**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XIII^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 263.854 du 1er juillet 2025

A. 233.869/XIII-9302

En cause : **J.J.**
ayant élu domicile chez
M^e Delphine DE VALKENEER, avocat,
avenue des Rogations 47
1200 Bruxelles,

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 14 juin 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 8 avril 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la construction de deux habitations sur un bien sis rue Sainte-Odile à Habay.

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Lucie Vercheval, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 juin 2025.

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

M^e^ Zoé de Limbourg, *loco* M^e^ Delphine De Valkeneer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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*

1. Le 11 septembre 2020, la partie requérante introduit une demande de certificat d'urbanisme n° 2 ayant pour objet la construction de deux habitations sur un bien situé rue Sainte-Odile à Habay-la-Vieille et cadastré 2^ème^ division, section A, n° 1203 B.

Au plan de secteur, la partie du bien concerné par le projet figure en zone d'habitat à caractère rural, tandis que l'autre partie est en zone agricole. La parcelle se trouve partiellement en zone inadéquate à la construction, dans un périmètre de précautions particulières et en zone agricole d'intérêt écologique et paysager au schéma de développement communal (SDC) de la commune d'Habay adopté le 31 mai 2017 et entré en vigueur le 12 novembre 2017.

2. Le 16 septembre 2020, le collège communal de Habay accuse réception d'un dossier complet.

3. Le 17 septembre 2020, l'agent technique en chef du service d'urbanisme de la commune donne les renseignements suivants sur la demande de certificat :

« Il n'y a pas d'égout sur lequel se brancher (interdiction de se brancher sur le collecteur) bien que nous soyons en zone d'assainissement collectif. Il n'y a ni DE ni électricité ni voirie hydrocarburée ».

4. Le 22 septembre 2020, la direction du développement rural (DDR) du SPW émet un avis favorable moyennant le respect des remarques suivantes :

« La demande concerne la construction de deux habitations sur une parcelle reprise en zone d'habitat à caractère rural et pour une partie en zone agricole au plan de secteur. La demanderesse n'est pas agricultrice professionnelle.

La parcelle est en partie en zone d'aléas d'inondation élevé à moyen et je note la présence d'un axe de ruissellement concentré.

Cependant, les constructions seraient implantées en zone d'habitation à caractère rural à bonne distance de la zone d'aléas d'inondation et de l'axe de ruissellement concentré.

[…]

Pour notre part, nous n'avons pas d'objections à cette demande. Celle-ci ne nuit pas à l'activité agricole locale et n'entrave pas l'accès à la zone agricole.

Des plantations d'espèces feuillues et indigènes complèteront les constructions pour une bonne intégration paysagère ».

5. Le 28 septembre 2020, le commissaire voyer donne un avis favorable.

6. Le 2 octobre 2020, la cellule GISER du SPW transmet l'avis favorable suivant :

« Un axe de concentration du ruissellement (Erruissol, importance faible) est cartographié sur la parcelle concernée par le projet. La présence de celui-ci n'est cependant pas confirmée par des données plus récentes et plus précises (Lidaxes). En effet, seule une petite zone d'incertitude est observée à l'arrière de la parcelle (proche de la Rulle).

Étant donné que les futures constructions seront implantées à l'avant de cette parcelle, il apparaît que le projet n'est pas soumis à un risque naturel majeur d'inondation par ruissellement ».

7. Le 6 octobre 2020, ORES indique que « la voirie jouxtant le terrain n'est pas couverte par nos infrastructures basse tension et éclairage public » et qu'« une extension des réseaux est donc nécessaire pour alimenter des nouvelles habitations à cet endroit ».

8. Le 9 octobre 2020, le service des cours d'eau de la province de Luxembourg émet un avis technique favorable conditionnel.

9. Le 12 octobre 2020, la direction des cours d'eau non navigables du SPW donne un avis favorable conditionnel motivé comme suit :

« Selon la cartographie de l'aléa d'inondation, le terrain est situé en zone d'aléa d'inondation moyen à élevé par débordement de la Rulles. La valeur de l'aléa

d'inondation est issue de la combinaison des valeurs de récurrence et de submersion.

