

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.244 du 22 septembre 2025

A. 243.173/XIII-10.521

En cause :

1. **N. M.**,
2. **S. M.**,
3. **J. M.**,
4. **G. B.**,
5. **la société à responsabilité limitée LOTISUD INVEST**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre HENRY et
Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 7 octobre 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 18 avril 2024 par laquelle le conseil communal de la ville d'Arlon adopte définitivement le schéma de développement communal (SDC) d'Arlon et de l'arrêté du 2 juillet 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire approuve la décision du 18 avril 2024 précitée.

II. Procédure

2. Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

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

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

M^e Nadia El Mokhtar, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

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

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il s’agit du premier acte attaqué.

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

Il s’agit du second acte attaqué.

Les actes attaqués font l'objet d'autres recours en annulation, enrôlés sous les n^{os} A. 242.980/XIII-10.496 et 243.175/XIII-10.522.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

17. Les parties requérantes indiquent être propriétaires de plusieurs parcelles situées dans le périmètre du SDC litigieux, sur lesquelles elles entendent, à terme, développer des projets d'urbanisation. Elles relèvent que si ces parcelles sont situées en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, le SDC les reprend dans le périmètre d'une zone d'habitat de type dispersé – d'une densité inférieure à 8 logements/hectare –, ainsi que dans le périmètre d'une zone déconseillée à l'urbanisation. Elles en déduisent que le SDC implique une interdiction de bâtir sur leurs parcelles.

Elles soutiennent que les actes attaqués leur causent grief dès lors que l'autorité chargée de l'instruction d'une future demande de permis d'urbanisme devra fonder un refus sur la base des prescriptions du SDC. Elles font valoir qu'en application de l'article D.IV.5 du Code du développement territorial (CoDT), l'autorité ne pourra pas justifier qu'un projet de construction au sein d'une zone déconseillée à l'urbanisation n'est pas de nature à compromettre un objectif du SDC. Elles en déduisent que les actes attaqués sont de nature à complexifier, voire à empêcher, l'urbanisation de leurs parcelles.

B. Le mémoire en réponse de la première partie adverse

18. La première partie adverse conteste l'intérêt à agir des parties requérantes en soutenant qu'elles n'établissent pas que les actes attaqués ont vocation à s'appliquer à elles et pourraient modifier défavorablement leur situation, dès lors qu'elles ne démontrent pas leur qualité de propriétaires des parcelles qu'elles identifient et que la parcelle n° 1075 est située en zone agricole au plan de secteur, dans une zone non urbanisable qui est sans rapport avec leur projet d'urbanisation.

C. Le mémoire en réplique

19. Les parties requérantes confirment que les parcelles qu'elles identifient leur appartiennent de manière indivisible et elles produisent des pièces pour

étayer leur propos. Elles ajoutent que les première et deuxième d'entre elles sont domiciliées sur le territoire sur lequel s'applique le SDC.

IV.2. Examen

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

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

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

21. En l'espèce, les pièces produites par les parties requérantes au stade du mémoire en réplique permettent d'attester à suffisance qu'elles sont titulaires de droits réels sur des parcelles reprises dans le périmètre du SDC.

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

22.2. En l'occurrence, la carte « principe de mise en œuvre de la structure territoriale – structure bâtie et paysagère » du SDC d'Arlon, adopté et approuvé par les actes attaqués, affecte les parcelles des parties requérantes en « hameau ou habitat

dispersé » avec une surimpression en « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée ». La stratégie territoriale du SDC comporte des « recommandations » relatives aux fonctions, aux densités, à l'organisation du bâti, aux espaces publics et au patrimoine dans la « zone de hameau ou d'habitat dispersé ». Le SDC comporte également des indications relatives à l'urbanisation de la « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée ».

En tant que titulaires de droits réels sur des parcelles reprises dans le périmètre où s'appliquent des indications du SDC litigieux qui restreignent l'urbanisation, lesquelles sont en principe applicables dans le cadre de l'octroi de permis d'urbanisme ou d'urbanisation portant sur ces biens, les parties requérantes disposent d'un intérêt suffisant au recours.

23. Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation et le mémoire en réplique

24. Le premier moyen est pris de la violation des articles D.II.10, D.II.20, alinéa 3, D.II.21, D.II.23 et D.II.25 du CoDT, du principe de motivation interne des actes administratifs, de la hiérarchie des normes, ainsi que du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur des motifs de fait et de droit, et de l'insuffisance des motifs.

25. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, les parties requérantes résument comme suit leurs arguments :

« Le plan de secteur, instrument à valeur réglementaire, place les parcelles des parties requérantes en zone d'habitat à caractère rural, concrétisant dès lors une affectation destinée à l'urbanisation, et à la fonction d'habitat.

Eu égard au principe de la hiérarchie des normes, et des dispositions du CoDT, un schéma de développement communal doit être conforme aux prescriptions du plan de secteur, ne pouvant que préciser ces dernières.

Or, à travers le schéma de développement communal adopté et approuvé par les actes attaqués, les parties adverses décident, de manière illégale, de vider le plan de secteur de sa substance, en restreignant très fortement l'urbanisation de parcelles situées en zone d'habitat à caractère rural, aux motifs erronés que ces parcelles seraient concernées – à tort – par des contraintes techniques, paysagères ou risques naturels.

En réalité, les parties adverses entendent interdire, sans initier et faire aboutir une révision du plan de secteur, l'urbanisation en ruban alors que ce développement est

expressément confirmé par le plan de secteur dans la mesure où leur conception de l'aménagement du territoire a évolué ».

B. Le dernier mémoire

26. Elles assurent qu'une lecture « en miroir » des indications du SDC implique une restriction importante, voire une interdiction de l'urbanisation de leurs parcelles, reprises à la fois en « zone d'habitat dispersé ou de hameau » et surimprimées en « zone dont l'urbanisation est déconseillée ». Elles soutiennent qu'il ressort explicitement du SDC que la « zone dont l'urbanisation est déconseillée » est susceptible d'entrer en contradiction avec le caractère urbanisable de ce périmètre au plan de secteur, emportant une violation de cet instrument à valeur réglementaire. Elles exposent que le plan de secteur a prévu un développement linéaire à cet endroit du territoire, ce qui est dorénavant rendu pour ainsi dire interdit en raison de plusieurs contraintes nouvelles identifiées par les parties adverses (problème d'égouttage, développement linéaire, sensibilité paysagère). Elles écrivent que cet objectif de lutte contre l'urbanisation linéaire est expressément reconnu par les parties adverses. Elles considèrent qu'il revient aux autorités de démontrer que ces nouvelles contraintes ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère urbanisable des parcelles.

Elles font valoir qu'une demande d'urbanisation des parcelles concernées entraînera inmanquablement, sauf à être exemplaire en termes d'intégration paysagère et environnementale, un écart aux prescriptions du SDC tant en ce qui concerne l'opportunité d'urbaniser que la densité. Elles en déduisent qu'une telle demande devra être examinée au regard des conditions énumérées à l'article D.IV.5 du CoDT et des objectifs poursuivis par le schéma. Elles considèrent que la zone identifiée par le SDC ainsi que la surimpression comportent des recommandations à portée prescriptive, dont le non-respect constitue un écart. Elles ajoutent que les objectifs étant expressément identifiés, il sera particulièrement complexe dans le chef de l'autorité chargée d'instruire une demande de permis d'octroyer les écarts sollicités alors même que le SDC lutte contre l'urbanisation en ruban de certains espaces du territoire communal.

V.2. Examen

27.1. L'article D.II.25 du CoDT dispose comme suit :

- « La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de l'article D.II.36, § 3.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements

touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

schémas d'orientation locaux et guide communal à élaborer, à réviser ou à abroger, en tout ou en partie ».

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

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

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

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

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

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

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

28. En l'espèce, les parcelles en cause sont affectées en majeure partie en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur du Sud-Luxembourg.

La carte « principe de mise en œuvre de la structure territoriale – structure bâtie et paysagère » du SDC d'Arlon, adopté et approuvé par les deux actes attaqués, affecte ces parcelles en « hameau ou habitat dispersé » avec une surimpression en « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée ».

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

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

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

Ces recommandations sont les suivantes :

« Généralités

Les fonctions premières de la zone sont résidentielles et agricoles.

Fonction résidentielle

Les logements unifamiliaux y sont prédominants.

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

Autres fonctions

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

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

Densités

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

Organisation du bâti

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

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

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

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

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

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

Espaces publics

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

Patrimoine

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

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

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

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

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

« Zone du plan de secteur concernée

Habitat et habitat à caractère rural

Définition des espaces concernés

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

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

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

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

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

...	15 Heinsch : Lotissement Boldair	<p>Absence d'infrastructures techniques : Absence d'égouttage et installation gravitaire impossible. Absence de voirie équipée et d'un revêtement stable.</p> <p>Extension linéaire de l'urbanisation hors de centres</p> <p>Atteinte à la qualité paysagère (clairière agricole non-bâtie)</p>		».
-----	--	--	--	----

29. Après avoir rappelé les indications du SDC applicables aux zones « hameau ou habitat dispersé » et dans lesquelles l'urbanisation est déconseillée, les parties requérantes se limitent à soutenir, dans leur requête, que « ces deux zonages – et les restrictions qui en découlent – doivent être lues en miroir, laquelle lecture reflète *in fine* une interdiction, ou à tout le moins une restriction telle, d'urbanisation [de leurs parcelles] ». Un tel grief est imprécis, faute d'exposer en quoi, concrètement, une lecture « en miroir » des indications du SDC applicables aux zones en cause implique une interdiction de l'urbanisation de leurs parcelles. Il est, partant, irrecevable.

A appréhender la régularité des prescriptions du SDC propres aux parcelles concernées par rapport à la zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur, il y a lieu de relever que, quant à la zone « habitat dispersé ou de hameau », le SDC précise que les fonctions premières qui y sont admises sont « résidentielles et agricoles », ce qui correspond à la destination de la zone d'habitat à caractère rural du plan de secteur visée à l'article D.II.25 du CoDT. S'il y est certes précisé que « les nouvelles constructions ne sont pas encouragées, à moins d'être exemplaires en termes d'intégration paysagère et environnementale », cette exigence doit

s'appréhender au regard à l'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT qui reconnaît aux pouvoirs publics compétents en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme une large marge d'appréciation pour donner corps à l'objectif d'assurer un développement durable et attractif du territoire au regard des besoins concernés. Il n'est pas démontré qu'une telle exigence est manifestement de nature à annihiler le pouvoir discrétionnaire dont disposera l'autorité saisie d'une éventuelle demande de permis ou de certificat d'urbanisme relative aux parcelles reprises dans cette zone. Du reste, les autres recommandations du SDC applicables à cette zone, relatives aux densités et à l'organisation du bâti recommandées, confirment que la zone d'habitat à caractère rural est urbanisable pour des projets relevant de ses destinations principales.

Par ailleurs, quant à la zone intitulée « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée », le SDC n'y attache pas de « recommandations ». Un tel intitulé n'est pas de nature à lui seul à interdire l'urbanisation dans cette zone. Quant au titre « définition des espaces concernés » relatif à cette zone, il comporte les extraits, relevés par la partie requérante, selon lesquels :

- « ces zones en surimpression présentent des contraintes physiques, techniques, naturelles et/ou paysagères susceptibles d'entrer en contradiction avec le caractère urbanisable au plan de secteur » ;
- « toute forme de construction y sera donc fortement conditionnée par une démonstration préalable que les contraintes identifiées à l'échelle du schéma de développement communal ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère urbanisable. Le cas échéant, des mesures particulières d'aménagement seront prescrites afin d'assurer la bonne réponse aux contraintes identifiées » et
- « les contraintes majeures identifiées sur le territoire et justifiant la représentation de zones d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée sont la présence de ligne à haute tension, des difficultés d'équipement (motivation technique liée à des problèmes d'égouttage, par exemple), des risques d'inondation ou de ruissellements importants, des zones humides, bois et prairies de grand intérêt biologique (SGIB), une sensibilité paysagère ».

Il ne peut être détecté dans ces extraits des prescriptions de nature à rendre impossible l'urbanisation de la zone d'habitat à caractère rural au regard de ses deux destinations principales. Si, certes, il en résulte que les indications du SDC circonscrivent la marge d'appréciation des autorités compétentes pour statuer sur les demandes de permis ou certificat d'urbanisme au regard des prescriptions du plan de secteur, elles demeurent compatibles avec celles-ci, en précisant la portée.

Le passage de la déclaration environnementale annexée au SDC selon lequel « la zone n'est cependant pas "interdite" à l'habitat, les modalités pour y

construire devront être évaluées (densité, intégration paysagère, compensations éventuelles) et les éventuels projets seront justifiés en fonction des contraintes mises en évidence » et l'usage des guillemets pour mettre en évidence le mot « interdite » ne permettent pas de conclure que les auteurs des actes attaqués ont entendu édicter une interdiction de l'urbanisation de la zone concernée.

Du reste, il résulte de l'article D.II.10, § 2, du CoDT, applicable en l'espèce, que la stratégie territoriale définie par le SDC doit notamment contenir « les objectifs communaux de développement territorial et d'aménagement du territoire à l'échelle communale », qui doivent notamment avoir pour but « la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation rationnelle du territoire et des ressources », ainsi que « les principes de mise en œuvre [de ces] objectifs ». Il n'est donc pas inadmissible de prévoir des prescriptions indicatives dans le SDC qui visent à lutter contre l'étalement urbain et à privilégier l'utilisation rationnelle du territoire et des ressources, la volonté de limiter l'extension linéaire – ou en ruban – de l'urbanisation participant à ces objectifs.

Il s'ensuit que le grief selon lequel le SDC implique une interdiction ou, à tout le moins, une restriction de l'urbanisation des parcelles concernées contraire à leur destination en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur est irrecevable en tant qu'il y a lieu d'apprécier ses prescriptions « en miroir » et non fondé pour le surplus.

30. Quant aux critiques des parties requérantes sur la motivation des actes attaqués, en ce que leurs auteurs n'y exposent pas « les raisons pour lesquelles elles soustraient des parcelles à leur destination initiale, soit l'habitat » et que « les actes attaqués, ainsi que le schéma de développement communal litigieux, ne reposent sur aucune analyse factuelle, pertinente ni correcte », il ressort de ce qui précède qu'elles reposent sur un présupposé erroné dès lors que les parcelles concernées ne sont pas « soustraites » par le SDC à leurs destinations telles que fixées par le plan de secteur.

31. Sur le grief des parties requérantes selon lequel « [leurs] parcelles ne sont d'ailleurs concernées ni par des contraintes telles que la présence d'une ligne à haute tension, ni par des difficultés d'équipement ni de forts risques d'inondation ni un intérêt paysager démontré qui justifieraient d'en écarter le caractère urbanisable », il y a lieu de relever que le tableau repris dans l'extrait de l'acte attaqué reproduit sous le point 28 identifie les contraintes s'appliquant à ces parcelles et justifiant la surimpression en cause.

Si l'avis du 15 juin 2023 d'Idelux Eau, dont s'autorisent les parties requérantes, assure que « la station de pompage du lotissement déjà existant (ouvrage

81001-01SP000003) a une capacité suffisante pour pouvoir traiter le refoulement des eaux usées des 14 nouvelles habitations », il reste qu'il n'est pas contesté, notamment dans cet avis, qu'aucun égouttage n'existe à l'endroit considéré, qu'un égouttage gravitaire est impossible – puisque, précisément, une pompe serait nécessaire pour pouvoir traiter le refoulement des eaux usées – et que la voirie n'est pas équipée. La possibilité d'utiliser une station de pompage existante pour refouler les eaux usées, évoquée dans cet avis, ne remet pas en cause le constat général dans le SDC selon lequel « l'absence d'infrastructures techniques » constitue une contrainte justifiant de déconseiller l'urbanisation à l'endroit considéré. De plus, il ressort de la déclaration environnementale accompagnant le SDC ce qui suit :

« Le chemin existant n'est pas équipé et le relief rend l'égouttage gravitaire impossible. La pompe existante dans la portion de voirie déjà équipée permettra de relever les eaux usées, mais avec des besoins en électricité ».

Par ces motifs, les auteurs de l'acte attaqué font apparaître qu'à leur estime, l'usage d'électricité pour relever les eaux usées de la zone en question au moyen de la pompe existante constitue une contrainte, justifiant de considérer la voirie comme non équipée à l'endroit considéré. Une telle appréciation n'apparaît pas manifestement erronée.

Tous ces motifs permettent de comprendre pourquoi les autorités ont pu considérer que la zone en cause présente une « absence d'infrastructures techniques » justifiant d'y déconseiller l'urbanisation.

Le grief n'est pas fondé.

32. Les parties requérantes tirent du permis d'urbanisation octroyé le 15 décembre 2017 par le collège communal portant sur les parcelles situées « à l'avant » des leurs, permettant l'implantation linéaire de maisons d'habitation, que leurs parcelles sont aussi aptes à l'urbanisation. Elles font valoir que les circonstances locales, l'état de la voirie communale et l'absence d'un revêtement stable, l'absence d'égouttage et les qualités paysagères sont comparables.

Ce grief peut être raisonnablement compris, au regard de sa formulation, comme ayant pour objet de soutenir l'existence d'une ligne de conduite antérieure à l'adoption de l'acte attaqué, qui devait amener l'autorité à considérer leurs parcelles comme aptes à l'urbanisation.

A cet égard, le principe de légitime confiance signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas

concret. Il n'empêche pas l'autorité de modifier, pour l'avenir, une réglementation si elle estime, en opportunité, que cette modification s'impose pour assurer la promotion de l'intérêt général dont elle a la charge et il ne peut être invoqué sur la base d'actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

En l'espèce, les parties requérantes échouent à démontrer l'existence d'une ligne de conduite dans le chef des parties adverses de nature à emporter la violation du principe de légitime confiance dès lors que le permis d'urbanisation qu'elles invoquent a été délivré par le collège communal, à savoir une autorité différente du conseil communal et du ministre de l'Aménagement du territoire qui ont adopté les deux actes attaqués.

Le grief n'est pas fondé.

33. Les parties requérantes soutiennent que l'introduction de demandes de permis visant à urbaniser les parcelles en cause implique des écarts au SDC, qui doivent être justifiés conformément aux deux conditions visées à l'alinéa 1^{er} de l'article D.IV.5 du CoDT, ces projets compromettant l'objectif du SDC de lutter contre l'étalement urbain. Elles exposent qu'en ne prévoyant aucune marge de manœuvre pour s'écarter du SDC, ce dernier est *in fine* contraire au plan de secteur.

Un tel grief repose sur un postulat erroné et manque en fait vu la portée du SDC telle que rappelée sous le point 29.

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

VI. Second moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

35. Le second moyen est pris de la violation des articles D.VIII.35 et D.VIII.36 du CoDT, du principe de motivation interne des actes administratifs, du principe de bonne administration – plus particulièrement du devoir de minutie – et du principe de légitime confiance ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'insuffisance et de l'erreur des motifs de fait et de droit.

36. Les parties requérantes résument leur moyen comme suit :

« Il n'est pas contesté qu'un acte administratif réglementaire n'est pas soumis aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991. En revanche, cela ne permet pas à l'autorité délivrante d'adopter un acte administratif exempt de motivation reposant sur des motifs de fait et de droit exacts.

Or, la surimpression de la zone en “zone déconseillée à [l’urbanisation] ” repose manifestement sur des motifs erronés, étant entendu qu’aucune contrainte technique ni paysagère ne permet une telle restriction.

Pour preuve, un permis d’urbanisation portant sur les parcelles voisines présentant les mêmes caractéristiques a été octroyé quelques années auparavant par la [première] partie adverse. L’adoption de l’acte attaqué, et des conséquences dans le chef des requérants, viole le principe de légitime confiance et d’égalité de traitement entre les citoyens qui sont en droit de se fier à une ligne de conduite d’une autorité administrative.

De surcroît, les requérants ne trouvent aucune réponse à leur réclamation, de sorte que le schéma de développement communal adopté et approuvé par les actes attaqués ne repose pas sur une motivation interne suffisante, pertinente et exacte ».

VI.2. Examen

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

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

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

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

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

Le principe général de la motivation interne ou matérielle d’un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d’État doit être en mesure d’exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

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

38. Les parties requérantes reprochent au SDC et aux actes attaqués de ne comporter aucune motivation exposant les raisons pour lesquelles chaque périmètre a été identifié par la première partie adverse comme étant déconseillé à l'urbanisation.

Une telle justification, propre à chaque zone concernée, figure toutefois dans la stratégie territoriale du SDC et les parties requérantes ne critiquent pas spécifiquement cette analyse.

Le grief manque en fait.

39.1. La plupart des critiques des parties requérantes selon lesquelles les actes attaqués reposent sur des motifs erronés pour justifier que leurs parcelles soient inscrites en « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée » se confondent avec celles exposées au premier moyen. Pour les raisons exposées dans le cadre de l'examen de celui-ci, elles ne sont pas fondées.

39.2. Les parties requérantes ajoutent que les parties adverses n'identifient pas l'intérêt paysager particulier qu'il convient de protéger, dès lors qu'aucun périmètre d'intérêt paysager, points et lignes de vue remarquables n'est identifié.

Le tableau repris dans l'extrait de l'acte attaqué qui est reproduit sous le point 28 justifie la qualité paysagère du site à protéger en ce qui concerne le lotissement Boldair en identifiant, au titre d'atteinte à la qualité paysagère, l'existence d'une « clairière agricole non bâtie ». En outre, il ressort de la déclaration environnementale du SDC que s' « il n'y a pas d'angle de vue Adesa », « les terrains agricoles assurent une zone tampon avec la zone forestière et l'urbanisation mettrait en péril l'unité de l'espace agricole formant la clairière ».

Le grief n'est pas fondé.

40. Les parties requérantes invoquent l'octroi, le 15 décembre 2017, d'un permis d'urbanisation portant sur les parcelles voisines des leurs, qui constituerait une ligne de conduite de « la partie adverse » quant au devenir de leur bien.

Pour les raisons exposées sous le point 32, ce grief n'est pas fondé.

41. Les parties requérantes soutiennent que les actes attaqués ne répondent pas à suffisance aux arguments exposés dans leur réclamation déposée lors de l'enquête publique, spécifiquement quant aux interrogations suivantes :

- « quels sont les motifs légitimes permettant d'avancer, dans un premier temps, qu'il est opportun de soutenir un développement au sein du village de HEINSCH, et dans un second temps, de restreindre fortement ce développement ? » ;
- « quelles sont les raisons pour lesquelles ce volet a fait l'objet d'une suppression dans la version définitive ? ».

Dans leur réclamation, elles faisaient valoir ce qui suit :

- « En ce qui concerne les villages de HEINSCH et FREYLANG, le projet de SDC précise au contraire que “ces deux villages relativement équilibrés (de même poids) peuvent soutenir un développement raisonné de l'habitat et offrir des services et commerces de proximité” (page 251/324 de l'analyse contextuelle).

Ensuite, il est stipulé, à propos du village du Nord au village de FREYLANG, uniquement, que seul le centre a vocation à être densifié, le Nord du village participant au maillage écologique forestier. Rien n'est exposé en ce qui concerne le Nord du village de HEINSCH et partant, la zone visée par la présente lettre de réclamations.

Le projet soumis à enquête publique est totalement muet quant à cette recommandation. L'autorité ne peut dès lors statuer en connaissance de cause sur la base des éléments, lacunaires, du dossier ».

Concernant la première question posée par les parties requérantes, il n'est pas contradictoire d'affirmer, dans le projet d'analyse contextuelle soumis à enquête publique, que les villages de Heinsch et Freylang « relativement équilibrés (de même poids) peuvent soutenir un développement raisonné de l'habitat et offrir des services et commerces de proximité », tout en inscrivant en parallèle une « zone d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée », recouvrant leurs parcelles litigieuses, au projet de carte de la structure bâtie et paysagère soumise à l'enquête publique, dès lors que les « zones d'habitat dont l'urbanisation est déconseillée » ne recouvrent qu'une petite partie des zones urbanisables du village de Heinsch, le solde étant affecté, pour l'essentiel, en « centre de village plurifonctionnel » et en « habitat de périphérie ». Il s'ensuit que même si l'urbanisation d'une petite partie du territoire du village de Heinsch est déconseillée par le SDC, ce village peut tout de même, de manière générale, « soutenir un développement raisonné de l'habitat et offrir des services et commerces de proximité » sur le solde du territoire de ce village situé en zone urbanisable. Dès lors que l'appréciation des autorités décidantes n'est pas entachée de la contradiction avancée par les parties requérantes, aucune motivation particulière n'était nécessaire pour y répondre.

Concernant la seconde question formulée par les parties requérantes, elle est imprécise, faute d'identifier quel « volet » aurait été supprimé dans le SDC adopté définitivement. Aucune motivation spécifique en réponse à cette question n'était donc requise.

Le grief n'est pas fondé.

42. Les parties requérantes soutiennent que les actes attaqués ne permettent pas de comprendre pourquoi les parties adverses ont écarté leur démonstration du caractère urbanisable de leurs parcelles et de l'absence de contraintes les concernant.

La déclaration environnementale résume la réclamation des parties requérantes comme suit :

« Heinsch – rue du Boldair
Opposition à l'affectation en zone d'habitat dispersé et à la surimpression en zone déconseillée à l'urbanisation.
Ces dispositions seraient contraires à la valeur réglementaire du plan de secteur.
Les motivations du SDC à cet égard sont jugées lacunaires, avec une absence de motivation au cas par cas pour la surimpression.
Si la commune souhaite y empêcher l'urbanisation, la procédure à appliquer serait la révision du plan de secteur.
Les terrains sont jugés aptes à l'urbanisation (absence de ligne à haute tension ou d'aléa d'inondation, présence d'installations d'égouttage suffisantes pour traiter les eaux usées), absence d'intérêt paysage sur cette zone ».

Elle y répond par ces motifs :

« Le chemin existant n'est pas équipé et le relief rend l'égouttage gravitaire impossible. La pompe existante dans la portion de voirie déjà équipée permet de relever les eaux usées, mais avec des besoins en électricité. Il s'agit d'une extension linéaire de l'urbanisation en dehors d'un noyau, à proximité d'usages forestiers pouvant occasionner des nuisances.
Il n'y a pas d'angle de vue Adesa, mais les terrains agricoles assurent une zone tampon avec la zone forestière et l'urbanisation mettrait en péril l'unité de l'espace agricole formant la clairière.
Le plan de secteur ne définit pas le nombre de logements possibles dans les zones urbanisables : il est légitime que le SDC mette en évidence des zones dont l'urbanisation présente des contraintes et les déconseille à l'urbanisation.
La zone n'est cependant pas "interdite" à l'habitat, les modalités pour y construire devront être évaluées (densité, intégration paysagère, compensations éventuelles) et les éventuels projets seront justifiés en fonction des contraintes mises en évidence ».

Les motifs qui précèdent permettent de comprendre les raisons pour lesquelles les parcelles des parties requérantes ont été maintenues en zone déconseillée à l'urbanisation. En soutenant que « la déclaration environnementale se borne à indiquer que la pompe existante dans la portion de voirie équipée nécessitera des besoins en électricité pour relever les eaux usées, sans exposer en quoi cela empêche une urbanisation ni un traitement adéquat des eaux usées », les parties requérantes exigent que l'auteur de cette déclaration fournisse les motifs des motifs de cette dernière. Par ailleurs, en faisant valoir que « la première partie adverse ne précise pas plus les raisons pour lesquelles l'urbanisation des parcelles mettrait en péril l'unité de l'espace agricole situé au-delà alors que les parcelles constituent

l'extrémité destinée à l'urbanisation, le solde ne sera donc jamais urbanisé, protégeant ainsi l'espace agricole », les parties requérantes tentent en réalité de substituer leur propre appréciation à celle de l'auteur de cette déclaration, sans qu'elles ne démontrent que celui-ci a versé dans l'arbitraire.

Le grief n'est pas fondé.

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

44. Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.000 euros, sont mis à la charge des parties requérantes.

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

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux