recours légaux. Elle en déduit que revendiquer son application immédiate est prématuré et inopportun.

Dans une seconde branche, elle expose que la motivation de l'acte attaqué selon laquelle « l'urbanisation de cette zone, située entre deux agglomérations, n'est pas à privilégier, laquelle n'est pas propice à une densité élevée de l'habitat et engendre une urbanisation "en ruban" » a été contestée en raison de son inexactitude dans le cadre du recours en annulation introduit à l'encontre du précédent refus de permis, recours toujours pendant. Elle estime que ce n'est pas la construction projetée qui engendre l'urbanisation en ruban mais bien le plan de secteur qui définit la zone d'habitat à caractère rural reliant les localités entre elles. Elle est d'avis que l'urbanisation de la parcelle par la construction d'une seule maison unifamiliale n'engendre pas l'urbanisation « en ruban » mais s'y inscrit simplement en l'intégrant. Elle souligne que la zone concernée est déjà entièrement urbanisée, toutes les autres parcelles (sauf deux) situées le long de la route de Neufchâteau entre l'entrée de Freylange et le centre de Heinsch étant déjà construites, de sorte que l'urbanisation « en ruban » est déjà existante. Elle ajoute que le projet consiste en la construction d'une seule maison unifamiliale et qu'une telle densité d'habitat, réduite à son minimum, ne peut être considérée comme « élevée ». Elle évalue la densité, avant division parcellaire, à 33,5 logements par hectare, portée à 35,9 logements par hectare avec la maison projetée, soit une augmentation d'environ 4,2 % qui n'engendre pas, selon

elle, « une densité élevée de l'habitat » pour l'ensemble de la parcelle initiale pour laquelle le permis d'urbanisme n° 18/164 avait été octroyé.

Elle déduit de la définition de l'urbanisation en ruban à l'article D.II.45, § 2, du Code du développement territorial (CoDT) que celle-ci vise l'urbanisation d'une « zone » complète et non pas celle d'une seule parcelle. Elle soutient que l'urbanisation en ruban le long de la route de Neufchâteau a été créée durant la décennie 1970 par la réalisation d'un front bâti depuis la parcelle n° B370 K jusqu'à la sienne, de sorte que la maison unifamiliale projetée ne fait que l'intégrer.

Elle se réfère à la proposition de décision formulée par l'administration, considérant que, même en tenant compte du SDC non encore en vigueur, l'écart à ce schéma en termes de densité pouvait être admis dès lors qu'il doit être considéré comme minime, au vu des objectifs du schéma, et ne génère pas d'impact sur l'environnement existant.

Elle critique le fait, pour l'autorité délivrante, de se prévaloir d'un motif d'une décision précédente alors que ce motif est contesté dans le cadre d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat qui est toujours pendant.

B. Le mémoire en réplique

Quant à la première branche, elle souligne que les parties adverse et intervenante admettent qu'à la date de l'adoption de l'acte attaqué, le SDC n'avait pas été définitivement adopté. Elle expose le processus d'adoption de ce schéma qui a abouti à une adoption définitive par le conseil communal le 18 avril 2024 et une approbation par un arrêté ministériel du 2 juillet 2024. À son estime, ce SDC est illégal en ce qu'il prévoit la création d'un couloir écologique traversant sa parcelle en violation de l'article D.II.25 du CoDT qui définit la destination au plan de secteur de la zone d'habitat à caractère rural, plan de secteur qui a force obligatoire alors que le SDC n'a que force indicative. Elle renvoie, à cet égard, au développement de la première branche de son deuxième moyen. Elle ajoute que, bien que cette illégalité lui fasse grief, elle n'a pas l'intention d'introduire de recours à l'encontre de ce schéma dès lors qu'il s'agit de l'aboutissement d'un long processus de neuf ans et qu'il apporte un cadre pour la ville d'Arlon. Elle considère toutefois que la transformation de sa parcelle en « couloir écologique » constitue une illégalité grave, en ce qu'elle la prive de manière illégitime d'un usage privé de sa parcelle au profit d'un usage public, et qu'une telle illégalité est manifeste. Elle en infère que le Conseil d'État doit considérer que le SDC ne produit pas d'effet pour sa parcelle. Elle réplique que l'auteur de l'acte attaqué ne fonde pas le refus sur la révision ou l'établissement

d'un SDC en cours en application de l'article D.IV.58 du CoDT, mais bien sur le schéma lui-même et les objectifs qu'il contient.