[…]

Au vu du projet tel que présenté et considérant que le projet a tenu compte des aléas d'inondation sur la parcelle et que le projet est situé en dehors de ceux-ci, nous émettons un avis favorable pour ce projet aux conditions suivantes :

- Tout remblais est interdit en zone d'aléa d'inondation. Pour information, la zone d'aléa d'inondation est évaluée à la cote 358,60 m ;
- Les terres excavées provenant du terrassement de la construction seront évacuées en dehors de la zone inondable ;
- Considérant qu'aucun système de rétention n'est actuellement mis en place, nous préconisons la mise en place d'un système de rétention d'eau pluviale dont le volume utile (tampon) est de 44 m³. Le système de rétention sera vidangé à raison d'un débit de 0.60 litre/ seconde. Le dispositif mis en place sera donc effectif avant chaque épisode pluvieux.
- Conformément à l'article D.10, § 1er du Titre V de la partie II du Code de l'Eau (décret du 4 octobre 2018), tout rejet d'eau dans la berge de la Rulles doit faire l'objet d'une autorisation domaniale auprès de la Direction des Cours d'Eau Non Navigables (District de Marche-en-Famenne) ».

10. Le 10 novembre 2020, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) transmet un avis défavorable.

11. Le 23 novembre 2020, le collège communal émet un avis défavorable, lequel est notamment motivé comme suit :

« Considérant que l'objet de la demande est repris partiellement dans une zone d'habitat à caractère rural et dans une zone agricole, art. D.II.25 et art. D.II.36 ;

Considérant que l'objet de la demande se trouve partiellement en zone inadéquate à la construction, dans un périmètre de précautions particulières et en zone agricole d'intérêt écologique et paysager au schéma de développement communal, art. D.II.59 ;

Considérant par conséquent que la future construction s'écarte du schéma de développement communal ;

Considérant qu'une annonce de projet a été organisée et que pendant la période du 25.09.2020 au 12.10.2020, 1 réclamation a été introduite contre ladite demande ; que cette réclamation peut être résumée comme suit :

Incohérence de la demande : projet visant la construction de deux habitations sur une parcelle située en zone inadéquate à la construction. Habitant depuis 44 ans la rue constate que le terrain est régulièrement inondé. […]

Considérant l'avis défavorable de la CCATM, émis en date du 10.11.2020 […]

Considérant que la zone a été jugée inadéquate à la construction lors de l'élaboration de notre schéma de développement communal en raison de son caractère inondable ; que la zone inadéquate à la construction y est définie comme suit :

“ La zone inadéquate à la construction rassemble des terrains globalement inadéquats, car présentant de fortes contraintes (sols humides et zone inondable d’aléa élevé).

Cette zone est destinée prioritairement aux espaces agricoles et aux espaces verts.

Il s’agit d’une zone non constructible. Il convient de rendre cette zone non urbanisable en cas de révision du plan de secteur en les utilisant prioritairement comme compensation”.

Considérant que ces terrains ne sont pas équipés ; que leur urbanisation nécessite une extension des réseaux (égout, électricité, alimentation en eau) et l’aménagement d’une voirie hydrocarbonée ; que la Commune deviendra gestionnaire de ces installations qui seront régulièrement inondées ;

Considérant la zone inondable localisée entre la parcelle et la fin de la rue Sainte-Odile, isolant les potentielles futures habitations du reste de l’urbanisation ; par conséquent, il semble non opportun d’étendre l’ensemble des réseaux pour un habitat isolé ;

Considérant que les parcelles se situent dans la continuité d’une zone agricole d’intérêt paysager au schéma de développement communal dont l’objectif est la préservation de milieux naturels, écologiques et paysagers de qualité ; par conséquent, l’urbanisation de ces parcelles impacte de manière non négligeable le paysage ».

12. Le 17 décembre 2020, le fonctionnaire délégué, se ralliant aux observations du collège communal, émet un avis défavorable.

13. Le 4 janvier 2021, le collège communal refuse d’octroyer le certificat d’urbanisme n° 2 sollicité.

14. Le 13 janvier 2021, la demanderesse de certificat introduit contre cette décision un recours devant le Gouvernement wallon.

15. Le 20 janvier 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW accuse réception du recours et invite la partie requérante, le collège communal et le fonctionnaire délégué à une audition fixée le 1er mars 2021.

16. Le 18 février 2021, elle transmet une première analyse du recours.

17. Le 1er mars 2021, la commission d’avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable.

18. Le 3 mars 2021, la partie requérante, non présente lors de l’audition organisée devant le CAR, adresse un courrier afin d’appuyer son argumentaire.

19. Le 18 mars 2021, la DRJC propose au ministre de l'Aménagement du territoire de ne pas octroyer le certificat d'urbanisme n° 2.

20. Le 8 avril 2021, le ministre refuse de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

*IV. Premier moyen*

*IV.1. Thèse de la partie requérante*

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article D.II.25 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du plan de secteur Sud-Luxembourg, des principes généraux de bonne administration et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante soutient que si un SDC peut préciser et compléter un plan de secteur qui lui est antérieur, il ne peut lui être contraire en donnant aux zones considérées une affectation différente de celle prévue au plan de secteur. À son estime, un SDC qui définit des parcelles situées en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur comme terrains inconstructibles méconnaît celui-ci qui a valeur règlementaire. Elle considère que l'acte administratif qui se fonde sur un tel schéma illégal participe de cette illégalité.

Elle estime qu'en l'espèce, le SDC, sur la base duquel se fonde l'acte attaqué, n'est pas conforme au plan de secteur dans la mesure où ce schéma a pour effet de rendre inconstructible une parcelle qui se situe, selon ce plan, en zone d'habitat à caractère rural, laquelle est destinée à être urbanisée. Elle déduit par ailleurs de l'indication du SDC selon laquelle « il convient de rendre cette zone non urbanisable en cas de révision du plan de secteur en les utilisant prioritairement comme compensation » que l'autorité reconnaît qu'il est nécessaire de réviser le plan de secteur du Sud-Luxembourg pour qualifier la parcelle de non urbanisable.

Elle ajoute que l'acte attaqué est également motivé par le fait que la parcelle se trouve dans un « périmètre de protection particulière » au SDC pour lequel il est prévu que les travaux peuvent y être soit interdits soit subordonnés à des conditions particulières de protection. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de

s'être abstenu d'exposer les raisons pour lesquelles son projet ne pouvait être autorisé moyennant l'imposition de conditions particulières de protection.

Surabondamment, elle critique également le fait que l'acte attaqué se fonde sur la situation de la parcelle en zone agricole d'intérêt écologique et paysager – zone destinée aux exploitations agricoles – au SDC alors que celui-ci est illégal. Elle critique encore l'affirmation de l'auteur de la décision de refus selon laquelle « l'urbanisation projetée impactera indubitablement et de façon irréversible le paysage dans cette zone » dès lors qu'il n'expose pas pourquoi son projet ne pourrait pas être admis moyennant l'imposition de conditions destinées à favoriser son intégration dans le paysage.

Dans son dernier mémoire, elle déduit de la jurisprudence qu'un SDC ne peut être contraire au plan de secteur en donnant aux zones considérées une destination différente de celle déterminée par ce plan. Elle ajoute qu'il importe peu que le schéma en cause impose ou non une nouvelle conception de l'aménagement du territoire que celle prévue par le plan de secteur. À titre subsidiaire, elle soutient que le SDC n'a pas seulement pour effet de créer de manière ponctuelle, à certains endroits de la zone, des espaces non constructibles dès lors qu'il identifie six zones d'une superficie conséquente comme inadéquates à la construction et donc non urbanisables. Elle déduit des dispositions du schéma que son auteur propose une conception de l'aménagement du territoire différente de celle prévue par le plan de secteur dès lors que le SDC référence systématiquement les zones présentant une contrainte (zones humides, zones avec une forte pente, zones d'aléa d'inondation…) comme zones inadéquates à la construction.

*IV.2. Examen*

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

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

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

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

3° la structure territoriale.

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

Les objectifs communaux visés à l'alinéa 1er, 1°, ont pour but :
1° la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation rationnelle du territoire et des ressources ;
2° le développement socio-économique et de l'attractivité territoriale ;
3° la gestion qualitative du cadre de vie ;
4° la maîtrise de la mobilité.

La structure territoriale visée à l'alinéa 1er, 3°, identifie et exprime cartographiquement :
1° la structure bâtie, en ce compris les pôles à renforcer ;
2° la structure paysagère ;
3° les réseaux de communication et de transports de fluides et d'énergie.

Elle reprend les sites reconnus en vertu de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 et les liaisons écologiques arrêtées par le Gouvernement en tenant compte de leur valeur biologique et de leur continuité en vue d'assurer un maillage écologique cohérent à l'échelle du territoire communal.

§ 3. Le schéma de développement communal peut :
1° comporter des mesures de gestion et de programmation relatives aux principes de mise en œuvre et à la structure territoriale visés au paragraphe 2, alinéa 1er, 2° et 3° ;
2° identifier des propositions de révision du plan de secteur, en ce compris les zones d'enjeu communal, ainsi que la liste des schémas de développement pluricommunaux pour ce qui concerne le territoire communal concerné et des schémas d'orientation locaux et guide communal à élaborer, à réviser ou à abroger, en tout ou en partie ».

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

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

Toutefois, la création ponctuelle d'une zone *non aedificandi* au SDC n'est pas, en soi, incompatible avec la notion de zone d'habitat rural au plan de secteur pour autant, notamment, qu'elle n'ait pas pour objectif d'imposer une nouvelle conception de l'aménagement du territoire.

3. L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

« Considérant que la demanderesse motive les différents arguments de son recours (annexe 20) sur base d'une note écrite de 2 pages et sur base d'une note complémentaire d'une page datée du 03/03/2021, envoyée à l'occasion de l'audition du projet en CAR ;

Considérant que la Commission d'Avis sur les Recours a également remis un avis défavorable sur le projet, en séance du 01/03/2021, libellé comme suit (voir annexe 1) :

" (...)

Le projet vise l'urbanisation de parcelles situées en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, mais en zone inadéquate à la construction au Schéma de développement communal. C'est pourquoi le Collège a refusé le certificat d'urbanisme n° 2. La CATU ajoute que la zone n'est pas équipée et que la voirie n'est pas carrossable.

Le conseiller en rénovation urbaine précise qu'une densification est envisagée, mais en centre de village et non pas en périphérie. De plus, bien que la zone ne soit pas reprise en zone d'aléas d'inondation, dans les faits, la zone est régulièrement inondée. C'est cette particularité qui a mené à définir la zone non constructible lors de l'élaboration de SDC en 2007 (ndlr : errata : le Schéma de structure a été édicté en 2017).

Les membres de la Commission estiment que la zone du projet est excentrée par rapport au village ; que cet éloignement ne correspond pas à une volonté de densification des centres habités. En outre, la voirie n'est pas suffisamment équipée. Ils partagent les motifs développés par le Collège communal.
La Commission émet un avis défavorable" ;

Considérant que l'autorité statuant sur le présent recours partage pleinement l'ensemble des motifs défavorables au projet ainsi exprimés par la CAR et, précédemment, par le Fonctionnaire délégué dans son avis ainsi que la motivation étayée et claire de l'autorité de 1ère instance dans son refus de demande de certificat d'urbanisme n° 2, dont recours ;

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande, telle que s'implantant uniquement en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, définie par l'article D.II.25 du Code (soit sur les 50 m de profondeur du terrain concerné par cette zone) est conforme aux prescriptions de celle-ci puisqu'elle est relative à de la résidence ;

Considérant par contre qu'elle s'écarte des prescriptions à caractère indicatif du schéma de développement communal qui définit justement cette zone comme étant une zone non constructible, sise dans un périmètre de précautions particulières au sein duquel les actes et travaux soumis à permis peuvent y être interdits (*cf*. page 49 dudit schéma) et en zone agricole d'intérêt écologique et/ou paysager ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.5 du Code, un permis ou 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 que le schéma dont question structure le territoire communal en différents pôles : pôle local principal (Habay-la-Neuve dont une densification de l'habitat est visée), pôle local secondaire (Marbehan, dont le renforcement des possibilités cohérentes de l'habitat est visé) ensuite d'autres entités plus secondaires encore comme l'entité d'Habay-la-Vieille qui y est considérée comme une entité de hiérarchie de niveau 3 par rapport aux autres qui sont de niveau encore plus secondaire (niveau 4 et niveau 5) - cf. pages 6 et 7;

Considérant qu'il ressort des prescriptions écrites dudit schéma que les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire et d'urbanisme édictés par l'autorité communale lors de sa rédaction il y a peu (2017) ont été repris en 5 objectifs d'aménagement principaux (cf. page 8), ayant notamment pour finalité la réduction de l'empreinte écologique du développement territorial et le développement de l'urbanisation de façon concentrique et non pas linéaire, notamment en atténuant ou en évitant, lorsque cela est encore possible, l'étalement des villages le long des voiries, en reconfigurant leur structure pour assurer une meilleure intégration et relation par rapport au noyau (cf. page 11) et en renforçant les qualités écologiques, paysagères et patrimoniales du territoire (page 17) ;

Considérant qu'en l'espèce, force est de constater que le projet s'établit en dehors du centre villageois, le long d'une voirie non équipée et d'ailleurs non carrossable; que pareille implantation excentrée et non desservie en quelconque services et distribution (égouts, eau, électricité, gaz, etc.), sise dans les faits en zone complètement verte et agricole, mais non urbanisée, ne répond dès lors pas aux objectifs visés par l'autorité communale, tels que repris dans le document d'aménagement que celle-ci a pris la peine d'établir en 2017 afin de promouvoir une valorisation urbanistique et paysagère de son territoire ;

Considérant par ailleurs qu'un des 5 objectifs fondamentaux établis d'emblée dans ledit schéma en page 8, est de "renforcer les qualités écologiques, paysagères et patrimoniales du territoire";

Considérant qu'un des moyens établis afin de répondre à cet objectif est de "prendre en considération les contraintes environnementales lors de l'urbanisation"; que l'autorité communale a dès lors analysé les différentes contraintes qui se trouvaient associées à son territoire et a précisé ce qui suit (page 18) :

" Le diagnostic a mis en évidence la présence de différentes contraintes telles que les zones humides, les fortes pentes, les zones inondables... pour chaque type de contrainte, il convient donc de proposer des mesures particulières pour diminuer les impacts environnementaux.

Conformément aux dispositions en vigueur, les zones de risque majeur doivent être rendues inconstructibles.

Par ailleurs, dans tous les actes d'aménagements, la question du ruissellement et du risque d'aggravation des phénomènes d'inondation sera particulièrement étudiée. (...)";

Considérant que sur base de ce diagnostic, l'autorité communale a alors déterminé certaines zones comme étant "inadéquates à la construction" (*cf.* page 40), laquelle "rassemble des terrains globalement inadéquats, car présentant de fortes contraintes (sols humides et zone inondable d'aléa élevé). Cette zone est destinée prioritairement aux espaces agricoles et aux espaces verts. Il s'agit d'une zone non constructible. Il convient de rendre cette zone non urbanisable en cas de révision du plan de secteur en les utilisant prioritairement comme compensation" ;

Considérant que la parcelle concernée par la présente demande a été définie précisément comme zone inadéquate à la construction, vraisemblablement au motif

que le projet est situé au droit de la zone d'aléa d'inondation telle que définie par la cartographie de l'aléa d'inondation par débordement du cours d'eau de Lad Ruche (cours d'eau non navigable de 3ème catégorie dont la gestion incombe à l'autorité communale) et également implantée au droit de la rivière La Rulles (cours d'eau non navigable de 1ère catégorie, dont la gestion incombe cette fois au SPW) ; que selon le SPW-ARNE-Direction des cours d'eau non navigables, ledit terrain est situé en zone d'aléa d'inondation moyen à élevé par débordement de ladite Rulles ; que la présence d'un axe de ruissellement concentré est également relevée à cet endroit ;

Considérant de surcroît que la parcelle de la demanderesse est également située en "périmètre de protections particulières" au schéma de développement communal vraisemblablement pour les motifs mentionnés dans le paragraphe précédent (rendant le terrain nécessairement humide) et en zone agricole d'intérêt écologique et/ou paysager dont l'objectif est la préservation de milieux naturels, écologiques et paysagers de qualité (cf. page 42 du schéma); que l'urbanisation projetée impactera indubitablement et de façon irréversible le paysage dans cette zone ;

Considérant qu'il est opportun d'ajouter qu'en pareille zone, même les nouvelles exploitations agricoles (ce qui n'est pas le cas de la demanderesse qui n'a pas la qualité d'agricultrice à quelque niveau que ce soit), sont préférentiellement non admises (*cf.* page 43) ;

Considérant par conséquent que la motivation étoffée, claire et précise qui a donné lieu au refus de demande de CU n° 2 par l'autorité communale est pertinente et pleinement justifiée au regard des objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme que celle-ci s'est fixés dans son schéma de structure en 2017 ;

[…]

Par ces motifs, force est de constater que ladite demande de CU n° 2 ne répond pas aux conditions d'écart telles que prescrites par l'article D.IV.5 du Code, précité et doit de ce fait être refusée ».

4. Le SDC de la commune de Habay énonce les cinq objectifs poursuivis par cet instrument ainsi que, pour chacun d'eux, les mesures correspondantes.

Le quatrième objectif de ce schéma est le renforcement des qualités écologiques, paysagères et patrimoniales du territoire. Il se décline en six sous-objectifs, dont le quatrième, visant à « prendre en considération les contraintes environnementales lors de l'urbanisation », se lit notamment comme suit :

« Le diagnostic a mis en évidence la présence de différentes contraintes telles que les zones humides, les fortes pentes, les zones inondables … Pour chaque type de contrainte, il convient donc de proposer des mesures particulières pour diminuer les impacts environnementaux. Conformément aux dispositions en vigueur, les zones de risque naturel majeur doivent être rendues inconstructibles ».

Afin de concrétiser cet objectif, le SDC crée une « zone inadéquate à la construction » dont les prescriptions littérales sont libellées comme suit :

« La zone inadéquate à la construction rassemble des terrains globalement inadéquats, car présentant de fortes contraintes (sols humides et zone inondable d'aléa élevé). Cette zone est destinée prioritairement aux espaces agricoles et aux

espaces verts. Il s'agit d'une zone non constructible. Il convient de rendre cette zone non urbanisable en cas de révision du plan de secteur en les utilisant prioritairement comme compensation – zone *non aedificandi* ».

5. Il résulte des plans d'affectation annexés au SDC que seules quelques parties de territoire, ponctuelle et limitées, ont été qualifiées de « zone inadéquate à la construction », de sorte qu'il peut en être déduit que l'objectif poursuivi est effectivement de tenir compte de contraintes naturelles et non de modifier la conception de l'aménagement du territoire qui a conduit le Gouvernement wallon à créer au plan de secteur une large zone d'habitat à caractère rural.

6. Compte tenu du caractère ponctuel de cette zone *non aedificandi* et du fait que la création de celle-ci n'a ni pour objet ni pour effet d'instaurer une conception de l'aménagement du territoire différente de celle imposée par le plan de secteur, le SDC n'est pas contraire à celui-ci sur ce point. Si la zone d'habitat à caractère rural est destinée à l'urbanisation, conformément à l'article D.II.23, alinéa 2, du CoDT, le plan de secteur ne confère par lui-même aucun droit à ce que chaque parcelle qui s'y trouve soit bâtissable.

Enfin, la référence faite, dans les prescriptions littérales de la zone inadéquate à la construction, à une éventuelle révision du plan de secteur n'est pas critiquable dès lors que l'article D.II.10, § 3, 2°, alors applicable, du CoDT dispose expressément que le SDC peut identifier des propositions de révision du plan de secteur.

7. Il s'ensuit que l'acte attaqué est légalement motivé par la situation du bien en une zone *non aedificandi* au SDC.

De tels motifs suffisent à justifier une décision de refus, son auteur ayant décidé, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, d'appliquer les prescriptions du SDC et non de les écarter, après avoir conclu que les conditions décrétales qui permettent l'octroi d'un écart n'étaient pas rencontrées.

8. En conclusion, le premier moyen n'est pas fondé.

*V. Deuxième moyen*

*V.1. Thèse de la partie requérante*

Le deuxième moyen est pris de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des articles 2 et 3 la loi du 29 juillet 1991 relative à la

motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la partie requérante soutient que, contrairement à ce qui ressort de l'acte attaqué, seule une partie de la parcelle visée par l'acte se trouve en zone d'aléa d'inondation et sur l'axe de ruissellement. Elle met en exergue le fait que son projet de construction ne sera implanté ni dans cette zone ni sur cet axe, ce que les instances consultées au cours de l'instruction de la demande n'ont pas manqué de relever. Elle en déduit que l'autorité n'a pas examiné correctement la demande, en violation de son devoir de minutie.

Dans une seconde branche, elle fait valoir que l'acte est insuffisamment motivé dès lors que son auteur s'est abstenu d'expliquer les raisons pour lesquelles il s'écarte des avis émis en cours de procédure, ceux-ci indiquant que le projet s'implante en dehors et à bonne distance de la zone d'aléa d'inondation et suggérant simplement l'imposition de conditions afin que le projet ne porte pas atteinte à cette zone.

Dans son mémoire en réplique, elle reproduit la teneur des avis de la DDR, de la cellule GISER et de la direction des cours d'eau non navigables. Elle soutient que l'avis de la CAR, sur lequel s'appuie l'auteur de l'acte attaqué, n'étaye pas son affirmation selon laquelle le bien concerné par la demande est régulièrement inondé. Elle considère qu'il en va de même du SDC, lequel ne se réfère à aucun rapport, étude ou relevé démontrant de manière objective que la zone concernée par le projet est régulièrement inondée. Selon elle, le témoignage de l'habitante de la rue, membre de la commission locale de développement rural de Habay, n'est pas un élément objectif de nature à démontrer le caractère inondable de cette zone.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que la localisation – erronée, selon elle – de la parcelle en zone d'aléa d'inondation constitue un motif ayant conduit l'auteur de l'acte attaqué à adopter une décision de refus.

*V.2. Examen*

*A. Sur la première branche*

1. Il ressort de la lecture des motifs de l'acte attaqué reproduits à l'occasion de l'examen du premier moyen que le motif principal ayant conduit l'autorité à refuser le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité est la non-conformité du projet aux dispositions du SDC, dont l'autorité n'a pas entendu s'écarter.

Cette justification n'est, au demeurant, pas seulement mise en exergue par l'auteur de la décision entreprise mais également par l'autorité communale, le fonctionnaire délégué et la CAR.

2. Lorsque l'autorité qui statue sur recours évoque la proximité avec la zone d'aléa d'inondation ou le fait que des inondations ont eu lieu dans la zone, c'est en vue d'expliquer ce qui justifie, selon elle, que la zone soit considérée au SDC comme inadéquate à la construction.

3. Dès lors qu'en réalité, l'autorité ne justifie pas son refus par le fait que le projet a vocation à être implanté en zone d'aléa d'inondation ou sur un axe de ruissellement mais par sa non-conformité au SDC, il importe peu que seule une partie de la parcelle se trouve dans une telle zone ou sur un tel axe.

4. Il s'ensuit que la première branche du moyen est inopérante et, partant, non fondée.

*B. Sur la seconde branche*

5. 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 à portée individuelle 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. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de 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. Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision refusant de délivrer un certificat d'urbanisme n° 2 doit permettre de comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande, que la consultation de l'instance soit obligatoire ou facultative.

6. S'il ressort des avis mis en avant par la partie requérante que le projet de construction en tant que tel se situe en dehors de la zone d'aléa d'inondation et de l'axe de ruissellement, il découle de l'examen du premier moyen et de la première branche du deuxième moyen que le motif principal ayant conduit l'autorité à refuser le certificat d'urbanisme n° 2 sollicité est la non-conformité du projet aux dispositions du SDC.

Une telle motivation permet de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, a refusé de délivrer le certificat d'urbanisme n° 2, préférant ne pas s'écarter des dispositions du SDC, quand bien même plusieurs instances étaient d'avis que, du point de vue de la problématique du risque d'inondations, le projet pouvait être accepté moyennant le respect de diverses conditions.

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

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

*VI. Troisième moyen*

*VI.1. Thèse de la partie requérante*

Le troisième moyen est pris de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante considère qu'un certificat d'urbanisme n° 2 n'est pas valablement motivé lorsqu'il se limite à constater qu'une voirie n'est pas suffisamment équipée dès lors que, d'une part, l'autorité administrative peut soumettre la délivrance de cet acte à la réalisation de travaux d'équipement de la voirie et que, d'autre part, l'absence d'un revêtement en asphalte, tel un chemin de terre, n'a pas pour effet de rendre le terrain inaccessible. Elle ajoute que l'autorité avait l'obligation d'examiner la possibilité d'imposer des conditions afin d'assurer la viabilité du terrain, comme le permet l'article D.IV.55 du CoDT.

Elle soutient que le risque réel et majeur d'inondation des équipements de voirie ne constitue pas davantage un motif de refus valable puisque son projet se situe en dehors de la zone d'aléa d'inondation et qu'il n'est pas soumis à un risque d'inondation. Elle fait valoir, s'agissant de la voirie, que sa parcelle est accessible via un chemin rural empierré dont le revêtement est solide.

Dans son mémoire en réplique, elle déduit de la jurisprudence qu'elle cite qu'un motif ne peut être qualifié de surabondant que lorsqu'il peut être excipé de la décision en cause une volonté de son auteur de considérer certains motifs comme déterminants et d'autres comme surabondants. Elle relève à cet égard que l'auteur de l'acte attaqué fait usage des locutions « en plus » et « également » lorsqu'il vise

l'absence d'équipement et de voirie, de sorte qu'il ne peut être question d'un motif surabondant.

*VI.2. Examen*

1. L'article D.IV.55, 1°, du CoDT dont la violation n'est pas dénoncée dans la requête mais qui est reproduit dans celle-ci, est libellé comme suit :

« Le permis est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit d'effectuer des actes et travaux sur un terrain ou d'urbaniser celui-ci dans les cas suivants :
1° lorsque le terrain n'a pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux ».

Il résulte des termes de cette disposition que l'autorité peut légalement refuser de délivrer l'autorisation sollicitée lorsque le terrain concerné n'a pas d'accès à une voie suffisamment équipée.

2. En l'espèce, le motif de l'acte attaqué critiqué par la partie requérante se lit comme suit :

« Considérant de plus, que la motivation de l'autorité communale basée sur la problématique que la parcelle dont question n'est nullement équipée (pas d'égouts, ni électricité, ni gaz, ni eau) ni accessible via une voirie carrossable, ce qui signifie que son urbanisation nécessiterait une extension des réseaux ainsi que l'aménagement d'une voirie hydrocarbonée et qu'il incomberait à la Commune d'être gestionnaire des installations ainsi crées alors même qu'elles présenteraient un risque réel et majeur d'être inondées régulièrement, justifie parfaitement également le refus de demande de CU n° 2 dont question ».

3. Sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de savoir si ce motif de l'acte attaqué est surabondant, il suffit de constater que la voie jouxtant le bien litigieux n'est équipée ni en eau ni en électricité, de sorte que son auteur a pu, sur pied de l'article D.IV.55, 1°, du CoDT, justifier légalement sa décision de refus.

4. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

*VII. Quatrième moyen*

*VII.1. Thèse de la partie requérante*

Le quatrième moyen est pris de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux de bonne administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante rappelle avoir invoqué dans son recours, ainsi que dans la note qu'elle a déposée auprès de la CAR, les arguments suivants :

- le fait que les constructions projetées sont implantées en dehors de la zone d'aléa d'inondation ;
- le fait qu'aucun revêtement hydrocarboné n'est prévu afin de préserver l'absorption et l'écoulement naturel de l'eau ;
- le fait que les constructions projetées se trouvent en contrebas de la ligne de chemin de fer si bien qu'elles ne sont pas susceptibles de dénaturer le paysage.

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir mentionné ses arguments et, *a fortiori*, de ne pas y avoir répondu. Elle en déduit que l'autorité s'est abstenue de procéder à un examen réel et complet du recours. Elle cite, à titre d'exemple, le fait que l'acte attaqué est notamment motivé par l'absence de voirie hydrocarbonée alors que son recours administratif expose qu'un revêtement de ce type n'est pas prévu afin, précisément, de préserver l'absorption et l'écoulement naturel de l'eau.

Dans son mémoire en réplique, elle ajoute que l'acte attaqué ne répond pas à l'argument relatif à la situation du projet de construction en dehors de la zone d'aléa d'inondation.

*VII.2. Examen*

L'autorité administrative de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels, en sorte qu'elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur de certificat dans son recours en réformation. Il faut, mais il suffit, que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne sont pas pertinents.

Il ressort de l'examen des moyens qui précèdent que l'acte attaqué indique de manière circonstanciée et étayée pourquoi son auteur s'est rallié à l'appréciation convergente émise par l'autorité communale, le fonctionnaire délégué et la CAR.

Une telle motivation, en particulier les motifs constatant la non-conformité du projet aux dispositions du SDC, permet de comprendre ce qui a guidé l'appréciation de l'autorité.

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

*VIII. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

**Article 1er**.

La requête en annulation est rejetée.

**Article 2**.

Une indemnité de procédure de 700 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 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1er juillet 2025, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

| | |
|---|---|
| Luc Donnay, | conseiller d'État, président f.f., |
| Pierre-Olivier de Broux, | conseiller d'État, |
| Laure Demez, | conseiller d'État, |
| Thierry Blanjean, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Luc Donnay