Sur la seconde branche, se prévalant du considérant de l'acte attaqué relatif à la densité du projet, elle fait valoir que le projet peut être isolé de l'immeuble à appartements autorisé sur la parcelle attenante. Elle ajoute que le permis d'urbanisme du 8 février 2019 autorisant la construction de quatorze appartements ne comprend nulle part le mot « densité », ce qui démontre, à son estime, que la densité ne soulevait aucune remarque particulière.

C. Le dernier mémoire

Elle maintient que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas fonder celui-ci sur le SDC, en tant qu'élément d'appréciation, pendant sa période d'établissement. Elle estime que les dispositions du CoDT sont impératives et touchent à l'ordre public de sorte que les nouveaux développements relatifs à l'écartement du SDC pour ce qui concerne sa parcelle, soulevés dans son mémoire en réplique, ne sont pas irrecevables.

Elle soutient que, lorsque la partie adverse évoque « l'urbanisation de cette zone située entre deux agglomérations », le terme « zone » ne vise en réalité que la parcelle concernée. Elle explique que l'emploi de l'indicatif présent confirme cette interprétation. Elle en déduit que lorsqu'elle affirme que son projet n'engendre pas une urbanisation en ruban mais l'intègre, elle ne substitue pas son appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué mais constate un fait objectif. Elle ajoute que si la « zone » intègre la parcelle voisine comportant 14 appartements, la densité élevée résulte de ceux-ci et non de la maison supplémentaire projetée sur la parcelle issue de la division.

VI.2. Examen

A. Préambule aux deux branches

1. Au regard des développements qui le soutiennent, il y a lieu d'interpréter le moyen en tant qu'il est pris de « l'inexactitude des motifs » comme étant pris de la violation de l'obligation de motivation tant formelle que matérielle de l'acte attaqué.

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 1^{er} 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. 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 que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

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

Par ailleurs, il est constant qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit. Il ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

B. Sur la première branche

2. En l'espèce, l'acte attaqué précise que le bien est notamment soumis à l'application du « schéma de développement communal de la ville d'Arlon, adoption provisoire du projet par délibération du conseil communal du 29 juin 2023 », dont il s'écarte. Il est motivé à cet égard comme suit :

« Considérant que la demande s'écarte du schéma de développement communal pour les motifs suivants :

- Densité : la densité de l'aire concernée par le projet est de maximum 20 log/ha ;
Le projet présente une densité de 23,98 log/ha ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.5 du Code, 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 :

- 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 ;
- contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

[...]

Considérant qu'il y a lieu d'examiner le projet en fonction des circonstances urbanistiques locales, de son intégration au cadre et son bâti environnant, de son impact dans le paysage, comme de son adéquation avec les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme contenus dans le schéma (SDC), de sa justification compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

Considérant que, sur la base de la conformité au plan de secteur, la demande est admissible ;

Considérant cependant que le projet vient en aval d'un ensemble de rétroactes ayant abouti à une division parcellaire d'une parcelle comprenant la parcelle concernée et la parcelle 225S ; que la parcelle 225S a fait l'objet de la construction d'un immeuble d'appartements avec parking situé du côté latéral droit, soit le côté du projet ci-concerné ;

Considérant que la décision précédente précisait notamment que "l'urbanisation de cette zone située entre deux agglomérations, n'est pas à privilégier, laquelle n'est pas propice à une densité élevée de l'habitat et engendre une urbanisation 'en ruban' " ; que le collège communal relève que "ni l'implantation ni le gabarit de la nouvelle proposition ne participent à la bonne intégration du projet dans le contexte bâti" ; que l'autorité de recours estime que le décrochement du front bâti vers la voirie ne permet pas d'assurer l'inscription du projet dans la continuité du front bâti déterminé par les constructions situées de part et d'autre de la parcelle ; que le bâtiment projeté présente des caractéristiques (gabarit et proportions) qui participent à singulariser ce dernier dans le contexte plutôt que de l'intégrer ; que l'avancée vers la voirie augmente cette singularité ; que le pignon aveugle n'est pas de nature à valoriser la séquence bâtie au droit de la parcelle concernée ; qu'enfin le plan d'implantation ne reprend pas les courbes de niveau nécessaire à l'analyse de la gestion du relief alors que le terrain présente des contraintes de dénivelés ».

Il ressort des motifs de l'acte attaqué précités que l'autorité décidante prend acte de l'adoption provisoire du SDC de la ville d'Arlon et de ce que la demande s'en écarte du point de vue de la densité, sans pour autant en tirer un motif de refus du permis sollicité. En effet, elle a ensuite notamment égard à la « densité élevée » de l'habitat sans se référer à la densité maximale préconisée par le SDC en projet et sans justifier d'écart à ce schéma sur la base de l'article D.IV.5 du CoDT. L'acte attaqué ne comporte pas non plus de motif de refus fondé sur l'article D.IV.58 du CoDT, disposition qui permet de justifier une décision de refus de permis sur l'établissement ou la révision en cours d'un tel schéma. Partant, le grief manque en droit.

3. Sont irrecevables les nouveaux griefs ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public et ont pu être portés à la connaissance de la 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.

En l'espèce, les développements contenus dans le mémoire en réplique relatifs à la demande d'écartement de l'application du SDC, pour ce qui concerne la parcelle de la requérante, eu égard à l'illégalité grave et manifeste dont elle prétend qu'il est entaché, invoquant, à cet égard, une violation de l'article D.II.25 du CoDT, sont nouveaux et ne sont pas d'ordre public. Dès lors qu'ils auraient pu et donc dû être soulevés dès la requête, ils sont tardifs et, partant, irrecevables.

4. La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

C. Sur la seconde branche

5. L'arrêt n° 265.254 du 19 décembre 2025 rejette la critique d'inexactitude invoquée à l'encontre du motif de refus relatif à l'urbanisation en ruban et à la densité élevée de l'habitat engendrées par le projet litigieux, motif repris dans l'acte attaqué, dans les termes suivants :

« 9. Il ressort des motifs de l'acte attaqué que son auteur, après avoir constaté que la demande est conforme à la destination de la zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, considère, qu'eu égard notamment aux rétroactes du projet, il n'y a pas lieu de privilégier l'urbanisation de la zone concernée, située entre deux agglomérations, étant précisé que c'est "l'urbanisation de cette zone" – et non le projet litigieux – qui engendre une urbanisation "en ruban".

En jugeant que l'urbanisation de la parcelle par la construction d'une seule maison unifamiliale n'engendre pas cette urbanisation en ruban – déjà existante – mais s'y inscrit simplement en l'intégrant, la partie requérante tente en réalité de substituer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non rapportée en l'espèce.

10. Quant à la densité du projet, l'auteur de l'acte attaqué considère, par référence à la décision de refus du collège communal et eu égard à la construction d'un immeuble à appartements sur la parcelle voisine, que la zone concernée "n'est pas propice à une densité élevée de l'habitat". L'autorité peut raisonnablement estimer que la division d'une parcelle sur laquelle ont déjà été construits quatorze appartements pour y construire un nouveau logement, fût-il unifamilial, engendre une augmentation de la densité de l'habitat dans la zone concernée. Ce faisant, elle est restée dans le pouvoir d'appréciation qui est le sien, et la partie requérante n'établit pas l'existence d'une erreur manifeste sur ce point.

Pour le surplus, en affirmant que la densité globale des deux parcelles avant division est faible, ou en considérant qu'il est "certainement plus opportun de permettre la construction d'une maison unifamiliale que d'imposer le maintien d'un espace vide", la partie requérante tente, à nouveau, de substituer son

appréciation à celle de l'autorité compétente, ce qu'elle ne peut, l'inscription d'une parcelle en zone d'habitat au plan de secteur n'impliquant pas *ipso facto* son urbanisation et, par voie de conséquence, sa densification.

11. L'appréciation du bon aménagement des lieux relevant de l'opportunité de l'action administrative, le fait que la partie requérante ne partage pas l'appréciation de l'autorité ne vicie pas l'acte attaqué ».

Dans le cadre de la présente affaire, la requérante ne développe pas d'élément nouveau de nature à remettre en cause cette analyse qui garde toute sa pertinence. Par identité de motifs, la seconde branche du premier moyen n'est pas fondée.

6. Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La requérante prend un deuxième moyen, qu'elle divise en trois branches, de la violation des principes généraux de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir et du revirement d'attitude.

Dans une première branche, elle expose que le SDC en cours d'élaboration vise la création d'un « couloir écologique » traversant la parcelle faisant l'objet de la demande de permis, notamment par la réalisation d'une plantation de massif de frênes sur cette parcelle. Elle indique que, pour y parvenir, la ville d'Arlon considère qu'au regard du permis d'urbanisme n° 18/164 octroyé en 2019, ce massif de frênes aurait dû être planté sur la parcelle, car figurant sur le plan d'implantation du dossier de demande. Elle affirme toutefois que l'avis de l'AIVE, que ce permis impose de respecter, interdit cette plantation, et que ce n'est donc pas le bâtiment projeté qui empêche la réalisation de l'objectif visé par le SDC mais bien l'impossibilité de réaliser la plantation de frênes. Elle en déduit que l'imposition de participation de la parcelle à la création du couloir écologique tel que souhaité par le SDC est illégale au regard de la destination de la zone d'habitat à caractère rural tel que définie à l'article D.II.25 du CoDT. Elle expose que la parcelle en cause n'est pas contiguë à un boqueteau ou une forêt existants ni à une surface forestière inscrite au plan de secteur et en déduit que la deuxième des conditions cumulatives requise par l'article R.II.36-3 du CoDT pour qu'un boisement soit permis dans la zone d'habitat à caractère rural n'est pas remplie. Selon elle, le SDC contrevient à l'article D.II.25 du CoDT en voulant imposer la plantation d'un massif de frênes. Elle conclut que

« refuser un permis d’urbanisme pour favoriser la réalisation d’un objectif du schéma de développement communal – dont la seule valeur juridique est une valeur indicative – contrevenant à un autre article du CoDT qui lui est prioritaire dès lors qu’il a force obligatoire est un abus de pouvoir ».

Dans une deuxième branche, elle expose que c’est précisément pour contrecarrer le « front bâti unique » qu’elle a choisi d’avancer la maison au maximum sur l’alignement, le précédent refus de permis reprochant l’urbanisation « en ruban », soit celle définie à l’article D.II.45, § 2, du CoDT, qui « ne permet que le développement d’un front bâti unique ». Elle estime qu’il est contradictoire de lui reprocher, dans un même considérant, une urbanisation « en ruban » et le fait que la maison ne s’inscrit pas dans le front bâti unique de l’urbanisation en ruban déjà existante. Elle y perçoit un revirement d’attitude injustifié.

Dans une troisième branche, elle critique le motif de l’acte attaqué aux termes duquel « le plan d’implantation ne reprend pas les courbes de niveau nécessaires à l’analyse de la gestion du relief, alors que le terrain présente des contraintes de dénivelés ». Elle constate que l’autorité compétente en première instance a délivré un accusé de réception « complet » et en déduit que ce prétendu manquement résulte de sa faute. Elle souligne que cette lacune n’a pas été évoquée dans les décisions et avis rendus en cours d’instruction de la demande et soutient que ce motif d’incomplétude du dossier de demande relève du seul souci de trouver un argument pour motiver la décision de refus. À son estime, dès lors qu’aucune précision supplémentaire ne lui a été demandée lors de l’examen de la complétude de sa demande, il ne peut lui être reproché le moindre manquement.

B. Le mémoire en réplique

Quant à la recevabilité de la première branche, elle souligne qu’en faisant référence à l’excès de pouvoir et au revirement d’attitude, elle a déterminé le principe général de bonne administration violé. Jurisprudence à l’appui, elle considère qu’il n’y a pas lieu de faire preuve d’un formalisme excessif. Elle indique qu’il ressort de la réponse de la partie adverse que celle-ci a parfaitement compris la critique. N’étant pas juriste professionnelle, elle sollicite l’indulgence du Conseil d’État pour son appréciation des conséquences à donner au manque de précision de l’excès de pouvoir qu’elle reproche à l’auteur de l’acte attaqué.

Sur le fond, elle réplique que la réponse de la partie adverse au quatrième moyen, selon laquelle « le ministre ne pouvait pas ignorer le précédent permis qui indique que l’objectif qui est de maintenir et développer un réseau écologique par le biais d’un traitement paysager du parking de l’immeuble construit et la plantation d’un

massif d'arbres à haute tiges n'est pas réalisé à ce jour » et qu'« admettre le projet tel qu'il est présenté met en péril l'objectif susmentionné et partant la mise en œuvre du permis précédemment délivré », contredit son argumentation relative à la première branche du moyen et suffit à démontrer le réel motif du refus du permis d'urbanisme.

Sur la deuxième branche, elle répète qu'assurer l'inscription du projet dans la continuité du front bâti existant renforce encore plus l'urbanisation en ruban déjà existante.

Sur la troisième branche, elle prend acte que la partie adverse considère qu'il s'agit d'un motif surabondant, en rappelant toutefois que l'absence de courbes de niveau sur le plan d'implantation n'a pas empêché le collège communal, la CAR et la DJRC d'analyser le projet.

C. Le dernier mémoire

Elle considère qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que le SDC est un des éléments d'appréciation de l'examen de la demande. Elle en déduit qu'il est un des motifs de refus et, partant, que la première branche du moyen ne repose pas sur un postulat erroné.

Sur la deuxième branche, elle expose que sa critique prise de la contradiction relevant du revirement d'attitude est à appréhender au regard du précédent refus d'octroi du permis.

Sur la troisième branche, elle soutient que, compte tenu de l'absence de demande d'informations complémentaires, la partie adverse ne peut pas légitimement se prévaloir du fait qu'elle n'était pas en mesure de statuer de manière éclairée alors que toutes les autorités appelées à prendre une décision ou donner un avis au cours de la procédure administrative y sont parvenues. Elle estime que l'autorité a pu statuer en pleine connaissance des éléments du relief du sol puisqu'elle a constaté la « modification légère du relief du sol en périphérie de l'habitation ».

VII.2. Examen

A. Première branche

1. Il ressort des développements de la première branche du deuxième moyen que les critiques formulées visent, non pas l'acte attaqué, mais le SDC de la ville d'Arlon en cours d'élaboration, sur lequel la requérante estime que l'acte attaqué se fonde. Or, comme déjà constaté dans le cadre de l'examen du premier moyen,

l'auteur de l'acte attaqué prend acte de l'adoption provisoire de ce SDC sans en tirer de motif pour justifier sa décision de refus.

La première branche du deuxième moyen, qui repose sur un postulat erroné, n'est pas fondée.

B. Deuxième branche

2. 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 son pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement.

En l'espèce, la requérante fait valoir qu'en considérant, d'une part, que l'urbanisation de la zone engendre une urbanisation « en ruban » et que la maison projetée ne s'inscrit pas « dans la continuité du front bâti déterminé par les constructions situées de part et d'autre de la parcelle », l'auteur de l'acte attaqué opère un « revirement d'attitude » qui ne peut être admis. Ce faisant, la requérante reproche en réalité une contradiction dans les motifs de l'acte attaqué plutôt qu'un revirement d'attitude dans le chef de son auteur. Le fait que l'un des motifs critiqués soit repris du précédent refus de permis n'énerve en rien ce constat.

3. La notion de « front bâti unique » reprise à l'article D.II.45, § 2, du CoDT, sur laquelle se fonde la requérante pour considérer que le refus d'une urbanisation « en ruban » entre en contradiction avec le motif tiré du décrochement du front bâti vers la voirie, ne vise pas une implantation identique de tous les bâtiments du même front bâti le long de voirie mais seulement l'existence d'un seul front bâti le long de la voirie, par opposition à une « composition urbanistique s'organisant autour d'un nouveau réseau viaire » et présentant dès lors plusieurs fronts bâtis. Partant, cette définition ne permet pas d'établir une contradiction dans les motifs de l'acte attaqué.

Du reste, il n'est pas contradictoire d'estimer, dans le même temps, que l'urbanisation d'une parcelle n'est pas opportune dans son principe, dès lors qu'elle engendre une urbanisation en ruban, et que l'implantation du projet n'est pas admissible en ce que le décrochement du front bâti vers la voirie ne permet pas d'assurer l'inscription du projet dans la continuité du front bâti déterminé par les constructions situées de part et d'autre de la parcelle, l'avancée vers la voirie augmentant par ailleurs la singularité du bâtiment projeté.

En soutenant qu'« assurer l'inscription du projet dans la continuité du front de bâti existant, c'est précisément renforcer encore plus l'urbanisation en ruban déjà existante », la requérante tente en réalité de substituer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué, ce qu'elle ne peut, sauf à démontrer une erreur manifeste d'appréciation, preuve non rapportée en l'espèce.

La deuxième branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

C. Troisième branche

4. Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

En l'espèce, il ne ressort pas des éléments du dossier ni de la motivation de l'acte attaqué que le motif lié à l'insuffisance des informations contenues au plan d'implantation est surabondant et n'a pas participé à déterminer le sens de la décision attaquée.

Par ailleurs, la délivrance d'un accusé de réception de dossier complet établit que les documents requis sont matériellement présents dans le dossier, mais ne préjuge pas de leur qualité.

5. Sur le caractère lacunaire du dossier de demande, l'acte attaqué comprend le motif suivant :

« le plan d'implantation ne reprend pas les courbes de niveau nécessaires à l'analyse de la gestion du relief alors que le terrain présente des contraintes de dénivelés ».

Il en ressort que son auteur a considéré, sur ce point, qu'il n'était pas suffisamment informé et, partant, n'était pas en mesure de statuer en connaissance de cause. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, une autorité peut légitimement estimer qu'elle n'est pas informée de manière suffisante pour statuer de manière éclairée. La requérante n'invoque pas la base légale qui imposerait à l'autorité de

solliciter des informations complémentaires lorsqu'elle constate des lacunes dans le dossier de demande. Ce grief manque en droit.

Si cette appréciation ne rejoint pas celle de l'autorité communale ni celle du fonctionnaire délégué ou encore celles de la CAR et de la DJRC, la motivation précitée permet de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles l'autorité de recours s'est départie de leur point de vue dès lors qu'elle identifie concrètement ce qui fait défaut. La requérante ne conteste pas l'exactitude de ce motif et n'établit aucune erreur manifeste à cet égard.

Le fait que l'acte attaqué indique par ailleurs que « la demande comporte une modification légère du relief du sol en périphérie de l'habitation afin d'y faciliter l'accès » n'énervé en rien le constat d'incomplétude du plan d'implantation.

La troisième branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

6. Le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses trois branches.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle critique le motif lié aux caractéristiques du bâtiment projeté qui participent, selon l'acte attaqué, à le singulariser plutôt qu'à l'intégrer dans le contexte bâti, alors qu'à son estime, celles-ci correspondent aux standards actuels. Elle soutient que son gabarit et ses proportions, soit sa volumétrie, ne peuvent être remis en cause dès lors qu'ils correspondent à l'architecture de l'époque avec un volume de type R+1+T et un volume secondaire de type R+1/2+T. Elle regrette que l'autorité ne donne pas d'explication sur ce qu'aurait dû être, pour elle, les gabarit et proportions permettant l'intégration de la maison dans le contexte bâti. Elle soutient que l'acte attaqué est insuffisamment motivé sur ce point et qu'il lui est dès lors impossible d'adapter le projet selon le souhait de l'autorité.

B. Le mémoire en réplique

Elle réplique que les parties adverse et intervenante ne contestent pas que l'acte attaqué ne contient pas d'indication sur ce que devraient être les gabarit et proportions de la maison projetée dans une prochaine demande.

C. Le dernier mémoire

Elle critique l'inadéquation et l'insuffisance de la motivation de l'acte attaqué qui n'indique pas en quoi la maison projetée présente des caractéristiques qui participent à la singulariser par rapport au contexte bâti. Elle conteste le caractère surabondant de ce motif.

VIII.2. Examen

1. Un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion 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'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait.

2. En l'espèce, en ce qui concerne le gabarit et les proportions du bâtiment projeté, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

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

- “... Considérant que le présent projet porte sur la construction d'une habitation unifamiliale ; qu'il est similaire à celui refusé précédemment ;
Considérant que l'implantation et la volumétrie de la construction sont différentes du dossier faisant l'objet de la requête en annulation (PB 22/004) ;
(...);
Considérant que cette disposition ne s'aligne sur aucun des fronts de bâtisse définis par les constructions voisines ; que dans le cas présent, le front de bâtisse de référence à prendre en compte pour un programme de maison unifamiliale est celui déterminé par la construction voisine de droite (cadastrée B 380f) ;

Considérant que les niveaux de corniches du volume principal (5,39 m) et du volume secondaire (4,28 m) sont largement supérieurs à celui de la construction de droite (2,78 m) ; que les constructions sur la parcelle de gauche sont un ensemble d'immeubles de 3 étages et volume carport/cave d'un seul niveau dont la hauteur sous corniche est de 3,94 m ;
Considérant dès lors que ni l'implantation ni le gabarit de la nouvelle proposition ne participent à la bonne intégration du projet dans le contexte bâti ;

[...]"

[...]

Considérant que la demande concerne la construction d'une habitation composée d'un volume de type R+1+T et d'un volume secondaire de type R+1/2+T ;

[...]

Considérant que [...] le Collège communal relève que « ni l'implantation ni le gabarit de la nouvelle proposition ne participent à la bonne intégration du projet dans le contexte bâti » ; que l'autorité de recours estime que [...] le bâtiment projeté présente des caractéristiques (gabarit et proportions) qui participent à singulariser ce dernier dans le contexte plutôt que de l'intégrer ; que l'avancée vers la voirie augmente cette singularité ».

Les motifs précités permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité estime que le gabarit et les proportions du projet, couplés à son implantation, ne permettent pas une bonne intégration de celui-ci dans le contexte bâti. Cette motivation est suffisante et adéquate. Il n'incombe pas à l'autorité de décrire, en sus, ce qui serait admissible en termes de volumétrie en vue d'une prochaine demande, statuant sur la base d'un dossier de demande qui circonscrit les contours de sa compétence.

3. Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article D.I.1 du CoDT.

Elle fait valoir que les motifs de refus ne sont pas suffisamment sérieux pour refuser le projet et qu'il appartenait à l'autorité d'apporter son soutien au projet et de l'examiner avec le souci de permettre soit sa concrétisation, soit une future adaptation de la demande pour parvenir à sa concrétisation, en application de l'article D.I.1 du CoDT. Elle indique qu'à défaut de pouvoir invoquer le motif de la décision précédente, d'autres arguments ont été trouvés pour justifier un nouveau refus. À son estime, l'autorité décidante entend empêcher toute construction à cet endroit en affirmant que « l'urbanisation de cette zone située entre deux agglomérations n'est pas à privilégier ». Elle en déduit que l'autorité opposera un refus quelles que soient les adaptations du projet proposées dans une prochaine demande. Se ralliant aux positions explicites successives du collège communal, de la CAR et de la DJRC, elle

en infère qu'en ce qu'elle interdit définitivement tout projet d'urbanisation par la construction d'une maison, la position de l'autorité décidante est illégale au regard de l'article D.I.1 du CoDT.

B. Le mémoire en réplique

Sur la recevabilité du moyen, elle réplique que la partie adverse a compris le développement du moyen, comme en témoigne sa réponse, et que, dès lors, la difficulté de compréhension de la partie intervenante relève plus de son fait que d'une rédaction imprécise du moyen. Elle précise ne pas demander au Conseil d'État d'enjoindre à l'autorité de lui délivrer un permis d'urbanisme ni de substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente mais seulement de constater que le manque de soutien à son projet est une violation de l'article D.I.1 du CoDT.

Sur le fond, elle soutient que l'obligation de participation de la parcelle à la création d'un couloir écologique par le biais de la plantation d'un massif de frênes se révèle être, au regard des antécédents, un motif dirimant du refus de permis d'urbanisme et que la partie adverse le reconnaît implicitement lorsqu'elle affirme qu'« admettre le projet tel qu'il est présenté met en péril l'objectif susmentionné ». Elle en infère que l'autorité n'apporte aucun soutien au projet. Elle ajoute qu'il n'est pas admissible de refuser un projet pour en favoriser un autre qui ne peut de toute façon pas être autorisé.

IX.2. Examen

1. L'article D.I.1 du CoDT, tel qu'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 ».

Cette disposition fixe les grands objectifs ressortant de la police administrative de l'urbanisme. Les travaux préparatoires précisent à cet égard ce qui suit :

« Le Code du développement territorial donne le cadre légal et fixe 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.

[...]

Ce développement est lié à un projet de territoire lequel doit se décliner aux différentes échelles du territoire par le biais des outils d'aménagement que sont les schémas, les plans, les guides et les outils opérationnels. Chacun a un rôle à jouer dans ce développement, raison pour laquelle l'article D.I.1 rappelle de prime abord que le territoire est un patrimoine commun de ses habitants. Le développement vise le développement territorial tant urbain que rural.

[...]

La Région, les communes et les autres autorités publiques sont, chacune dans le cadre de leurs compétences, gestionnaires et garantes de ce développement en rencontrant les besoins énoncés au paragraphe 1^{er} et en tenant compte des spécificités du territoire. Mais les acteurs publics et privés ainsi que les habitants participent eux aussi à ce développement, par le biais de l'élaboration des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de la réalisation de projets qui contribuent au projet de territoire décliné aux différentes échelles du territoire ou encore via la participation consacrée par la Convention d'Aarhus » (*Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 17).

Il en ressort que l'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT tend à reconnaître aux pouvoirs publics compétents un large pouvoir 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 de justifier la censure des décisions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Selon l'article D.I.1, § 2, alinéas 1^{er} et 2, du code, les pouvoirs publics sont les acteurs du développement territorial, notamment dans l'élaboration des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme énumérés au deuxième alinéa. Le troisième alinéa de cette disposition précise, quant à lui, le rôle des « habitants et [des] acteurs publics et privés », autres que « la Région, les communes et les autres autorités publiques » visées au premier alinéa, qui élaborent les outils précités. Ces habitants et acteurs « 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 ».

2. En l'espèce, il ne peut être déduit des dispositions précitées une quelconque obligation, pour les pouvoirs publics, de soutenir les habitants et les acteurs publics et privés dans le développement de leur projet privé.

Le moyen manque en droit à cet égard.

3. Pour le surplus, il apparaît que l'auteur de l'acte attaqué a, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, procédé à l'examen du projet au regard, notamment, de son admissibilité par rapport au plan de secteur et du principe du bon aménagement des lieux, dont l'article D.I.1 du CoDT constitue l'ancrage. La requérante ne développe pas concrètement en quoi l'acte attaqué compromettrait, de manière manifeste, tout ou partie des objectifs poursuivis par le législateur en vertu de l'article D.I.1 du CoDT.

La circonstance que la requérante ne partage pas le point de vue de l'autorité compétente ou sa conviction que son projet de construction sera systématiquement refusé, quelles que soient les adaptations proposées, ne peuvent suffire à conclure à l'illégalité de l'acte attaqué pour cause de violation de l'article D.I.1 du CoDT.

4. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

X. 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 intervention introduite par la ville d'Arlon est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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 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 12 juin 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux