

L'optimisation spatiale et le S.D.T.

VALENTINE DEFER

Avocate

ET

ALEXANDRE PIRSON

Avocat et chargé de cours à l'ULiège

31 août 2025

Introduction.....	28
Section 1. Du « <i>no net land take</i> » européen à l'optimisation spatiale wallonne	29
Section 2. Points d'appui de la reforme	46
Section 3. Mise en œuvre de l'optimisation spatiale telle qu'encadrée dans le CoDT.....	50
Section 4. S.D.T., tel que conçu et adopté par le Gouvernement.....	67
Section 5. Suites de la reforme et oubliés de celle-ci	94
Conclusions	99

INTRODUCTION

1. L'*optimisation spatiale* est consacrée en droit wallon par la récente réforme du CoDT opérée par un décret du 13 décembre 2023⁽¹⁾. Le nouveau Schéma de Développement du Territoire (ci-après « S.D.T. ») et les futurs schémas communaux mettant en œuvre l'optimisation spatiale en constituent la pierre d'angle.

L'objectif d'optimisation spatiale consacre de « nouvelles priorités »⁽²⁾ de l'exécutif régional et est en quelque sorte la synthèse stratégique de deux grandes préoccupations latentes ou déjà consacrées dans des outils de politique européenne ou wallons :

- la *lutte contre l'étalement urbain*, déjà présente dans plusieurs mécanismes du droit wallon de l'aménagement du territoire et qui se traduit désormais dans des stratégies liées à la localisation des projets ou à la densité dans des centralités ;
- la préservation des terres et des espaces vierges par la lutte contre l'*artificialisation des sols*.

Dans la mouvance du « stop béton », slogan emprunté au nord du pays par les médias et relayé dans les sphères politiques et associatives, le législateur et l'exécutif wallon semblent avoir profité d'un *momentum*, d'une fenêtre d'opportunité, pour mettre en œuvre un agenda politique européen exprimé de longue date : le « *no net land take by 2050* » ou « zéro artificialisation nette en 2050 (ci-après « ZAN ») »⁽³⁾. En droit wallon du développement du territoire, le choix de l'outil permettant de mettre en œuvre cette politique publique s'est porté sur celui des schémas de développement du territoire et communaux/pluricommunaux, avec une logique, à terme, de subsidiarité.

L'objet de la présente publication est d'identifier la substance et les origines de la conception proprement wallonne de l'*optimisation spatiale* et d'analyser les choix opérés par le législateur wallon et le Gouvernement,

(1) Décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales (M.B., 7 mars 2024).

(2) Le gouvernement évoque « de nouvelles priorités en matière de développement territorial » dans le préambule de l'arrêté du 30 mars 2023 du gouvernement wallon adoptant le projet de schéma de développement du territoire révisant le schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999 (M.B., 22 mai 2023).

(3) Voy. les développements repris sous la section 1 de la présente contribution. L'objectif est en tout état de cause repris tel quel au sein même de l'outil du S.D.T. : Objectif SA1.P1 du S.D.T., p. 40.

pour en mesurer et déterminer son fonctionnement et ses enjeux juridiques et de politique publique(4).

Dans les lignes qui suivent, après avoir abordé la genèse européenne du concept de la lutte contre l'artificialisation des sols (section 1), nous évoquerons les points d'appui de la réforme (section 2), les choix du législateur de la mettre en œuvre par le biais du S.D.T. et des schémas de développement communaux/pluricommunaux (section 3) ainsi que la portée et le fonctionnement de l'outil régional (section 4). Nous développerons enfin quelques considérations sur le devenir de la réforme, notamment quant aux outils locaux destinés à rendre opérationnelle l'optimisation spatiale, et quant aux « oubliés » de la réforme (section 5), avant de conclure.

SECTION 1.

DU « *NO NET LAND TAKE* » EUROPÉEN À L'OPTIMISATION SPATIALE WALLONNE

§ 1. Prémices européennes

a. Des terres prises aux sols incapables ?

2. Le concept d'« artificialisation des terres », ou *land take* est d'abord théorisé par l'Agence européenne de l'environnement depuis 2006, comme étant « *the loss of agricultural, forest and other semi-natural and natural land to urban and other artificial land development. This includes areas sealed by construction and urban infrastructure as well as urban green areas and sport and leisure facilities* »(5). Ainsi, artificialiser un terrain signifie lui ôter sa fonction naturelle ou semi-naturelle au bénéfice de fonctions urbaines. La formulation en anglais de cette définition est éloquente : l'artificialisation induit que la terre est prise à la nature, par et pour l'humain. Suivant ce concept, le territoire porte donc deux genres de terrains : d'une part, ceux qui gardent leur fonction

(4) Aussi, pour ce qui concerne spécifiquement la portée du S.D.T. et l'articulation de celui-ci avec les autres outils d'aménagement du territoire et les permis, nous renverrons régulièrement à la récente contribution d'A. PIRSON et J. LEJEUNE, « Le schéma de développement du territoire appliqué aux plans et aux projets », *Am.-Env.*, 2025/2, pp. 88-112.

(5) Voy. not. Commission européenne, DG Environment, Science for Environment Policy – No net land take by 2050? Future Brief 14, 2016.

originelle et, d'autre part, les terrains artificialisés, qui sont ou ont été « pris » pour une fonction urbaine(6) (7).

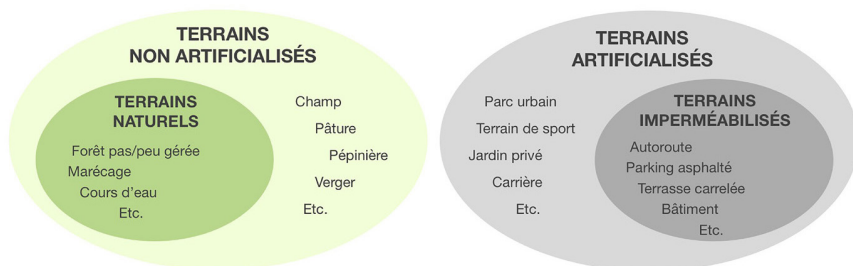


Figure 1: Les différentes catégories de terrains selon la définition de l'AEE (CPDT 2019)

Parmi les terrains non artificialisés, l'on retrouve les champs, les prairies et les vignes (le fait qu'un territoire ne soit pas artificialisé ne signifie donc pas qu'il n'a pas de fonction pour l'humain) ainsi que, naturellement, les forêts, les cours d'eau et les zones marécageuses. À l'inverse, doivent être considérés comme artificialisés les parcs urbains, les terrains de sport en extérieur et les jardins privés. En effet, malgré qu'ils soient verdurisés, ces terrains ont perdu leur fonction naturelle ou semi-naturelle. Bien que la végétation puisse y reprendre place, les friches sont aussi des terrains artificialisés. Enfin, à l'évidence, sont artificialisés et même imperméabilisés les terrains qui empêchent l'infiltration des eaux car ils sont recouverts de béton ou tout autre revêtement non perméable (routes, parkings asphaltés, bâtiments...). Ainsi, limiter l'imperméabilisation implique de limiter l'artificialisation mais le contraire n'est pas toujours exact : toute artificialisation n'implique pas d'office une imperméabilisation.

3. Dans sa proposition de directive sur la surveillance des sols, telle qu'arrêtée en première lecture par le Parlement européen le 10 avril 2024, la Commission européenne ajoute une dimension fonctionnelle à la définition de terres artificialisées qui sont « les terres(8) utilisées en

(6) Au sens usuel en aménagement du territoire de l'ensemble des activités constitutives du tissu urbain (le logement, les activités commerciales et tertiaires, les services, les équipements collectifs, le loisir...). On retrouve cette définition entre les lignes du S.D.T. qui préconise la « mixité des fonctions », la concentration du « logement et [des] activités, commerciales et tertiaires », et fixe des listes (p. ex. S.D.T. p. 70 : « fonctions urbaines [services, bureaux, loisirs, etc.] »).

(7) M. ANDRÉ, D. BRUGGEMAN, V. CAWOY, « Réduisons l'artificialisation des sols en Wallonie. Une information – Un projet de territoire – Des mesures applicables », CPDT, 2019, p. 12.

(8) Terre : « la partie émergée de la surface de la Terre », Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM(2023) 416 final, 5 juillet 2023, article 3, 12).

tant que supports de bâti et d'infrastructures, comme sources directes de matières premières ou en tant qu'archives du patrimoine historique, au détriment de la capacité des sols⁽⁹⁾ à fournir d'autres services écosystémiques⁽¹⁰⁾ »⁽¹¹⁾. L'approche de l'artificialisation s'anthropomorphise : la terre artificialisée est une terre de moins bonne qualité car elle a perdu la capacité qu'avait son sol de produire des services écosystémiques⁽¹²⁾, c'est-à-dire de contribuer au bien-être de l'humain et de la société dans son ensemble. Si la multifonctionnalité des sols – c'est-à-dire leur capacité à fournir une pluralité de services écosystémiques – devient centrale dans la définition de l'artificialisation, il est légitime de s'interroger sur la pertinence de qualifier d'artificialisés les jardins privés, les parcs publics et plus largement l'infrastructure verte⁽¹³⁾, dès lors que ces espaces continuent à rendre des services écosystémiques tels que le stockage de carbone et le loisir ou encore la préservation de la biodiversité et l'éducation à l'environnement. L'avenir nous dira si l'artificialisation évoluera vers une conception moins large, du fait de l'approche assumément anthropocentrée du législateur européen à propos des sols.

b. La finitude de la ressource, les enjeux et l'objectif européen

4. Le programme *CORINE*⁽¹⁴⁾ *Land Cover* (CLC) initié par la Commission européenne en 1985 afin de fournir une base de données relatives à

(9) Sols : « la couche superficielle de la croûte terrestre située entre le substrat rocheux et la surface terrestre, constituée de particules minérales, de matières organiques, d'eau, d'air et d'organismes vivants, hormis les gisements de matières premières », Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM(2023) 416 final, 5 juillet 2023, article 3, 1).

(10) Services écosystémiques : « les contributions directes et indirectes des écosystèmes au bien-être de la société dans son ensemble et aux avantages économiques, sociaux, culturels, environnementaux et autres que les personnes tirent des écosystèmes », Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM(2023) 416 final, 5 juillet 2023, article 3, 3).

(11) Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM(2023) 416 final, 5 juillet 2023, article 3, 16).

(12) En fin de phrase, la référence aux « autres » services écosystémiques que le sol couvrant la terre artificialisée ne rendrait plus laisse entendre qu'un service écosystémique continuerait d'être rendu, ce qui est difficilement imaginable pour un sol supportant une autoroute, par exemple. Dans les travaux préparatoires de cette proposition, le *staff working document* (SWD) contenait une fin de phrase qui nous semble plus scientifiquement adéquate : « *at the expense of the capacity of soils to provide ecosystem services (provision of biomass, water and nutrients cycling, basis for biodiversity and carbon storage)* », Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, Rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), SWD(2023) 417 final, 5 juillet 2023, Glossary.

(13) Au sujet de l'infrastructure verte, M. DELNOY, V. DEFER et J. TELLER, « L'infrastructure verte en milieu urbain », *Am.-Env.*, numéro spécial 2023, pp. 60-75.

(14) « Coordination of Information on the Environment ».

l'occupation du sol(15) et harmonisée à l'échelle européenne, identifie et hiérarchise le territoire européen selon que son sol est artificialisé, agricole, forestier, une zone humide ou un plan d'eau(16). La carte qui figure ces données est publiée et mise à jour tous les six ans, ce qui permet de surveiller la dynamique d'utilisation du territoire européen et d'alimenter les stratégies d'aménagement du territoire, notamment. De toute évidence, l'urbanisation et l'étalement urbain progressent rapidement dans les États membres et cette croissance s'accompagne d'une perte de terres agricoles et naturelles(17).

Or l'artificialisation des sols compromet la biodiversité, le climat et les équilibres territoriaux(18) : elle détruit ou fragmente les habitats naturels, contribuant à l'érosion de la biodiversité ; elle supprime la capacité des sols à stocker du carbone, accentue le réchauffement climatique et le phénomène des îlots de chaleur ; elle accroît les risques d'inondation en réduisant l'infiltration des eaux de pluie ; elle réduit la superficie des terres agricoles(19), diminue leur capacité productive et porte atteinte à notre sécurité alimentaire ; elle génère des coûts élevés d'équipements et d'infrastructures, notamment de mobilité. Enfin, en favorisant l'étalement urbain, elle accentue le mitage du paysage et la désertification des centres urbains.

Tandis que la croissance économique en Europe s'accompagne presque mécaniquement d'une augmentation de la consommation de ressources, en 2010, au cœur de sa stratégie « Europe 2020 »(20) la Commission présente une vision ambitieuse pour une « croissance durable » : « une Europe efficace dans l'utilisation des ressources »(21). Il faut permettre la croissance économique sans augmentation proportionnelle de l'utilisation de

(15) C'est-à-dire « la couverture (bio-)physique de la surface des terres émergées », M. ANDRÉ, D. BRUGGEMAN, V. CAWOY, *et al.*, « Réduisons l'artificialisation des sols en Wallonie. Une information (...) », *op. cit.*, p. 11.

(16) <https://land.copernicus.eu/en/products/corine-land-cover?tab=overview>, consulté le 4 août 2025. En 2018, ces 5 catégories principales sont déclinées en 44 classes thématiques.

(17) Voy. not. AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT (EEA), *SOER 2010 – Land use*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010, pp. 6 et 7 et AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT (EEA), *SOER 2020 – Knowledge for transition to a sustainable Europe*, Copenhagen, Publications Office of the European Union, 2020, pp. 114 et s.

(18) Commission européenne, COM(2011) 571 final – Feuille de route vers une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, Bruxelles, 20 septembre 2011, Commission européenne, Agence européenne pour l'environnement, Land take in Europe, EEA Report No 12/2019, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019 et Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Stratégie de l'UE pour les sols à l'horizon 2030 — Prendre soin des sols, c'est garantir la vie, COM(2021) 699 final, 17 novembre 2021.

(19) Au sens des terres qui sont réellement utilisées pour l'agriculture, sans préjudice de leur affectation au plan de secteur.

(20) Commission européenne, COM(2010) 2020 final – Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Bruxelles, 3 mars 2010.

(21) *Idem*, p. 6.

ressources naturelles, soit « découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources »(22). La Commission pose en effet le diagnostic selon lequel ce lien entre croissance et raréfaction des ressources entraîne dégradation environnementale et dépendance économique, ce qui est tant insoutenable (« le temps des ressources abondantes et bon marché est désormais révolu »(23)) qu'*unsustainable*(24) (« *we can only grow infinitely in a finite material world by reduction in the material we use to grow* »(25)).

Appliquant sa réflexion à l'usage des terres (« *the ultimate common resource* »(26)) et des sols, ressources limitées et non renouvelables(27), la Commission constate qu'« au total, nous goudronnons tous les dix ans une surface équivalant à Chypre »(28) et ambitionne que le « découplage » se traduise par une limite de l'artificialisation des terres : « d'ici à 2020, les politiques de l'UE tiendront compte de leur incidence directe et indirecte sur l'utilisation des sols dans l'UE et ailleurs dans le monde, et nous serons en bonne voie pour atteindre notre objectif consistant à supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée ; l'érosion des sols aura été réduite et leur teneur en matières organiques aura augmenté, alors que les travaux d'assainissement des sites contaminés auront bien progressé »(29). En anglais, on parle de l'objectif *no net land take by 2050*. Cet objectif est expressément confirmé en 2013(30) puis en 2021 dans la Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 : pour avoir des sols en bonne santé d'ici 2050 il faut « parvenir à zéro artificialisation nette des sols »(31). L'objectif « ZAN » est formellement inscrit à l'agenda politique européen.

(22) *Ibid.*, p. 6.

(23) Commission européenne, COM(2011) 571 final – Feuille de route vers une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, Bruxelles, 20 septembre 2011, p. 2.

(24) Non viable, non durable (Larousse anglais-français).

(25) Commission européenne, SEC(2011) 1067 final – Commission Staff Working Paper. Analysis associated with the Roadmap to a Resource Efficient Europe, Bruxelles, 20 septembre 2011, p. 4.

(26) Voy. not. Commission européenne, DG Environment, Science for Environment Policy – No net land take by 2050? Future Brief 14, 2016, p. 13.

(27) Voy. not. Commission européenne, Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Stratégie thématique pour la protection des sols, COM(2006) 231 final, 22 septembre 2006, Commission européenne, Communication – Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies, COM(2020) 380 final, 20 mai 2020, Position de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM(2023) 416 final, 5 juillet 2023.

(28) Commission européenne, COM(2011) 571 final – Feuille de route vers une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, Bruxelles, 20 septembre 2011, p. 18.

(29) *Idem*, p. 19.

(30) 7^e programme d'action de l'Union européenne pour l'environnement, Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013, « Bien vivre, dans les limites de notre planète ».

(31) Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Stratégie de l'UE en faveur des sols à l'horizon 2030 – Rétablir les sols sains pour les populations, la nature et le climat », COM(2021) 699 final, 17 novembre 2021, p. 4.

5. Parallèlement, la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014⁽³²⁾ modifie la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁽³³⁾ en intégrant, par le truchement de son article 3, l'obligation d'évaluer les incidences environnementales des projets publics et privés au regard de leur impact sur les terres. Le législateur européen rappelle à cet effet « l'importance de l'utilisation durable des sols et la nécessité de limiter l'augmentation difficilement soutenable à terme des zones urbanisées (occupation des terres) ». Ainsi, les projets publics et privés doivent « prendre en compte et limiter leurs incidences sur les terres, notamment en ce qui concerne l'occupation des terres, et sur les sols, y compris en ce qui concerne les matières organiques, l'érosion, le tassement et l'imperméabilisation ; des plans et des politiques d'utilisation des terres appropriés aux niveaux national, régional et local sont aussi pertinents à cet égard »⁽³⁴⁾.

6. Plus récemment, forte du soutien du Conseil de l'Union européenne qui réitère sa volonté de progresser vers l'objectif *zero net land take by 2050*⁽³⁵⁾ et des engagements internationaux de l'Union européenne pris notamment avec les trois Conventions des Nations unies de Rio, sur la diversité biologique (CDB), les changements climatiques (CCNUCC) et la lutte contre la désertification (CNULD), avec la directive sur la surveillance des sols⁽³⁶⁾, la Commission propose un moyen d'opérationnaliser ses objectifs grâce à des « principes d'atténuation de l'artificialisation des terres »⁽³⁷⁾ qui suivent la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) et qui auront une importance particulière dans la réforme wallonne ici commentée⁽³⁸⁾ : « lorsqu'il y a artificialisation, les États membres veillent au respect des principes suivants : (a) éviter ou limiter autant que possible sur le plan technique et économique la perte de la capacité du sol à fournir différents services écosystémiques,

(32) Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, L 124, 25 avril 2014, pp. 1-18.

(33) Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, L 26, 28 janvier 2012, pp. 1-21.

(34) Considérant (9) de la Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, L 124 du 25 avril 2014, pp. 1-18.

(35) Conseil de l'Union européenne, Conclusions sur la biodiversité – la nécessité d'une action urgente, 16 octobre 2020, doc. 11829/20

(36) Commission européenne, Proposition de directive du parlement et du conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM/2023/416 final.

(37) *Idem*, article 11.

(38) Voy. not. les sections 3 et 4 de la présente contribution.

dont la production de denrées alimentaires : i) en réduisant autant que possible la superficie de terres artificialisées, ii) en sélectionnant des lieux où la perte de services écosystémiques serait réduite au minimum, et iii) en faisant en sorte que l'artificialisation ait le moins d'incidences négatives possible sur les sols (b) compenser autant que possible la perte de capacité des sols à fournir différents services écosystémiques » (39) (40).

c. Arbitrer l'usage des terres

7. Bien que l'Union européenne ne dispose pas de compétence formelle en matière d'aménagement du territoire (41) et nonobstant le caractère traditionnellement national ou régional de ce droit, l'ensemble de ses dimensions est affecté, de manière directe ou indirecte, par le droit européen (42). La Commission consent que « l'utilisation des terres équivaut pratiquement toujours à un arbitrage entre divers besoins sociaux, économiques et environnementaux » (43). Or arbitrer entre ces différents besoins ou fonctions revient à traiter de l'affectation du territoire, au cœur des politiques d'aménagement. Cette lecture est confirmée par le 7^e programme d'action pour l'environnement adopté en 2013, qui encourage « les décisions de planification des États membres relatives à l'utilisation des terres [à] intégrer des considérations d'ordre environnemental, y compris la préservation des ressources en eau et la conservation de la biodiversité, de sorte à accroître leur durabilité en vue de progresser vers la réalisation de l'objectif de mettre un terme d'ici à 2050 à l'augmentation nette de la surface de terres occupées » (44). Tendre vers le ZAN suppose donc d'identifier les fonctions susceptibles de justifier ou non une artificialisation, de préciser les conditions de cette artificialisation et d'identifier

(39) Anticipant peut-être l'adoption et la transposition de la directive, le Gouvernement wallon reprends ces concepts dans le S.D.T. comme principe de mise en oeuvre du ZAN : « SA1.P2 : La maîtrise de la consommation des terres s'envisage selon la séquence ERC (éviter, réduire, compenser) : éviter la construction sur des terrains non artificialisés, réduire les impacts environnementaux de cette consommation quand l'urbanisation prend place sur des terrains non artificialisés et compenser les impacts environnementaux subsistants à l'échelle du territoire », S.D.T., *op. cit.*, p. 43.

(40) Commission européenne, Proposition de directive du parlement et du conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM/2023/416 final, article 11.

(41) Art. 2-6 TFUE et art.e 5 TUE.

(42) Développant très exhaustivement ce propos, voir F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, 1044p.

(43) Commission européenne, COM(2011) 571 final – Feuille de route vers une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, Bruxelles, 20 septembre 2011, p. 18.

(44) 7^e programme d'action de l'Union européenne pour l'environnement, Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013, « Bien vivre, dans les limites de notre planète », point 23.

où elle peut encore être pratiquée, ce qui revient à résoudre des questions habituellement posées dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Sachant notamment que la construction sur terre agricole est souvent l'option la plus compétitive économiquement (faible valeur marchande, topographie généralement plane et absence, contrairement aux friches, de coûts et de risques liés à une dépollution)⁽⁴⁵⁾, la réalisation de l'objectif de zéro artificialisation nette exige donc un certain courage politique de la part d'autorités qui assument de contrarier les logiques du marché foncier au profit de l'intérêt général.

§ 2. Traductions flamandes et françaises

a. D'un *betonstop* à un *betonflop* ?⁽⁴⁶⁾

8. Constatant l'artificialisation de 33 % de son territoire en 2014, la Flandre est l'une des premières régions européennes à traduire l'ambition du *no net land take* dans ses politiques publiques. Dès 2016, dans un *witboek*⁽⁴⁷⁾⁽⁴⁸⁾ traçant les grandes orientations de son futur plan de politique spatiale, le Gouvernement flamand amorce le mouvement appelé *betonstop*⁽⁴⁹⁾, puis renommé *bouwshift*. Dans le sillage de cette déclaration de politique, la vision stratégique du *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* (ci-après « BRV ») est adoptée en 2018⁽⁵⁰⁾, avec l'ambition de mettre fin à la consommation nette d'espace à l'horizon 2040 en faisant « plus et mieux avec moins de surface » (le *ruimtelijk rendement*)⁽⁵¹⁾.

Néanmoins, le choix du Gouvernement flamand d'opérationnaliser cette réforme, notamment via la revalorisation du dézonage de ses plans

(45) Voy. not. Commission européenne, DG Environment, Science for Environment Policy – No net land take by 2050? Future Brief 14, 2016, p. 7.

(46) Jeu de mots emprunté au titre de Het Laatste Nieuws du 29 février 2024 (<https://www.hln.be/binnenland/betonstop-dreigt-betonflop-te-worden-elke-dag-10-voetbalvelden-verharding-meer-in-vlaanderen~a0893cc6/>).

(47) Littéralement « livre blanc », qui, à l'instar du *groenboek* et des *conceptnota* sont des documents de politique régionale flamande qui affinent sa vision et la communiquent vers le public.

(48) Gouvernement flamand, *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, adopté le 30 novembre 2016, p. 5.

(49) Gouvernement flamand, *Betonstop*, *Woord van de week*, publié le 19 mai 2017, disponible sur : <https://www.vlaanderen.be/team-taaladvies/woorden-van-de-week/betonstop>, consulté le 19 août 2025.

(50) Littéralement « plan de politique spatiale de la Flandre », Gouvernement flamand, *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – Strategische visie*, adopté le 20 juillet 2018.

(51) Département Omgeving, Du « Betonstop » au « Bouwshift ». L'approche de l'étalement urbain en Flandre, *Présentation PowerPoint*, 2018, 48 diapositives (https://cpdt.wallonie.be/wp-content/uploads/2022/06/6_Flandre_PJLijnen.pdf).

de secteurs(52), est jugée impopulaire et trop coûteuse(53), ce qui ralentit fortement la réforme et place le chantier du BRV ouvert depuis une décennie, à peine dans sa phase de consultation du public en 2025. Malgré ces atermoiements, une tendance vertueuse aurait été suivie et alors qu'entre 2013 et 2019 la Flandre artificialisait environ 5 **ha** par jour (environs 7 terrains FIFA), ce taux est réduit à 3,8 **ha** (environs 5 terrains FIFA) au cours de la période 2019-2022(54).

Comment expliquer cette dynamique plus économe en ressources ? La mobilisation pédagogique autour des annonces du *betonstop* et du *bouwshif* notamment défendus par le *bouwmeester* flamand qui a travaillé à l'adhésion des flamands à l'agenda politique, sous l'angle de ses enjeux sous-jacents aurait porté ses fruits(55) ? Les communes auraient pris en compte l'objectif ZAN dans leurs outils communaux, comme découlant naturellement de l'analyse contextuelle de certains territoires communaux flamands très artificialisés, en mettant en place des *bouwpauzes*(56) ? La publication du suivi statistique (*Ruimtebeslagindicator*(57)) de la consommation d'espace aurait mis en lumière l'ampleur de l'artificialisation en Flandre, exerçant une pression politique et sociétale ? De façon plus terre à terre, l'augmentation du prix des matériaux ces dernières années aurait naturellement réduit les nouvelles constructions ? La réponse réside sans doute dans une combinaison de ces facteurs et il conviendra d'observer attentivement l'évolution de ces chiffres dans les années à venir.

b. La Loi Climat française

9. La France monitorise l'artificialisation de son territoire depuis le 1^{er} janvier 2011, mettant en évidence la progression continue de l'artificialisation de son territoire et, en corollaire, la perte de terres agricoles

(52) Voir l'« instrumentendecreet » du 26 mai 2023, qui prévoit notamment une indemnisation des moins-values de planification à 100 % (au lieu de 80 %, comme en Wallonie), Decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *M.B.* du 3 juillet 2023.

(53) Une étude de l'UGent estime les coûts jusqu'à 31 milliards (<https://www.vrp.be/post/het-instrumentendecreet-is-een-historische-vergissing>).

(54) Agence flamande de l'environnement, Ruimtebeslag (<https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/indicatoren/ruimtebeslag>).

(55) M. ANDRÉ D. BRUGGEMAN X. COURTOIS *et al.*, « Gérer le territoire avec parcimonie : rapport final de la subvention 2018 », CPDT 2018, p. 242.

(56) Littéralement « moratoires d'urbanisation », E. MUYLLE, *Bouwshif in Vlaanderen: krachtlijnen BRV, decreten & gemeentelijke bouwpauzes*, thèse de master, UGent, 2020.

(57) Vlaanderen, Departement Omgeving, <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/indicatoren/ruimtebeslag>.

et naturelles(58). En 2018, le gouvernement français présente son plan biodiversité(59) sur la base d'un constat : 66 000 ha de milieux naturels et terrains agricoles ont été artificialisés chaque année entre 2006 et 2015 (environs 10 terrains FIFA par heure). Pour protéger la biodiversité, il faut « repenser l'aménagement du territoire » et « parvenir à zéro artificialisation nette, c'est-à-dire faire en sorte que chaque fois qu'une surface est artificialisée, la même superficie est rendue à la nature ailleurs »(60).

En 2021, l'objectif est inscrit à l'article 191 de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021(61) : « afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date ». Cette loi ajoute au Code français de l'urbanisme pour y inscrire un nouvel objectif : « la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme »(62) et décline cet objectif en sept principes de mise en œuvre(63). Dans le sillon des travaux de la Commission européenne relatifs à la directive sur la surveillance des sols(64), l'article L. 101-2-1 nouveau du Code français de l'urbanisme reflète une approche fonctionnelle de l'artificialisation : « l'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ».

Pour accompagner les collectivités locales dans l'application de ces principes, la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux(65) prévoit un nouvel outil de gouvernance

(58) CEREMA, Tableau de bord ZAN, <https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/75ca3baa0632492dba4d0899f1f18b95>.

(59) Ministère de la Transition écologique et solidaire, Plan biodiversité, Paris, 2018.

(60) Ministère de la Transition écologique et solidaire, Plan biodiversité, Paris, 2018, p. 19.

(61) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF, n° 0196 du 24 août 2021.

(62) Art. L101-2, 6bis, Code français de l'urbanisme.

(63) Art. L101-2-1, Code français de l'urbanisme : 1° La maîtrise de l'étalement urbain ; 2° Le renouvellement urbain ; 3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ; 4° La qualité urbaine ; 5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ; 6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ; et 7° La renaturation des sols artificialisés.

(64) Cfr. *supra* section 1, § 1.

(65) Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, JORF, n° 0167 du 21 juillet 2023.

supracommunal(66), autorise la comptabilisation de l'artificialisation des projets d'envergure nationale à l'échelle nationale(67), prend deux mesures pour adapter les objectifs aux spécificités des territoires (surfaces minimales de consommation et prise en compte des projets de recomposition spatiale)(68), et permet aux autorités décentralisées de prévoir des outils facilitant la transition (secteurs prioritaires à protéger ou à urbaniser et droit de préemption urbain)(69). Répondant à une vision « statique » du Code français de l'urbanisme, la Loi climat a instauré un calendrier qui doit être suivi pour adapter les outils de planification à l'objectif ZAN et à celui, plus général, de lutte contre l'artificialisation(70). Il conviendra également d'observer sa mise en œuvre dans les années à venir.

§ 3. En Wallonie, lentement mais sûrement

a. Une artificialisation continue et des réserves foncières surdimensionnées

10. La dynamique d'artificialisation du territoire wallon est monitorée et rapportée depuis le début des années 2000 par la Conférence permanente du développement territorial (ci-après « CPDT ») et l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (ci-après « IWEPS »).

En octobre 2011(71), le constat est dressé que les terres artificialisées sont en constante progression et que la fonction résidentielle est la plus gourmande, au détriment des terres agricoles(72). Entre 2010 et 2015, le rythme d'artificialisation est de 12,7 km²/an(73) ou 3,48 ha/jour (presque 5 terrains FIFA(74)). Les dernières données disponibles de

(66) Art. 2.

(67) Art. 3.

(68) Art. 4-5.

(69) Art. 6-9.

(70) Sur la vision relativement statique du Code de l'urbanisme et le mécanisme de calendrier complexe mis en place par la Loi climat, voy. F. PRIET, « Droit français de l'urbanisme et changement climatique », in V. PARISIO, A. DUTU-BUZURA et T. TANQUEREL, *Droit de l'urbanisme et changement climatique : défis et perspectives – Land use planning law and climate change : challenges and perspectives*, Paris, La mémoire du droit, 2025, plus spécifiquement pp. 362 et s.

(71) À l'occasion de l'élaboration de l'analyse contextuelle commandée dans le cadre du projet de révision du SDER de 1997, diagnostic territorial de la Wallonie, CPDT, juin 2013).

(72) Y. HANIN K. FONTAINE P. NERI et P. DEFOURNY, L'occupation du sol en Wallonie : annexe au rapport final de la subvention 2011, CPDT, p. 12.

(73) M. ANDRÉ D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS *et al.*, Gérer le territoire avec parcimonie : rapport final de la subvention 2018, CPDT 2018, p. 48.

(74) La Fédération Internationale de Football Association considère que la référence internationale de terrains de football est de 105 mètres sur 68 mètres (voy. not. <https://inside.fifa.com/innovation/stadium-guidelines/technical-guidelines/stadiums-guidelines/pitch-dimensions-and-surrounding-areas>).

l'IWEPS confirment une artificialisation d'en moyenne 12,2 km²/an entre 2020 et 2022 (75) et malgré une tendance naturellement décroissante, les réserves foncières wallonnes (c'est-à-dire de l'espace disponible en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur) sont telles qu'à ce rythme, « en l'absence de mesures et outils destinés à limiter l'artificialisation des terres par la fonction résidentielle, celle-ci pourrait se poursuivre » encore 100 voire 200 ans selon les communes (76). La recherche qualifie ces réserves de « surdimensionnées par rapport aux besoins attendus », même dans un scénario « au fil de l'eau » (77), c'est-à-dire sans inflexion politique, et confirme « la nécessité quasi impérieuse de réduire d'une façon ou d'une autre les disponibilités foncières en zone d'habitat là où celles-ci sont bien trop largement dimensionnées », d'autant que la répartition géographique de ces réserves s'avère déséquilibrée entre les communes et mal situées par rapport aux besoins en logements (78).

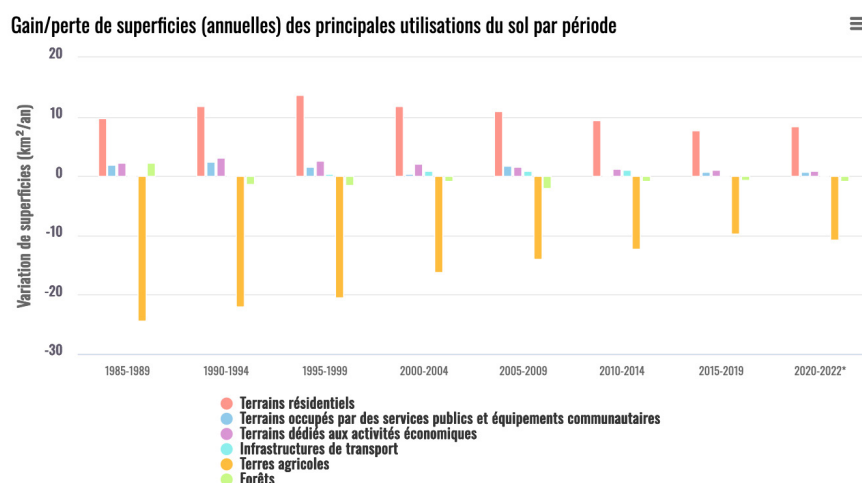


Figure 2 : IWEPS, Artificialisation du sol, fiche T005, 2025

(75) J. CHARLIER, Fiche T005, artificialisation du sol, IWEPS 2015, p. 1.

(76) M. ANDRÉ, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS *et al.*, Gérer le territoire avec parcimonie : rapport final de la subvention 2018. CPDT 2018, p. 51.

(77) C. RUELLE *et al.*, Gérer le territoire avec parcimonie : rapport final de la subvention 2019, CPDT, p. 73.

(78) Voy. les nombreuses recherches CPDT citées dans C. RUELLE *et al.*, Gérer le territoire avec parcimonie : rapport final de la subvention 2019, CPDT, pp. 114 et s.

b. De l'artificialisation à l'étalement urbain

11. La forme et la localisation que prend l'artificialisation du territoire wallon sont considérées comme problématiques à plusieurs égards : l'artificialisation s'étale de manière non efficiente (les faibles densités⁽⁷⁹⁾ amènent un gaspillage de la ressource sol) en s'éloignant par rapport aux centralités, lieux rassemblant différents services à la population⁽⁸⁰⁾. Dans cette approche, l'artificialisation du sol est donc considérée comme étant une des trois dimensions de l'étalement urbain, qui peut être défini comme « la progression des surfaces urbanisées de façon plus rapide que la croissance démographique et est associé à un usage peu parcimonieux du sol et à la périurbanisation, à savoir un mode d'urbanisation peu dense en dehors des centres urbains et villageois »⁽⁸¹⁾.

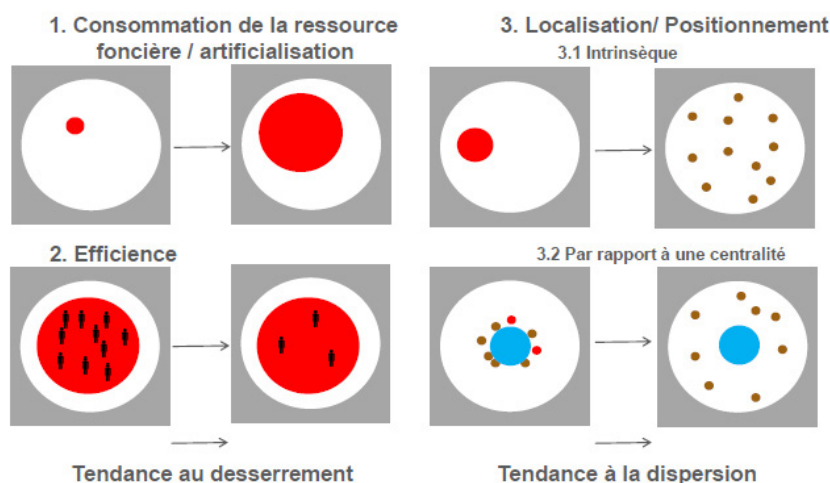


Figure 3 : Dimensions de l'étalement urbain (IWEPS regards statistiques n° 12, 2020, adapté de EEA, 2016, d'après Schwick *et al.*, 2012)

(79) La densité résidentielle (logements/ha) est le nombre de logements sur la surface nette ou brute du territoire, considérée en hectares. La densité bâtie (m^2 bâtis/ha) est le nombre de mètres carrés bâtis (au sol ou sur la totalité des niveaux de plancher) sur la surface nette ou brute du territoire considérée en hectares. Définitions issues de M. ANDRÉ, D. BRUGGEMAN, V. CAWOY *et al.*, Réduisons l'artificialisation des sols en Wallonie. Une information – Un projet de territoire – Des mesures applicables, CPDT 2019, p. 14

(80) C. BERNIER, S. BLAIN, A. BOODTS, *et al.*, Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture : rapport final de la subvention 2021, CPDT, 80p.

(81) *Idem*, p. 15.

12. En 2016, le législateur wallon reconnaît cet enjeu de la lutte contre l'étalement urbain et l'inscrit à l'article D.II.2 du CoDT comme objectif régional majeur, d'intérêt général⁽⁸²⁾. Les conséquences négatives de cet étalement sont pointées par le législateur : « consommation importante, voire mitage, d'espaces non destinés à l'urbanisation, imperméabilisation des sols, coûts élevés pour la collectivité des réseaux (eau, électricité, gaz, câbles de communication...) et des services (transports publics, distribution du courrier, ramassage des ordures...), augmentation de la dépendance à l'automobile »⁽⁸³⁾. Le législateur considère alors que la lutte contre l'étalement urbain implique le renforcement des centralités urbaines et rurales (via « le renouvellement, la mixité fonctionnelle et sociale ainsi que la densification ») car ces territoires centraux qui concentrent du logement sont accessibles à pied ou à vélo et offrent services et qualité de vie, notamment grâce aux espaces verts⁽⁸⁴⁾.

Sur la base de ce nouveau cadre législatif, le Schéma de l'espace régional du 27 mai 1999 est révisé à l'occasion de ses dix ans, par l'adoption du premier Schéma de développement du territoire⁽⁸⁵⁾. Bien que l'outil n'entrera jamais en vigueur⁽⁸⁶⁾, il est déjà l'expression d'une volonté politique continue et il contient les premières mesures visant à mettre en œuvre l'objectif de lutte contre l'étalement urbain : éviter le

(82) Projet de décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial, Parl. wall., sess. 2015-2016, doc. 307 (2015-2016), n° 1, 9 octobre 2015, p. 14.

(83) Projet de décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial, Parl. wall., sess. 2015-2016, doc. 307 (2015-2016), n° 1, 9 octobre 2015, p. 20.

(84) Projet de décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial, Parl. wall., sess. 2015-2016, doc. 307 (2015-2016), n° 1, 9 octobre 2015, p. 20.

(85) Schéma de développement du territoire, Gouvernement wallon, arrêté du 16 mai 2019, *M.B.*, 5 juillet 2019.

(86) Il est retiré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2022 retirant l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, *M.B.*, 18 février 2022. Ce retrait fait suite à un recours introduit par la Ville d'Andenne et à l'avis de l'auditeur du Conseil d'État sur ce recours, lequel propose d'annuler le S.D.T. car les critères pris en comptes par le Gouvernement pour déterminer les pôles wallons n'ont pas été portés à la connaissance du public dans le cadre de l'enquête publique ni à la consultation des communes, et car la motivation du S.D.T. ne permet pas de comprendre pour quelles raisons la ville d'Andenne n'accède pas au statut de pôle.

gaspillage des terres (« Réduire la consommation des terres non artificialisées à 6 km²/an d'ici 2030, soit la moitié de la superficie consommée actuellement et tendre vers 0 km²/an à l'horizon 2050 » (87) et « Fournir 175 000 nouveaux logements, dont minimum 50 % sur des terres déjà artificialisées, à l'horizon 2030, et 350 000 nouveaux logements, sur des terres déjà artificialisées, à l'horizon 2050 » (88)) et localiser l'artificialisation adéquatement (« Tendre vers une implantation de 50 % de nouveaux logements dans les centralités urbaines et rurales à l'horizon 2030 et de 75 % à l'horizon 2050 » (89)).

13. En janvier 2020, le Gouvernement wallon institue un groupe d'experts afin notamment d'élaborer « une méthodologie de mesure de l'étalement urbain, une trajectoire de réduction de l'étalement urbain par bassin et une trajectoire de superficie artificialisable jusqu'à 2050 répartie par bassin » et d'examiner « tous les instruments nécessaires pour atteindre les objectifs ». Ce groupe d'experts rend ses conclusions en octobre 2020 et identifie le S.D.T. comme étant l'outil utile à court terme, moyennant une révision partielle du S.D.T. de 2019, pour déterminer des trajectoires de réduction de l'artificialisation et pour encadrer l'action des communes en fixant notamment des « critères de délimitation des centralités » ainsi que des critères pour le développement à l'intérieur et à l'extérieur des centralités (« IN/OUT ») (90). Enfin, le groupe d'experts rapporte le travail de l'IWEPS relatif aux « polarités de base », définies comme des « lieux du territoire wallon qui combinent une certaine concentration en logements et en services de base à la population parmi lesquels des arrêts de transport en commun bien desservis. Ils correspondent à des villes et villages qui offrent un minimum de services aux populations » (91).

c. Un territoire wallon vulnérable

14. En juillet 2021, des inondations marquent profondément la Wallonie tant par l'intensité de la catastrophe climatique que par l'ampleur des

(87) Schéma de développement du territoire, Gouvernement wallon, arrêté du 16 mai 2019, Moniteur belge, 5 juillet 2019, p. 99.

(88) Schéma de développement du territoire, Gouvernement wallon, arrêté du 16 mai 2019, Moniteur belge, 5 juillet 2019, p. 47.

(89) Schéma de développement du territoire, Gouvernement wallon, arrêté du 16 mai 2019, Moniteur belge, 5 juillet 2019, p. 47.

(90) V. BOTTIEAU, V. CAWOY, J. CHARLIER *et al.*, Groupe d'Experts « Artificialisation » – Rapport transmis en suivi du CA du 9 octobre 2020, CPDT-IWEPS, 2020, tableaux pp. 151 et s.

(91) Voy. aussi IWEPS, Working paper No 32, Les polarités de base – Des balises pour identifier des centralités urbaines et rurales en Wallonie, 2021, 53p.

dégâts humains et matériels(92). En mars 2022, la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations introduit ses recommandations en ces termes : « le dérèglement climatique n'est pas une problématique réservée aux générations de demain ou aux contrées lointaines mais constitue un enjeu du temps présent et de notre continent »(93). L'artificialisation et l'imperméabilisation des sols sont spécialement identifiés comme facteurs aggravants de la catastrophe(94).

Pour adapter le territoire wallon et protéger sa population il faut notamment « fixer les trajectoires de réduction de l'artificialisation des sols par bassins, en apportant les modifications nécessaires au Schéma de développement territorial (S.D.T.) et au Code du développement territorial (CoDT) dans le prolongement des recommandations du rapport du Groupe d'experts « artificialisation »(95). Gouvernement et Parlement sont alignés, le tournant est pris : la réforme du CoDT comporte quatre volets dont, en premier lieu, l'adaptation de la législation aux objectifs de réduction de l'étalement urbain et de limitation de l'artificialisation ; en quatrième lieu, le projet de décret inscrit des nouvelles mesures en matière de lutte contre les inondations(96).

d. L'optimisation spatiale, un concept wallon *ad hoc*

15. Le concept d'*optimisation spatiale* en tant que tel est peu évoqué dans la recherche avant les travaux du Gouvernement wallon 2019-2024. L'optimisation de l'usage du foncier est sous entendue par la recherche CPDT depuis l'adoption du S.D.T. 2019. En effet, arrêter progressivement l'artificialisation des sols alors que la population et la demande en

(92) Parlement wallon, Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, 14 octobre 2022, *Doc. parl. w.*, sess. 2021-2022, n° 894, pp. 7-27.

(93) Parlement wallon, Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, 14 octobre 2022, *Doc. parl. w.*, sess. 2021-2022, n° 894, p. 41.

(94) Parlement wallon, Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, 14 octobre 2022, *Doc. parl. w.*, sess. 2021-2022, n° 894, p. 48.

(95) Parlement wallon, Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, 14 octobre 2022, *Doc. parl. w.*, sess. 2021-2022, n° 894, p. 48.

(96) Parlement wallon, Projet de décret modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, *Doc. parl. w.*, sess. 2023-2024, n° 1479/1, 29 septembre 2023, p. 3.

logement continuant de croître nécessite, mathématiquement, une intensification des tissus urbains existants⁽⁹⁷⁾ (par le biais de critères de densité⁽⁹⁸⁾, via le recyclage des friches⁽⁹⁹⁾ ou des immeubles existants⁽¹⁰⁰⁾, ou encore par des mesures de lutte contre la rétention foncière et immobilière⁽¹⁰¹⁾). La première définition de l'optimisation spatiale semble être le fait du Gouvernement wallon qui, le 13 octobre 2011, approuve en première lecture l'avant-projet de décret initiant la réforme du CoDT : l'optimisation spatiale englobe « les deux objectifs complémentaires de réduction de l'artificialisation et de lutte contre l'étalement urbain » et « devient un objectif d'intérêt général du Code et vise à préserver au maximum les terres de l'artificialisation et lutter contre l'étalement urbain. Elle s'inscrit dans la recherche d'un développement durable et attractif et en oriente la concrétisation vers le ou les modes d'organisation spatiale (localisation des fonctions) qui permettent de maximiser l'efficacité des échanges tout en réduisant les externalités négatives sur l'environnement (mixité des fonctions) »⁽¹⁰²⁾. Les travaux parlementaires précisent encore que « c'est bien l'efficacité des échanges que l'optimisation tend à maximiser et non forcément les échanges eux-mêmes. Ceci signifie qu'il doit être tiré le meilleur de chaque externalité en vue de satisfaire l'ensemble des besoins que doit rencontrer ou anticiper le développement durable et attractif du territoire, et en tenant compte "sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale". Cela signifie également qu'il convient de préserver au maximum les terres pour assurer une utilisation efficiente et cohérente du sol par l'urbanisation »⁽¹⁰³⁾. Il semble pouvoir être déduit de cette définition que pour lutter contre l'artificialisation et l'étalement urbain, l'optimisation spatiale fait appel à la densification, la centralisation et à la mixité des fonctions, « en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ».

(97) Voy. not. M. ANDRÉ, D. BRUGGEMAN, V. CAWOY, *et al.*, Réduisons l'artificialisation des sols en Wallonie. Une information – Un projet de territoire – Des mesures applicables, *op. cit.*, 2019, p. 14.

(98) *Idem*, p. 44.

(99) *Idem*, p. 60.

(100) *Idem*, p. 64.

(101) *Idem*, p. 68.

(102) Parlement wallon, Projet de décret modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, *Doc. parl. w.*, sess. 2023-2024, n° 1479/1, 29 septembre 2023, p. 4.

(103) Parlement wallon, Projet de décret modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, *Doc. parl. w.*, sess. 2023-2024, n° 1479/1, 29 septembre 2023, p. 4.

Les instruments de cette optimisation spatiale, « à mettre en place pour atteindre les objectifs de réduction de l'étalement urbain et de limitation de l'artificialisation », sont : la trajectoire régionale et les trajectoires communales de réduction de l'étalement urbain ; les bassins, sous-espaces régionaux utiles pour prendre en considération la diversité du territoire wallon ; les centralités, lieux « caractérisés par une concentration en logements et fournissant, au minimum, une bonne accessibilité en transports en commun et des services et équipements de base, tout en assurant la qualité de vie des habitants (espaces verts, surface habitable, etc.), la cohésion et la mixité sociales et le développement économique » ; des mesures relatives tant à l'occupation du sol (densités, sort des zones d'aménagement communal concerté [ZACC], etc.) qu'aux typologies d'urbanisation (habitations deux ou trois façades, mixité dans l'implantation des fonctions, etc.) ; enfin, un monitoring de l'évolution de l'étalement urbain et de l'artificialisation (104).

SECTION 2.

POINTS D'APPUI DE LA REFORME

§ 1. « Analyse » contextuelle

16. La logique de l'élaboration de la stratégie territoriale du S.D.T. veut qu'elle soit définie « sur la base d'une analyse contextuelle » (CoDT, D.II.2, § 1). Or la chronologie d'adoption des documents pourrait laisser croire que l'expression de la stratégie (optimiser le territoire) précède le diagnostic. En effet, en février 2022, le Gouvernement wallon dépose l'analyse contextuelle du S.D.T., actualisée depuis celle ayant guidé à l'élaboration du S.D.T. de 2019 (105).

C'est de manière surprenante, que cette analyse *SWOT* (106), dont l'objet est l'évaluation prospective des besoins et enjeux existants, sur les potentialités et les contraintes du territoire wallon (107), évite purement et simplement les problèmes de l'artificialisation et de l'étalement urbain en Wallonie. Cela malgré que la recherche réalisée identifie l'artificialisation

(104) *Idem.*

(105) M. GRANDJEAN, A. LECLERCQ, V. BOTTIEAU *et al.*, Expertise 2 : Analyse contextuelle 2021 du S.D.T., CPDT 2022.

(106) « Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats ».

(107) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 19.

excessive, le mitage, la mauvaise répartition des réserves foncières ou encore la dépendance automobile induite par l'étalement comme autant de faiblesses structurelles depuis une décennie ; et que conjugués à la consommation excessive du sol, à la perte de biodiversité ou à l'exposition aux risques hydrologiques, les effets des changements climatiques constituent également des menaces bien identifiées. L'absence de ces problématiques dans le document de 2021 interroge la qualité de l'exercice de diagnostic territorial.

Il demeure que l'analyse contextuelle du S.D.T., approuvé par le gouvernement wallon le 23 avril 2024, ne contient pas formellement cet élément, pourtant devenu obligatoire lors de l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} avril 2024. La temporalité de cet ajout soulève donc une question de droit transitoire (108) qui n'est pas sans incidence, dès lors que, comme le relève la doctrine, l'analyse contextuelle contient la justification des choix de développement traduits dans le schéma, au point que son inexactitude pourrait être susceptible de vicier celui-ci (109).

Le prochain S.D.T. ne souffrira certainement plus de cette lacune, son contenu obligatoire étant renforcé, lors de la réforme du CoDT adoptée en 2023 (110), par « l'état actuel, l'évolution prévisible et les conséquences de l'étalement urbain et de l'artificialisation » (CoDT, D.II.2, § 1, 3°).

§ 2. RIE itératif

17. Conformément à l'article D.II.3, paragraphe 1^{er}, du CoDT, le rapport sur les incidences environnementales (RIE) du S.D.T. est soumis à l'enquête publique en même temps que le projet de S.D.T., du 30 mai au 14 juillet 2023. Pour la rédaction de ce rapport, le bureau d'études STRATEC a accompagné de manière itérative l'élaboration du schéma, permettant une intégration progressive des considérations environnementales.

Au sujet de l'optimisation spatiale, STRATEC constate favorablement que le projet de S.D.T. de 2023 vise à lutter plus efficacement contre l'étalement urbain et l'artificialisation des terres que le S.D.T. de 2019,

(108) Sur cette question, voy. A. PIRSON et J. LEJEUNE, « Le schéma de développement du territoire appliqué aux plans et aux projets », *op. cit.*, pp. 89 et s.

(109) M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *op. cit.*, p. 83.

(110) Article 16 du décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales (*M.B.*, 7 mars 2024).

qui ne fixait que des objectifs globaux. Le S.D.T. de 2023 introduit des trajectoires annuelles par bassin d'optimisation spatiale, ce qui est jugé utile pour orienter les décisions locales. Ces trajectoires, associées à des balises concrètes et quantitatives, guident l'urbanisation selon leur localisation (centralités vs espaces excentrés). Elles permettent de privilégier le logement et les activités économiques dans les zones déjà urbanisées et de limiter les formes d'urbanisation dispersées, plus consommatrices de sol (111).

Ainsi, alors que la mise en œuvre du S.D.T. de 2019 n'entraînerait pas de changement majeur, le RIE constate que le S.D.T. de 2023 fournira des outils opérationnels, adaptés aux spécificités territoriales, ce qui renforce la cohérence et l'efficacité des politiques locales d'aménagement (112).

§ 3. Enquête publique, consultations et déclaration environnementale

18. Une lecture comparative du projet de S.D.T. avec le S.D.T. adopté définitivement *post* enquête publique, couplée à la déclaration environnementale de STRATEC (113), permet selon nous d'identifier qu'un des points centraux des réclamations adressées dans le cadre de l'enquête publique et de la consultation des communes qui a amené le gouvernement à légèrement modifier sa copie est le manque de prise en compte des particularités des territoires ruraux et, corrélativement, le manque de perspectives pour les espaces excentrés.

Ainsi, la « vision partagée » aspire désormais à « des territoires ruraux dynamiques et porteurs de richesses » et le gouvernement donne aux « cœurs d'espaces excentrés » une dimension (paradoxalement) plus (poly)centrale. Les cœurs excentrés sont, au sein des espaces excentrés, « le quartier du centre historique des villes et villages ou la partie de quartier résidentiel qui présente une forme d'urbanisation compacte, qui concentre, à l'échelle de la commune et de ses anciennes sections, un nombre plus important de logements et qui dispose d'équipements et services de proximité et/ou de commerces facilement accessibles par les modes actifs » (S.D.T. 2024, glossaire). Ils peuvent désormais être « consolidés » par le logement afin

(111) STRATEC, RNT du RIE – Schéma de développement du territoire, mars 2023, p. 36.

(112) STRATEC, RNT du RIE – Schéma de développement du territoire, mars 2023, p. 37.

(113) STRATEC, Déclaration environnementale, Schéma de développement du territoire, 2024, 32p.

de « pérenniser les services et équipements existants et permettre un développement polycentrique garant de la cohésion territoriale, notamment en milieu rural » (SA2.P5) ; les communes sont encouragées à y développer des « solutions de mobilité à la demande » afin de « contribuer à la cohésion territoriale » tout en assurant « une performance environnementale et économique des services de mobilité » (SA4.P22) ; et les espaces publics y sont consolidés et protégés (CC5.P7). Enfin, les critères de délimitation des centralités sont également adaptés pour tenir compte des spécificités locales et du caractère polycentrique de certains territoires.

19. Par contre, bien que certaines de ces réclamations aient fait grand bruit (114), le gouvernement ne semble pas avoir été ému par le manque de prise en compte de certaines régions qui n'auraient pas été qualifiées de pôles majeurs (Ottignies-LLN-Wavre ; Namur ; Arlon-Messancy-Aubange et Mouscron-Tournai) dans la structure territoriale du S.D.T.

Le gouvernement n'a pas non plus, par manque de temps et/ou par volonté politique d'encourager les communes à prendre leur destin en main, adapté sa cartographie des centralités.

Pour le surplus, la déclaration environnementale semble révéler que de nombreuses réclamations résultent de mauvaises lectures ou compréhension du S.D.T., ce qui tient peut-être à la structure du document, dense et peu lisible.

20. Enfin, au sujet de l'optimisation spatiale, STRATEC indique que les mesures guidant l'urbanisation et les seuils de densité préconisés « offrent, selon les contextes, la possibilité de mettre en œuvre des formes urbanistiques variées (maisons unifamiliales à 2 façades, 3 façades, 4 façades, immeubles à appartements, projets mixtes...) permettant une intégration respectueuse des spécificités locales » (115). STRATEC en conclut que « le S.D.T. vise à mettre en œuvre une démarche de densification raisonnée et équilibrée, prenant en compte la faisabilité, l'acceptation locale, l'adaptation aux contextes spécifiques et le respect du patrimoine. Cette approche vise à densifier les centralités en répondant aux besoins de la population tout en préservant leur identité et leur qualité de vie » (116).

(114) <https://wapi2040.be/revision-du-schema-de-developpement-du-territoire-la-wallonie-picarde-nas-pas-dit-son-dernier-mot/>.

(115) STRATEC, Déclaration environnementale, Schéma de développement du territoire, 2024, p. 20.

(116) STRATEC, Déclaration environnementale, Schéma de développement du territoire, 2024, p. 20.

SECTION 3.

MISE EN ŒUVRE DE L'OPTIMISATION SPATIALE TELLE QU'ENCADRÉE DANS LE CODT

§ 1. Finalité de l'optimisation spatiale et choix des schémas comme outils de mise en œuvre de la réforme

21. L'« optimisation spatiale » occupe une place tout à fait centrale de la réforme du CoDT par le décret susvisé du 13 décembre 2023.

Elle constitue désormais l'un des objectifs généraux consacrés à l'article D.I.1, paragraphe 1^{er}, du CoDT (117). L'alinéa 3 de cette disposition précise, d'une part, que l'optimisation spatiale vise à préserver au maximum les terres et à assurer une utilisation efficiente et cohérente du sol par l'urbanisation et, d'autre part, qu'elle comprend la lutte contre l'étalement urbain. Les travaux préparatoires du décret du 13 décembre 2023 précité précisent – dans d'autres termes – que l'optimisation spatiale englobe les deux objectifs complémentaires de réduction de l'artificialisation (118) et de lutte contre l'étalement urbain (119), étant entendu que ce dernier objectif figurait déjà comme « but » (120) à l'ancien article D.II.2, paragraphe 2, alinéa 2, du CoDT.

La mise en œuvre de cet objectif auquel le législateur a accordé une place centrale dans sa réglementation du développement territorial doit se faire par les schémas régional et communaux/pluricommunaux de développement territorial.

§ 2. Contenu de l'outil défini par le CoDT

22. Selon l'article D.II.2, paragraphe 1^{er}, du CoDT, le schéma de développement du territoire définit la *stratégie territoriale* pour la Wallonie sur la base d'une *analyse contextuelle*, à l'échelle régionale.

(117) Doc., P.W., 2023-2024, n° 1479/1, p. 4.

(118) Elle-même définie, dans lesdits travaux préparatoires, comme « le processus par lequel les terrains agricoles, forestiers ou naturels sont urbanisés en vertu d'un permis d'urbanisme visant à construire ou à placer une ou plusieurs installations fixes » (*Ibid.*, p. 3).

(119) *Ibid.*, p. 4.

(120) Ces « buts » ont été renommés « finalités » lors de la réforme du CoDT de 2023. On ne perçoit pas le sens de cette modification et le législateur ne paraît pas s'en être expliqué.

Nous examinons ci-après (1) ce que recouvre la stratégie territoriale, mais aussi (2) le contenu facultatif que le CoDT attribue au S.D.T. Quant à l'analyse contextuelle, nous renvoyons aux développements qui précèdent(121).

a. Stratégie territoriale

23. La *stratégie territoriale* est composée en substance des objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire(122), des principes et modalités de mise en œuvre de ces objectifs, notamment ceux liés à l'optimisation spatiale, et, enfin, de la structure territoriale(123).

i. Objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire

24. Les objectifs du S.D.T. doivent découler de l'analyse contextuelle(124), tout en « déclinant »(125), à l'échelle du territoire wallon, l'objectif global du CoDT « d'assurer un développement durable et attractif du territoire dans le respect de l'optimisation spatiale » tel que visé à l'article D.I.1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du CoDT(126).

L'importance juridique de ces objectifs du S.D.T. réside dans le fait qu'ils ne peuvent pas être compromis par le plan de secteur, les guides d'urbanisme, les schémas communaux et pluricommunaux, ainsi que les permis si ces instruments s'écartent des indications du S.D.T. (voy. ci-après)(127).

L'article D.II.2. paragraphe 3, du CoDT dispose que les objectifs liés à la stratégie territoriale du S.D.T. doivent poursuivre les finalités suivantes :

(121) Voy. les développements sous la section 2.

(122) Sur la différence entre les notions de développement territorial et d'aménagement du territoire, voy. C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », *Le nouveau code du développement territorial, op. cit.*, pp. 11-18 ; Y. HANIN, « L'architecture, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et le développement territorial, des confusions bien ancrées. Contribution à leur redéfinition », *D'urbanisme et d'environnement, Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 219-229.

(123) Art. D.II.2, § 2, du CoDT.

(124) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 19.

(125) Le verbe « déclinier » est expressément utilisé par le législateur à l'article D.II.1. du CoDT. Cela semble signifier que le S.D.T. doit donner plusieurs formes à ces objectifs (M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *op. cit.*, p. 87).

(126) Sur cet objectif global et sa déclinaison dans les schémas, voy., de manière plus approfondie, C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », *op. cit.*, pp. 20 et s., plus particulièrement pp. 29 et s.

(127) Art. D.II.17, § 1^{er}, al. 2 et 3 (schémas communaux), D.II.20, al. 2 (plan de secteur), D.III.9, § 1^{er} (guide régional d'urbanisme) et D.IV.5 (permis) du CoDT.

l'optimisation spatiale, le développement socio-économique et de l'attractivité territoriale, la gestion qualitative du cadre de vie et la maîtrise de la mobilité. Ces « finalités » sont définies dans les travaux préparatoires du CoDT (128).

Certaines de ces « finalités » font écho aux principes qui étaient auparavant inscrits à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du CWATUPE (129) et à l'article D.I.1 du projet de CoDT « mort-né » de 2014, le législateur ayant indiqué, dans les travaux préparatoires du CoDT de 2016, son intention de déplacer lesdits principes dans le livre II dudit Code, afin de faire de ces principes des objectifs intégrés aux schémas (130). La doctrine avait critiqué ce principe, car le S.D.T. – dont les objectifs doivent poursuivre les « finalités » se rapprochant de ces principes – n'est pas applicable, de manière générale, à toute demande de permis (voy. ci-dessous) et que l'existence de schémas de développement pluricommunaux ou communaux sur un territoire donné n'est pas garantie (131), puisque les communes n'ont, en principe, pas l'obligation d'adopter de tels instruments. Pour le surplus, le fait que les « objectifs » du S.D.T. doivent suivre des « finalités » peut interpeller le juriste, au vu de la redondance conceptuelle créée par le législateur et rendant parfois peu lisible le rôle exact des instruments stratégiques.

Quoi qu'il en soit, l'inscription de l'« optimisation spatiale » parmi ces finalités ne fait que consolider sa place prépondérante dans la réforme législative.

ii. *Principes et modalités de mise en œuvre des objectifs*

25. Outre les objectifs examinés ci-dessus, le législateur précise que la stratégie territoriale du S.D.T. doit contenir les *principes et modalités de mise en œuvre* de ces objectifs, le législateur précisant expressément « notamment ceux liés à l'optimisation spatiale » (132).

(128) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 20. Nous revenons plus loin sur l'optimisation spatiale, qui occupe une place prépondérante dans le nouveau CoDT.

(129) À savoir la gestion qualitative du cadre de vie, l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager. Quant à la portée de ces principes, voy. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 28-32.

(130) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 11. Le Ministre a par la suite invoqué, à titre de justification, la volonté de l'exécutif de limiter les sources de recours potentiels sur base du non-respect de ces principes, si ces derniers s'appliquaient à toute procédure.

(131) J. SAMBON, commentaire de l'article D.I.1 du CoDT, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Kluwer, 2020, pp. 17-18.

(132) Art. D.II.2., § 2, 2°, du CoDT. On ne perçoit pas la plus-value de cette précision, dès lors que l'optimisation spatiale constitue expressément une « finalité » que doivent avoir les objectifs du S.D.T., eux-mêmes mis en œuvre par les « principes et modalités » évoqués ici.

À cet égard, alors que rien n'est dit concernant les autres objectifs, le législateur liste le « contenu minimal » des principes et modalités mettant en œuvre l'optimisation spatiale, qui sont⁽¹³³⁾ :

- les trajectoires de réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation (D.II.2., § 4, 1°, du CoDT) ;
- les critères de délimitation des centralités (D.II.2., § 4, 2°, du CoDT) ;
- les centralités et mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités (D.II.2, § 4, 3°, du CoDT).

Le CoDT ne définit pas les concepts de « trajectoires de réduction », d'« étalement urbain », d'« artificialisation » et de « centralités ».

La section de législation du Conseil a critiqué cette absence de définition légale, au regard du principe de légalité découlant de l'article 23 de la Constitution, dans la mesure où, notamment, ces notions sont, pour la plupart, centrales pour appréhender la portée de la réforme⁽¹³⁴⁾. En réponse, le législateur a notamment fait valoir, d'une part, qu'il s'agit de concepts « opérationnels » mieux appréhendés dans des outils et, d'autre part, que cette appropriation permet le respect du principe de subsidiarité⁽¹³⁵⁾. Ces réponses ne sont guère convaincantes. En effet :

- d'une part, des effets parfois substantiels, sont donnés par le Code lui-même – et non au sein des outils qu'il prévoit – à ces concepts. On peut citer, à titre d'exemple, le fait que la « règle du comblement » visée à l'article D.IV.9 du CoDT ne s'appliquera plus, à terme⁽¹³⁶⁾, en dehors de ces centralités, ou encore le mécanisme de dispense de SOL prévu par le nouvel article D.II.42, paragraphe 2, alinéa 2, du CoDT pour la mise en œuvre de tout ou partie d'une ZACC reprise en centralité dans un schéma, par l'unique obtention d'un permis d'urbanisation (ci-après « PUR ») ou d'un permis de constructions groupées (ci-après « PUCG ») ;
- par ailleurs, certaines de ces définitions, qui ne nous paraissent pas relever du « sens commun », figurent déjà dans les travaux

(133) Art. D.II.2., § 4, du CoDT. Alors que l'emploi du terme « sont » pourrait laisser penser que cette liste est limitative, le contraire est expressément prévu au point 4° de cette disposition, qui vise « toutes autres dispositions contribuant à l'objectif d'utilisation optimale des territoires et des ressources ».

(134) Avis n° 73.407/4 du 15 juin 2023, pp. 19-20.

(135) Il s'en défend ainsi : « les termes particuliers que la section de législation voudrait voir définis renvoient à des concepts opérationnels qui trouvent, dès lors, mieux leur définition dans les outils que le code régit que dans le code lui-même » et que « cette manière de procéder permet, dans le respect de la hiérarchie que le code organise, à chacun des outils, de s'approprier ces concepts d'une manière pertinente et conforme au principe de subsidiarité » (Doc., P.W., 2023-2024, n° 1479/1, p. 11).

(136) Voy. la disposition transitoire figurant à l'article 248 du décret du 13 décembre 2023 précité.

préparatoires, de sorte qu'elles auraient pu simplement être reprises dans le décret(137). Au lieu de cela, l'exécutif s'en est emparé suscitant parfois les crispations dans le cadre de l'enquête publique(138), ainsi que dans le cadre des recours introduits à l'encontre de l'outil.

iii. *Structure territoriale*

26. La stratégie territoriale du S.D.T. doit enfin définir une *structure territoriale*. Cette dernière n'est pas définie par le Code, qui précise cependant les éléments qu'elle doit respectivement « identifier et exprimer cartographiquement »(139) et « reprendre »(140)(141). Il s'agit ainsi :

- des *pôles*, qui ont été définis, lors des travaux préparatoires, comme les « partie[s] de territoire situées tant en milieu rural qu'en milieu urbain ou périurbain et dotées d'activités exerçant une attractivité sur les personnes à l'échelle suprarégionale, régionale, supralocale ou locale, caractérisées par leur mixité sociale et fréquentées par un nombre de personnes suffisamment important pour permettre une sociabilité anonyme ». Comme relevé ci-dessus, c'est la question des critères retenus pour identifier ces pôles qui a justifié le retrait, par le gouvernement wallon, du précédent S.D.T. adopté le 16 mai 2019(142) ;
- des *aires* de développement, « en ce compris les *bassins* au sein desquels les *trajectoires* peuvent être modalisées en fonction des spécificités et des besoins de ceux-ci », ainsi que des « aires de coopération transrégionale et transfrontalière ». Ces aires, selon les travaux préparatoires, découlent des pôles, à différentes échelles(143). Quant aux « bassins » au sein desquels des « trajectoires » peuvent

(137) Les centralités sont ainsi définies comme « des lieux caractérisés par une concentration en logements et fournissant, au minimum, une bonne accessibilité en transports en commun et des services et équipements de base, tout en assurant la qualité de vie des habitants (espaces verts, surface habitable, etc.), la cohésion et la mixité sociales et le développement économique » (Doc., P.W., 2023-2024, n° 1479/1, p. 4).

(138) Voy. section 2, point a, ci-dessus.

(139) Art. D.II.2., § 5, al. 1^{er}, du CoDT.

(140) Art. D.II.2., § 5, al. 2, du CoDT.

(141) Pour une discussion de l'emploi des verbes « identifier », « exprimer » et « reprendre », de leurs implications et de leur caractère, à certains égards, erroné, voy. M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *op. cit.*, pp. 91-92.

(142) Voir le préambule de l'arrêté du gouvernement wallon du 9 février 2022 retirant l'arrêté du gouvernement wallon du 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999 (*M.B.*, 18 février 2022).

(143) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 20.

être modalisées, selon les travaux préparatoires, ils constituent des instruments d'optimisation spatiale. Ainsi, lesdits travaux évoquent la nécessité de définir « une trajectoire régionale et des trajectoires communales de réduction de l'étalement urbain avec des objectifs pour 2030 et 2050 », qui devraient être définies par bassins, « étant entendu comme sous-espaces régionaux », pour prendre en considération la diversité du territoire wallon(144). En réalité, toutes ces notions font référence à des principes de mise en œuvre (voy. ci-dessus) figurant dans le S.D.T. tel qu'adopté par le gouvernement wallon, qui définissent des trajectoires de réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols(145). À nouveau, on peut regretter que ces notions n'aient pas été définies directement dans le CoDT, dans la mesure où le législateur semblait viser des instruments particuliers ;

- des réseaux de communication de fluides et d'énergie. Aucun seuil minimal n'est précisé, alors que, selon l'article D.II.21, paragraphe 1^{er}, 2^o, du CoDT, seules les *principales* infrastructures de communication et de transport de fluides, à l'exception de l'eau, et d'énergie doivent être inscrites au plan de secteur. Cela peut étonner, dans la mesure où le S.D.T. recouvre tout le territoire wallon de langue française, alors que le plan de secteur est établi, précisément, par secteurs de plus petite taille ;
- des sites reconnus en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature(146), et les liaisons écologiques qui ont été adoptées par le gouvernement wallon le 9 mai 2019 et publiées au *Moniteur belge* du 30 octobre 2019.

(144) Doc., P.W., 2023-2024, n° 1479/1, p. 5.

(145) Voy. le S.D.T. adopté par le gouvernement wallon le 23 avril 2024, pp. 40-42 et pp. 52-55 notamment.

(146) On peut se demander si cela recouvre les zones humides d'intérêt biologique et les cavités souterraines d'intérêt scientifique, dès lors que la base légale des arrêtés du gouvernement wallon du 8 juin 1989 et du 26 janvier 1995 qui organisent respectivement le régime de ces périmètres, qui figurait initialement dans la loi du 12 juillet 1973 précitée, a été supprimée lors de la profonde modification de cette loi opérée par le décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Nature 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*M.B.*, 22 janvier 2002), de sorte que la base légale de deux arrêtés précités est devenue « boîteuse ». En ce sens, voy. D. MISONNE, « Le zonage en droit de l'environnement : inventaire et critères de désignation », *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 41. Les travaux préparatoires visent cependant expressément les zones humides d'intérêt biologique (Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 20).

b. Contenu facultatif

27. Enfin, selon l'article D.II.2, paragraphe 6, du CoDT, le S.D.T. peut :

- comporter des mesures de gestion et de programmation relatives aux principes de mise en œuvre et à la structure territoriale ;
- identifier des propositions de révision du plan de secteur ;
- identifier des projets de territoire liés aux aires de coopération transrégionale et transfrontalière et aux aires de développement ;
- contenir un glossaire définissant les principaux termes et concepts utilisés.

À cet égard, le S.D.T. tel qu'adopté par le gouvernement wallon comporte des mesures de gestion et de programmation et un glossaire (voy. ci-après) et identifie des projets liés aux aires de coopération transrégionale et transfrontalière et aux aires de développement. En revanche, il n'identifie aucune révision du plan de secteur à initier.

§ 3. Positionnement, par le CoDT, de l'outil dans la galaxie des outils d'aménagement⁽¹⁴⁷⁾

a. Rappel de la force juridique attribuée CoDT

28. Ce n'est pas une nouveauté : il découle de l'article D.II.16, paragraphe 1^{er}, du CoDT, que le S.D.T., tout comme les autres schémas prévus par le Code, a une valeur indicative. Cela implique, selon la jurisprudence, que « l'autorité compétente peut s'en écarter à la condition de le justifier dans une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de la cause »⁽¹⁴⁸⁾. Dans le cadre du CoDT, le législateur a lui-même formalisé les conditions dans lesquelles un écart à un instrument à valeur indicative peut être octroyé⁽¹⁴⁹⁾. Il est renvoyé aux contributions récentes à ce sujet⁽¹⁵⁰⁾.

(147) Pour une analyse approfondie de l'articulation du S.D.T. avec les outils d'aménagement, les auteurs se permettent de renvoyer à l'analyse plus exhaustive qui pose des questions juridiques parfois techniques en lien avec le contenu du S.D.T., dans A. PIRSON et J. LEJEUNE, « Le schéma de développement du territoire appliqué aux plans et aux projets », *op. cit.*, pp. 99-103.

(148) C.E., n° 249.119, du 3 décembre 2020, S.A. *Cora et S.A. Galimmo Services Belux* ; C.E., n° 249.331, du 23 décembre 2020, S.A. *Volume 15*.

(149) Art. D.II.17, § 1^{er}, D.II.20, al. 2, D.III.9, § 1^{er}, D.III.10, al. 4, et D.IV.5 du CoDT.

(150) Voy. not. M. LAUWERS et Z. VROLIX, « Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? – Partie 1 – Les écarts », *Amén.*, 2023/4, pp. 201 et s.

Selon le CoDT, cette valeur indicative paraît être opposée à la « force obligatoire » qui est conférée au plan de secteur, dont les prescriptions ont « valeur réglementaire » (151). Une norme indicative a cependant bien une force obligatoire. En effet, toute norme à valeur indicative s'impose en principe à tout auteur d'un acte administratif individuel qui entre dans son champ d'application (152) et l'autorité doit toujours avoir égard à cette norme (153). La différence entre la norme à valeur indicative et la norme réglementaire tient à l'intensité de la contrainte qui s'en dégage (154).

Tout le contenu du S.D.T. n'a cependant pas une portée juridique à laquelle la valeur indicative est accordée. En effet, l'énoncé d'« engagements », de « défis à relever », d'une « vision partagée », de même que des « constats » déclinés pour chacun des objectifs du S.D.T. n'ont, en tant que tels, aucun caractère prescriptif et, partant, aucune portée normative à laquelle la valeur indicative serait accordée (155). Partant, aucun écart ne devrait – ni même ne pourrait – être justifié à ce contenu du S.D.T. sans portée juridique.

b. Positionnement du nouveau S.D.T. à l'égard du plan de secteur

i. Le nouveau S.D.T. et le plan de secteur existant

29. L'article D.II.16, paragraphe 2, 1°, du CoDT, dispose que le S.D.T. « s'applique » au plan de secteur, ce qui, selon la doctrine, exprime les deux idées selon lesquelles ce dernier rentre dans le champ d'application du S.D.T. et doit, en principe, le respecter, dans le cadre d'un rapport hiérarchique (156). Cela est confirmé par l'article D.II.20 du CoDT, qui énonce que le plan de secteur « s'inspire » du S.D.T. et ne peut s'en écarter que si les deux conditions traditionnelles de l'écart sont

(151) Art. D.II.55 du CoDT. Sur la portée de l'arrêté du gouvernement wallon par lequel le S.D.T. a été adopté, voy. A. PIRSON et J. LEJEUNE, « Le schéma de développement du territoire appliqué aux plans et aux projets », *op. cit.*, p. 98, et plus spécifiquement le point 22.

(152) M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif, quatre leçons sur l'état de droit*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 53.

(153) *Ibid.*, p. 55.

(154) M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif, quatre leçons sur l'état de droit*, *op. cit.*, p. 51.

(155) Dans ce sens, il a déjà été jugé que « le S.D.E.R. est un document à valeur indicative ; que lorsque le S.D.E.R. contient une proposition à portée normative, celle-ci doit être suivie lors de l'adoption des décisions, même individuelles, qui entrent dans son champ d'application ; que leur auteur peut toutefois s'écarter de ce document à valeur indicative à la condition de le justifier dans une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de la cause » (C.E., n° 211.023, du 3 février 2011, *Dalhem et consorts*, nous soulignons). Dans le même sens, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 127 ; M. DELNOY, « Le schéma en droit du cadre de vie : "ligne de conduite dépourvue de toute force contraignante" ? », *Amén.*, 2022/3, p. 199.

(156) J. SAMBON, « L'articulation des plans de secteur, des schémas et guides d'urbanisme », in *Le nouveau code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 242-243.

remplies (157). Tout ce qui précède vaut également pour la carte d'affectation des sols – indicative – que peut également comporter le plan de secteur dans certaines zones et qui est expressément visée à l'article D.II.16, paragraphe 2, du S.D.T.

L'ensemble du S.D.T. ne s'applique cependant pas au plan de secteur : le Code exclut expressément l'application des indications visées à l'article D.II.2, paragraphe 4, 3°, du CoDT à ce dernier, ce qui désigne « les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités » (voy. ci-dessus).

Qu'en est-il de l'impact du S.D.T. sur la hiérarchie des outils ? Le législateur a rappelé que le S.D.T. est hiérarchiquement supérieur au plan de secteur. Néanmoins, les travaux préparatoires du CoDT rappellent que « le plan de secteur, document à valeur réglementaire, ne doit pas, juridiquement parlant, être conforme au schéma de développement du territoire » (158), ce qui paraît contradictoire avec le rapport hiérarchique exprimé aux articles D.II.16 et D.II.20 du CoDT. En réalité, le législateur semble avoir voulu exprimer l'idée que le contenu du S.D.T. ne remet pas en cause les prescriptions du plan de secteur adoptées antérieurement, compte tenu de leur caractère réglementaire (159).

En tout état de cause, compte tenu du caractère stratégique et du contenu très général des indications du S.D.T. (160), l'on n'aperçoit pas comment il aurait pu tacitement abroger des zonages du plan de secteur, même si la cartographie régionale des centralités n'est pas sans poser question quant à ses effets sur les zones destinées à l'urbanisation reprises en espaces excentrés (161).

30. Dans le sens inverse, le S.D.T. adopté par le gouvernement wallon le 23 avril 2024 devait-il se conformer au plan de secteur existant ? Cette question n'est pas sans intérêt : elle est liée au choix opéré par le législateur lors de la réforme du CoDT – dont on peut douter de l'opportunité au regard de ce qui suit – d'avoir intégré une cartographie régionale des centralités et des mesures guidant l'urbanisation au sein et en dehors de ces centralités, précises et cartographiées à une échelle assez « microscopique », dans le

(157) Voy. ci-dessus.

(158) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 24.

(159) J. SAMBON, « L'articulation des plans de secteur, des schémas et guides d'urbanisme », *op. cit.*, p. 268.

(160) Dans la mesure où les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités ne s'appliquent pas au plan de secteur.

(161) Voy. ci-après, section 4, § 4.

contenu obligatoire du S.D.T. Or l'outil occupe en principe la plus haute place dans l'échelle des instruments prévus par le CoDT, poursuivant en principe davantage une finalité stratégique et « macroscopique ».

La section de législation du Conseil d'État a elle-même identifié « le risque d'insécurité juridique au regard de la hiérarchie des normes » qu'impliquait le fait « d'encourager l'urbanisation à l'intérieur des centralités et de la décourager à l'extérieur » dans un document à valeur indicative, compte tenu du fait que cela pourrait entrer en conflit avec les zones destinées à l'urbanisation au plan de secteur, qui a valeur réglementaire, dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'État qui consacre qu'un schéma ne peut empêcher la mise en œuvre du plan de secteur⁽¹⁶²⁾. Le Conseil d'État considère en effet qu'« il s'agit là d'un enseignement général applicable à tous les schémas », ce qui pose évidemment la délicate question de la conséquence de la valeur réglementaire du plan de secteur sur le lien hiérarchique véritable entre le plan de secteur et le S.D.T. (163).

La question centrale est donc de déterminer si les mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T., particulièrement celles relatives à la superficie en pleine terre (SA1) et à la densité (SA2) des terrains situés en dehors des centralités mais en zone urbanisable au plan de secteur, seraient à ce point restrictives que ces terrains deviendraient *de facto* inconstructibles ou que plan de secteur deviendrait impossible à mettre en œuvre dans son principe. Elle fait actuellement l'objet d'un recours en annulation dirigé devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État contre le S.D.T., ainsi que de plusieurs recours introduits à l'encontre de sa cartographie. Certains auteurs semblent y répondre par la négative⁽¹⁶⁴⁾.

(162) Avis n° 73.407/4 de la section de législation du Conseil d'État du 15 juin 2023, pp. 32-33. La section de législation du Conseil d'État se réfère, dans son avis, à la jurisprudence de la section du contentieux administratif du conseil d'État selon laquelle « les recommandations du schéma de structure communal (S.S.C.) sont jugées contraires au plan de secteur lorsque, par elles-mêmes, elles empêchent la construction dans une zone du plan de secteur qui le permet ou, à tout le moins, lorsqu'elles ne rendent les parcelles concernées constructibles que moyennant le respect de conditions à ce point restrictives qu'elles en deviennent *de facto*, inconstructibles en principe ».

(163) Sur cette question, voy. A. PIRSON et J. LEJEUNE, « Le schéma de développement du territoire appliqué aux plans et aux projets », *op. cit.*, p. 100 (et plus spécifiquement la note de bas de page 131).

(164) C. GENIN et F. ONCLIN, « La notion de "centralité" suite à la réforme du CoDT et à l'adoption du schéma de développement du territoire », *R.N.B.*, 2024, pp. 935-936. Les auteurs y développent que le S.D.T. décourage une « urbanisation dense » sans pour autant y décourager l'urbanisation en tant que telle. Nous comprenons cette nuance... Néanmoins, d'une part, nous maintenons que la section de législation du Conseil d'État a sans doute bien identifié l'intention réelle du gouvernement, de restreindre la mise en œuvre du plan de secteur sans y toucher, et, d'autre part, il convient de souligner que les quotas de pleines terres visés dans les mesures guidant l'urbanisation sont diamétralement opposées en centralités et en dehors des centralités.

ii. *Le nouveau S.D.T. et les futures révisions du plan de secteur*

31. En application des articles D.II.16 et D.II.20 du CoDT, lors d'une révision du plan de secteur, le gouvernement wallon devra en principe tenir compte, notamment, des objectifs, des indications et de la structure territoriale inscrits dans le S.D.T.(165), sauf à justifier un écart à ce dernier.

Dans ce contexte, le fait que, comme exposé ci-dessus, les centralités du S.D.T. ne soient pas applicables au plan de secteur peut étonner dès lors que le gouvernement wallon ne devrait justifier aucun écart au S.D.T. s'il décide d'inscrire au plan de secteur une nouvelle zone urbanisable en dehors des centralités ou, au contraire, une zone non urbanisable au sein d'une centralité(166).

Cela nous fait cependant penser, à nouveau, que les centralités et les mesures guidant l'urbanisation auraient mieux trouvé leur place dans un outil de rang hiérarchiquement inférieur au plan de secteur(167). Néanmoins et comme nous l'avons soutenu en introduction, l'inscription de centralités au sein du S.D.T. est liée, entre autres, à la volonté officieuse du gouvernement de limiter l'occupation des zones destinées à l'urbanisation sans avoir à réviser globalement le plan de secteur.

c. Positionnement à l'égard des schémas de développement communaux et pluricommunaux

32. Le S.D.T. est supérieur aux schémas de développements communaux et pluricommunaux, conformément au principe consacré par l'article D.II.17, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT.

Conformément à l'article D.II.16, paragraphe 2, du CoDT, alinéa 1^{er}, 1^o, à l'exception des centralités et des mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces dernières, le S.D.T. s'applique aux schémas de

(165) Dans ce sens, Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 24.

(166) Mais sur le plan des principes, les critères de délimitation des centralités sont, quant à eux, applicables au plan de secteur. Compte tenu de la spécificité du concept de centralité et des critères destinés à les délimiter, nous n'apercevons cependant pas directement comment ces critères pourraient éventuellement exercer une incidence sur la révision des plans de secteur.

(167) On pourrait cependant considérer que c'est ce que le législateur a prévu, en associant aux centralités et aux mesures guidant l'urbanisation du S.D.T. un rang hiérarchique autre que celui du S.D.T. (voy. l'art. D.II.16, § 2, 1^o, du CoDT). N'aurait-il cependant pas été plus lisible dans ce cas de faire des centralités et des mesures guidant l'urbanisation un instrument formellement distinct du S.D.T., occupant un rang hiérarchique inférieur au plan de secteur et aux schémas communaux et pluricommunaux ? Cela aurait toutefois impliqué de rajouter une couche supplémentaire à la « lasagne » que constituent les instruments planologiques du droit de l'urbanisme wallon...

développement pluricommunaux (« S.D.P. ») et communaux (« S.D.C. »). Ainsi, conformément à l'article D.II.17, paragraphe 1^{er}, en cas d'adoption d'un S.D.P. ou d'un S.D.C., les indications du S.D.T. doivent être respectées, sauf à y justifier un écart (168).

Dans l'hypothèse inverse où un S.D.P. ou un S.D.C. est préexistant au S.D.T. et qu'il y a incompatibilité entre ces deux instruments, l'article D.II.17, paragraphe 2, du CoDT prescrit de faire application du S.D.T. Cette exclusion de l'application du S.D.P. ou du S.D.C. ne se produit à notre sens que dans l'espace d'intersection de ces derniers avec le S.D.T. et dans la mesure de leur incompatibilité : tout le contenu du schéma inférieur ne nous paraît pas devoir être écarté. Certains considèrent par ailleurs que cette incompatibilité entraînerait l'abrogation implicite du S.D.P. ou du S.D.C. ce qui, en réalité, aboutit au même résultat que d'en écarter l'application (169).

En tout état de cause, vu le degré de généralité des indications du S.D.T. (170), l'hypothèse d'une incompatibilité de ces dernières avec celles d'un S.D.P. ou d'un S.D.C. nous paraît peu probable, à l'exception majeure des mesures guidant l'urbanisation analysées ci-dessous.

33. Outre la supériorité du S.D.T. aux schémas communaux, le législateur a surtout consacré une *subsidiarité* de l'outil régional, particulièrement pour ce qui concerne les centralités et les mesures guidant l'urbanisation y liées (171).

Ainsi, les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces dernières figurant dans un S.D.P. ou un S.D.C. s'appliquent en écartant l'application de celles figurant dans le S.D.T., ces dernières cessant de produire leurs effets (172). Si un tel S.D.P. ou S.D.C. n'est pas adopté postérieurement à l'adoption du S.D.T., les centralités et les mesures guidant l'urbanisation contenues dans ce dernier s'appliquent, en écartant les

(168) À nouveau, nous ne revenons pas en détail sur les conditions qui doivent être remplies pour qu'un tel écart puisse être justifié.

(169) N. VAN DAMME, « Du CWATUPE au CoDT (en passant par le CoDT 2014) – Brève présentation du CoDT adopté par le décret du 20 juillet 2016 », *Amén.*, 2017/2, p. 88 ; J. SAMBON, « L'articulation des plans de secteur, des schémas et guides d'urbanisme », *op. cit.*, p. 256.

(170) À l'exception des mesures guidant l'urbanisation que nous évoquons ci-après.

(171) Sur la marge de manœuvre dont disposent les communes pour adopter leurs centralités et leurs mesures guidant l'urbanisation, voy. [section 4, § 3](#), ci-après.

(172) Art. D.II.16, § 2, 3°, du CoDT. Cela ne vaut cependant que si le S.D.P. ou le S.D.C. contenant des centralités ou des mesures guidant l'urbanisation est adopté postérieurement à l'adoption du S.D.T., et donc après le 23 avril 2024. Cela se comprend, l'objectif étant vraisemblablement que le schéma communal écartant l'application des centralités et des mesures guidant l'urbanisation du S.D.T. respecte néanmoins les critères de délimitation des centralités contenus dans ce dernier.

indications qui y seraient contraires qui figureraient dans un S.D.C. adopté antérieurement (173). Ainsi, par exemple, les règles de densité contenues dans un ancien S.D.C. seront écartées par celles figurant dans le S.D.T., quand ces dernières entreront en vigueur (voy. ci-après), dans la mesure où les premières sont incompatibles avec les secondes.

d. Positionnement à l'égard des autres outils à valeur indicative

34. Les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités du S.D.T. s'appliquent aux schémas d'orientation locaux (« SOL »), sauf si la commune a adopté postérieurement au 23 avril 2024 un S.D.C. ou un S.D.P. comportant de telles centralités ou mesures (voy. ci-dessus) (174) (175).

À nouveau, si le contenu d'un SOL antérieur est contraire aux mesures guidant l'urbanisation du S.D.T. (176), ces dernières primeront et écarteront les indications contraires du SOL antérieur (177).

35. Le S.D.T., à l'exception des centralités et des mesures guidant l'urbanisation, s'applique également aux guides régionaux (« G.R.U. ») et communaux (« G.C.U. ») d'urbanisme (178). Les guides adoptés postérieurement au S.D.T. doivent donc s'y conformer.

Le G.R.U. peut s'écarter du S.D.T. moyennant justification (179), ce qui n'est pas prévu par le législateur pour le G.C.U. Ce dernier peut-il malgré tout s'écarter du S.D.T., compte tenu de la valeur indicative de ce dernier ? La doctrine y répond par la négative (180), tout en relevant que « la disparité de contenus et d'échelles entre les guides communaux et le schéma de développement du territoire réduit considérablement les hypothèses de conflit » (181).

Quant à l'articulation du S.D.T. avec les guides – adoptés antérieurement ou non –, l'article D.III.10, alinéa 2, du CoDT prévoit uniquement

(173) Art. D.II.17, § 2, alinéa 1^{er}, du CoDT.

(174) Art. D.II.16, § 2, 3^o, du CoDT.

(175) Sur les différentes hypothèses d'articulations temporelles entre les deux outils, voy. les développements repris dans A. PIRSON et J. LEJEUNE, « Le schéma de développement du territoire appliqué aux plans et aux projets », *op. cit.*, p. 103

(176) À nouveau, seulement lorsque ces dernières entreront en vigueur (voy. ci-après).

(177) Art. D.II.17, § 2, du CoDT.

(178) Art. D.II.16, § 2, 1^o, du CoDT.

(179) Art. D.III.10, al. 4, du CoDT.

(180) J. SAMBON, « L'articulation des plans de secteur, des schémas et guides d'urbanisme », *op. cit.*, pp. 252-253.

(181) *Ibid.*, p. 264.

qu'en cas de contradiction entre le S.D.T. et les indications d'un G.C.U., il est fait application du S.D.T.

§ 4. Impact, en vertu du CoDT, du S.D.T. sur les mécanismes⁽¹⁸²⁾ applicables aux projets

36. Tant l'historique du schéma d'échelle régionale que les lignes qui précèdent montrent que le S.D.T. n'a pas vocation – à tout le moins dans sa conception initiale – à s'appliquer directement aux permis. La réforme relative à l'optimisation spatiale a quelque peu bouleversé cette idée. Ci-après, nous identifierons l'impact que le S.D.T. a sur les permis soit par l'incidence que son contenu a sur certains mécanismes procéduraux. Le contenu indicatif applicable aux permis sera exposé sous la section 4.

Le concept majeur de centralité trouve une série d'applications dans le CoDT réformé, lequel a instauré des mécanismes facilitateurs des projets en centralité, mais aussi, corrélativement, des mécanismes limitant l'application, aux projets de facilitations procédurales préexistantes.

37. À titre de mécanisme accélérateur des projets situés en centralité, le nouvel article D.II.42, paragraphe 2, alinéa 2, du CoDT permet de mettre en œuvre « tout ou partie d'une zone d'aménagement communal concerté reprise au sein d'une centralité identifiée par un schéma » par l'unique obtention d'un permis d'urbanisation (ci-après « PUR ») ou d'un permis de constructions groupées (ci-après « PUCG ») – et donc sans l'adoption préalable d'un SOL – pour autant :

1) que « tout ou partie » de la ZACC soit reprise au sein d'une centralité identifiée par « un schéma ».

La ZACC peut donc n'être reprise que partiellement au sein des centralités – ce qui est d'ailleurs le cas de très nombreuses ZACC reprises dans l'actuelle cartographie des centralités du S.D.T. – pour bénéficier du mécanisme. En pareille hypothèse, seule la partie de la ZACC reprise en centralité peut vraisemblablement être mise en œuvre par un permis⁽¹⁸³⁾ :

(182) Nous visons par là tant des faits générateurs de permis que des mécanismes procéduraux, parmi lesquels les mécanismes de dérogation ou encore l'obtention de permis dans certaines zones.

(183) Les travaux préparatoires du décret modificatif du CoDT ne précisent pas si les ZACC couvertes en partie seulement par une centralité sont concernées dans leur entièreté par cette disposition ou si seule la partie de la ZACC en centralité peut faire l'objet de la dispense d'adoption d'un SOL pour être mise en œuvre. À nos yeux, c'est la seconde de ces deux interprétations qui s'impose : si une ZACC n'est qu'en partie reprise en centralité, seule cette partie peut bénéficier de la dispense de SOL.

les communes devront y être attentives en modifiant leur S.D.C. existant ou en adoptant un S.D.C. thématique si elles souhaitent que la totalité de la ZACC soit mise en œuvre sans l'adoption préalable d'un SOL.

Par ailleurs, le texte ne précise pas expressément s'il vise les centralités identifiées dans le S.D.T. en sus de celles prévues par les S.D.C. et S.D.P. : s'il ne peut s'agir du S.D.T. dans les six années de son entrée en vigueur (184), la question se pose en cas d'application supplétive du S.D.T. au terme de ce délai. Pour répondre à cette question, il s'agit en réalité de déterminer si l'article D.II.42, paragraphe 2, alinéa 2, est une disposition définissant avant tout le contenu de la ZACC et si les centralités « régionales » sont, cartographiquement des *indications* qui ne peuvent s'appliquer aux plans en vertu de l'article D.II.16, paragraphe 2, 1°, du CoDT : dans l'affirmative, il conviendrait d'exclure les centralités du S.D.T. de ce mécanisme (185), mais cette interprétation est peu cohérente dès lors que les centralités communales ne s'appliquent pas non plus au plan de secteur. À l'inverse, interprétée comme étant un mécanisme de dispense de SOL et de facilitation procédurale pour l'obtention d'un permis en centralité cartographiée, la disposition commentée devrait sans doute permettre l'application dudit mécanisme aux centralités régionales une fois celles-ci en vigueur. Contrairement à certains auteurs, c'est cette interprétation que nous privilégions (186).

2) que la demande de permis couvre un périmètre égal ou supérieur à deux hectares et « soumis à étude d'incidences » (187). Dans les travaux préparatoires de l'avant-projet de décret, le législateur précise, pour justifier cette condition légale, que « la superficie minimale retenue est celle à partir de laquelle la demande de permis est obligatoirement soumise à étude d'incidences » (188). Ce faisant, le législateur établit implicitement une équivalence quelque peu étonnante entre la fonction du SOL – qui demeure un outil d'aménagement du territoire, lui-même soumis à évaluation

(184) Voy. dispositions transitoires commentées à la section 5 ci-après.

(185) En raison du fait que l'article D.II.16, paragraphe 2, 1°, exclut l'application des indications, contenues dans les centralités et mesures guidant l'urbanisation du S.D.T., au plan de secteur.

(186) *Contra* C. GENIN et F. ONCLIN, « La notion de "centralité" suite à la réforme du CoDT et à l'adoption du schéma de développement du territoire », *op. cit.*, p. 940, qui privilégient la première interprétation. Notre position nous semble par ailleurs confortée par le fait que chaque fois que le législateur a entendu appliquer un mécanisme aux seules centralités communales, il l'a précisé expressément.

(187) Le seuil de deux hectares étant celui au-delà duquel un projet immobilier est soumis à études d'incidences sur l'environnement en vertu de la nomenclature des établissements classés (rubrique n° 70.11 de l'annexe 1 de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées).

(188) *Doc. parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 40

environnementale par le biais d'un R.I.E. – et celle d'une étude d'incidences sur l'environnement, dont l'objectif n'est pourtant pas identique ;

3) le projet visé par la demande de permis porte « sur la création de logements et, éventuellement, d'activités accessoires aux logements créés ». La disposition ne précise pas quelles sont les activités accessoires autorisées, mais il y a tout lieu de penser qu'il s'agit du même type d'activités que les activités accessoires à la destination résidentielle et qui sont visées notamment aux articles D.II.24 et suivants du CoDT, pour autant que l'activité résidentielle demeure principale.

38. À titre d'autre mécanisme facilitateur en lien avec les centralités, l'article D.IV.94, paragraphe 2, 2°, du CoDT dispose qu'une modification d'un permis d'urbanisation n'est plus nécessaire pour « la création d'un ou plusieurs lots supplémentaires au sein d'un lot situé, en tout ou partie, dans une centralité pour autant qu'elle ne compromette pas les objectifs relatifs à l'optimisation spatiale du schéma qui institue cette centralité ». Dans les centralités, la création d'un ou plusieurs lots est donc facilitée comparativement à la version précédente du CoDT (189).

39. Quant aux facilitations procédurales qui seront « limitées » aux centralités dans les six ans de l'entrée en vigueur du S.D.T. (190), les hypothèses relatives à « la règle du comblement » qui permettraient l'application éventuelle d'une dérogation ou la dispense de permis d'urbanisation sont modifiées :

- l'article D.IV.3, 4°, du CoDT rend applicable l'exonération de permis d'urbanisation pour les divisions réalisées entre deux bâtiments anciens d'au moins cinq ans et situés à moins de cent mètres l'un de l'autre à front de la même voirie suffisamment équipée, uniquement dans « une centralité identifiée dans un schéma ». En dehors d'une telle centralité, cette importante hypothèse d'exonération ne sera donc plus envisageable, ce qui emporte une certaine cohérence avec la diminution drastique de principe des plafonds de densité admis en dehors des centralités. Notons que cette disposition prévoit désormais à titre de condition d'application de la dispense de permis d'urbanisation « que l'urbanisation des lots créés par la division n'implique pas d'ouverture ou de modification de voirie » ;

(189) Pour une comparaison de cette disposition avec le régime antérieur, voy. C. GENIN et F. ONCLIN, « La notion de "centralité" suite à la réforme du CoDT et à l'adoption du schéma de développement du territoire », *op. cit.*, p. 943

(190) En vertu des dispositions transitoires, voy. section 5, § 1, ci-après.

- l'article D.IV.9, du CoDT exclut quant à lui l'hypothèse légale de dérogation en vertu de la « règle de comblement » lorsque les projets sont envisagés dans « des espaces situés en dehors des centralités identifiées dans un schéma ». Cette exclusion d'application de la dérogation s'ajoute ainsi à celles préexistantes des zones naturelles, zones de parc et périmètres de point de vue remarquable. La limitation de cette importante hypothèse de dérogation montre bien le changement de paradigme, notamment dans les zones plus rurales qui seront le plus impactées par cette modification : il est désormais préférable de préserver coûte que coûte les espaces non bâtis dans ces zones plutôt que de « re »constituer des tissus de construction, qui était l'objectif qui présidait à cette hypothèse de dérogation, en suivant le paradigme du remplissage(191), lequel se heurte parfois à celui de « l'ouverture paysagère » souvent préconisée dans les zones non destinées à l'urbanisation.

40. Relevons enfin qu'à l'échelon local, les procédures d'instruction des demandes de permis relatives à des projets situés en centralité sont relativement bouleversées. La dispense d'avis du fonctionnaire délégué prévue à l'article D.IV.16 du CoDT est en effet applicable pour un projet situé sur le territoire d'une commune dotée d'un schéma intégrant l'optimisation spatiale(192) et ce, « uniquement (pour) les actes et travaux à réaliser entièrement dans une centralité ». Cette hypothèse de « permis en décentralisation »(193), qualifiée de « décentralisation simplifiée » dans le cadre de la réforme commentée(194), ne vaut que pour les futures centralités communales, et non celles prévues par le S.D.T., qui serviront néanmoins de référence lors de leur adoption dans les délais légaux(195).

Cette nouvelle hypothèse de dispense n'est cependant facilitatrice que pour les projets intégralement en centralité. Dans les autres hypothèses, même si un schéma communal ou pluricommunal incluant l'optimisation spatiale est applicable, les projets seront toujours déferés au fonctionnaire

(191) Sur ce concept, voy. F. HAUMONT, « Le remplissage », in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 105-116.

(192) Soit que le schéma été adopté et/ou révisé en intégrant le contenu obligatoire prescrit par le CoDT réformé, soit que le schéma est thématique et contient les centralités et mesures guidant l'urbanisation à l'échelon communal (voy. ci-dessus).

(193) Sur ce concept de permis en décentralisation, voy. N. VAN DAMME, « Les pouvoirs du fonctionnaire délégué en Région wallonne », *Jurimpratique*, Larcier, 2009/2, pp. 245-264.

(194) C. GENIN et F. ONCLIN, « La notion de "centralité" suite à la réforme du CoDT et à l'adoption du schéma de développement du territoire », *op. cit.*, p. 941.

(195) Voy. les critères d'adoption des centralités communales ci-dessus.

délégué, sauf si une autre hypothèse de dispense d'avis est rencontrée. Le collège communal, en tant qu'autorité décisionnelle, disposera en tout état de cause de la prérogative de consulter spontanément le fonctionnaire délégué s'il l'estime opportun (196). On le voit à nouveau, l'importance, pour les communes, de tenir compte des situations de fait, voire des situations foncières, se justifiera dans les prochaines années par la volonté de disposer ou non d'une réelle autonomie sur les projets situés en centralités communales.

SECTION 4.

S.D.T., TEL QUE CONÇU ET ADOPTÉ PAR LE GOUVERNEMENT

§ 1. Contexte d'adoption du S.D.T.

41. Dans le cadre de la réforme de l'optimisation spatiale, le Gouvernement wallon a entendu profiter de l'occasion pour mettre fin à une longue saga liée à sa volonté, exprimée depuis sa déclaration de politique régionale 2014-2019, de réviser l'ancien Schéma de Développement de l'Espace régional (ci-après « S.D.E.R. ») qui avait été adopté par arrêté du 27 mai 1999 et dont l'appellation fut remplacée par celle du S.D.T. dans le cadre de l'adoption du CoDT de 2016 (197).

Le premier S.D.T. adopté par le gouvernement wallon le 16 mai 2019 fit l'objet d'un retrait par arrêté du 9 février 2022, à la suite d'une procédure en annulation initiée par la ville d'Andenne le 6 février 2020 (198). Mais si le retrait du S.D.T. initial était visiblement justifié pour des raisons de méthodologie d'adoption des pôles (199), c'est surtout la volonté d'y inscrire

(196) Sur la base de l'article D.IV.16, *in fine*, du CoDT.

(197) Le CoDT entré en vigueur le 1^{er} juin 2017 a ainsi redéfini le contenu des schémas et leur rôle essentiel de définition des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire, voire d'urbanisme, ainsi que des moyens de mettre en œuvre lesdits objectifs. Sur le contenu des schémas tel que redéfini par la réforme du CoDT, voy. M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », in M. DELNOY et C.-H. BORN (coord.), *Le nouveau code de développement territorial (CoDT)*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 77 et s.

(198) *M.B.*, 18 février 2022

(199) Comme l'expose le préambule de l'arrêté de retrait précité « aux termes de son rapport du 8 octobre 2020, l'auditeur du Conseil d'État propose d'annuler l'arrêté précité au motif que les critères pris en compte par le Gouvernement pour déterminer le classement des communes comme pôles, s'ils sont exposés de manière générale dans l'acte, n'ont en revanche pas été portés à la connaissance du public dans le cadre de l'enquête publique et de la consultation des communes, et au motif que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pour quelles raisons les études réalisées pour qualifier la ville d'Andenne comme "pôle rayonnant sur elle-même" étaient toujours pertinentes et actuelles au moment de l'adoption

une nouvelle philosophie d'aménagement qui semble avoir présidé au processus aboutissant au S.D.T. de 2024. Si cette nouvelle philosophie semble plus protectrice de l'environnement que par le passé, elle nous paraît également résulter d'une volonté gouvernementale officieuse – mais connue de longue date – de réduire l'occupation des zones destinées à l'urbanisation du plan de secteur sans opérer une révision globale (200) de celui-ci.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, à la suite du rapport final de l'analyse contextuelle du S.D.T. établie par la conférence permanente du développement territorial (« C.P.D.T. ») en février 2022 et du rapport des incidences sur l'environnement (« R.I.E. ») finalisé en mars 2023, le projet de S.D.T., avec sa cartographie et son analyse contextuelle mise à jour, ont été soumis à enquête publique du 30 mai au 14 juillet 2023, ainsi qu'à enquête administrative. Lors de cette enquête, 1 430 courriers d'observations ont été envoyés dont 245 étaient directement issus de collectivités locales. Une bonne part des griefs étaient issus d'un sentiment d'abandon des collectivités locales décentralisées, mais aussi de craintes d'atteintes à l'autonomie locale ou à la marge et aux moyens financiers dont les communes disposeront dans l'opérationnalisation de l'optimisation spatiale par les schémas communaux.

C'est dans ce contexte que le nouveau S.D.T., remplaçant l'ancien S.D.E.R. qui avait été lui-même adopté par le gouvernement wallon le 27 mai 1999, a été adopté par le gouvernement le 23 avril 2024 et est entré en vigueur le 1^{er} août 2024 (201).

§ 2. Éléments essentiels de contenu du S.D.T.

42. Le S.D.T. tel qu'adopté le 23 avril 2024 se décompose principalement en trois grandes parties :

- son cadre et sa vision ;
- les objectifs, principes et modalités ;
- les centralités et espaces excentrés.

du schéma de Développement territorial » (Arrêté du gouvernement wallon du 9 février 2022 retirant l'arrêté du Gouvernement wallon 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999).

(200) Laquelle entrainerait l'inconvénient majeur d'envisager l'indemnisation massive de titulaires de droits réels qui subiraient une moins-value entraînée par une telle révision.

(201) Arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2024 adoptant définitivement le schéma de développement du territoire et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 adoptant définitivement le schéma de développement de l'espace régional, *M.B.*, 21 juin 2024. Le S.D.T. tel qu'approuvé le 23 avril 2024 est consultable à cette adresse : <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/publication/S.D.T.-web-pages.pdf>.

Nous nous attarderons surtout sur ces deux derniers concepts, tant le contenu du S.D.T. en lien avec son cadre et ses objectifs est peu juridique et parfois – osons le dire – redondant.

a. Cadre et vision

43. Sont notamment identifiés dans cette partie :

- a) des « engagements », où il est fait référence à des plans d'action et des stratégies décidés à l'échelle mondiale, européenne et régionale (202) (p. 20). Ce propos nous paraît tout au plus introductif, sans réelle portée programmatique et encore moins normative.
- b) douze « défis » que le S.D.T. entend relever (pp. 21-23). Il s'agit pour l'essentiel de grandes banalités, c'est-à-dire de défis très généraux qui sont communément partagés (garantir un développement et une prospérité de tous les territoires, lutter contre les inégalités, s'adapter aux effets du changement climatique et en changer les causes...).
- c) la présentation de sept « ambitions » qui fondent la « vision partagée » proposée par le S.D.T. pour « rencontrer ces défis » (pp. 24-28). On y trouve des choses relativement évidentes comme le fait que « ce développement économique et social doit pouvoir se décliner eu égard aux spécificités des territoires, urbains et ruraux, et de leurs ressources, en veillant à un équilibre entre l'attractivité et le développement exogène d'une part, et la mise en valeur des ressources propres et le développement endogène d'autre part » (p. 24), mais également des choses plus concrètes comme « permettre la réindustrialisation », « l'infrastructure verte est renforcée, notamment à des fins nourricières, de production d'énergie, de matériaux et de médicaments », « soutenir l'essor touristique » (p. 24 également) ou « les déplacements carbonés seront réduits dans les centralités, en accordant, par ordre de priorité, la préférence au piéton, au vélo, au transport public et, en dernier recours, à la voiture au sein de l'espace public » (p. 26).

De manière générale, on peut s'interroger sur la portée à donner à ces engagements, défis et ambitions. En effet, tous ces éléments ne font pas

(202) Le programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030, l'accord de Paris sur le climat, le Green Deal européen, la stratégie industrielle pour l'Europe...

expressément partie du contenu – obligatoire ou facultatif – du S.D.T. prescrit à l'article D.II.2 du CoDT(203). Ils ne nous paraissent par ailleurs pas constituer des « objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire » ou des principes et modalités de mise en œuvre de ces objectifs, qui sont expressément identifiés dans le S.D.T. (voy. ci-après). Les « engagements » visés à l'article D.II.2, paragraphe 2, 2°, du CoDT. On pourrait dès lors se demander si ces défis et ambitions ne sont pas illégaux, en ce que le législateur n'a pas prévu leur fixation dans le S.D.T. (204).

b. Objectifs, principes et modalités

44. Ce titre – qui constitue en principe le « cœur » du document – présente les vingt objectifs régionaux du S.D.T., qui sont visés à l'article D.II.2, paragraphe 2, 1°, du CoDT. Ces vingt objectifs sont répartis en trois axes (205) :

- soutenabilité et adaptabilité (objectifs SA1, SA2, etc.), qui correspondent à des objectifs environnementaux ;
- attractivité et innovation (objectifs AI1, AI2, AI3, etc.), qui correspondent à des objectifs économiques ;
- cohésion et coopération (objectifs CC1, CC2, CC3, etc.), qui correspondent à des objectifs sociaux.

Chaque objectif est exposé via :

- des constats, qui « objectivent les enjeux et les principes et modalités de mise en œuvre ». Ils « se fondent sur l'analyse contextuelle et s'inscrivent dans une démarche rétrospective et factuelle » (206) ;
- des enjeux, qui « identifient les points nécessitant une réponse stratégique relevant du développement territorial » (207) ;
- de principes de mise en œuvre des objectifs (D.II.2, § 2, 2°, nouveau CoDT) ;

(203) Selon l'article D.II.2, paragraphe 1^{er}, 1°, du CoDT, l'analyse contextuelle doit certes porter sur « les principaux enjeux territoriaux », mais cette analyse contextuelle ne fait pas partie, en soi, du document ici étudié.

(204) Michel Delnoy et Renaud Smal relèvent dans ce sens que « la définition légale du contenu facultatif des schémas paraît exclure qu'ils comportent des éléments non mentionnés dans cet inventaire. Le schéma ne peut contenir plus que ce que le législateur a prévu » (M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *op. cit.*, p. 82).

(205) Voy. la p. 33 pour leur exposé synthétique réparti dans les trois axes.

(206) S.D.T., p. 32.

(207) *Ibid.*

- de mesures de gestion et de programmation (D.II.2, § 6, 1°, du CoDT).

Certains objectifs (SA1, SA2, SA3 et CC3) comportent par ailleurs des « mesures guidant l'urbanisation », qui sont récapitulées dans l'annexe 1 du S.D.T. et qui constituent un type particulier de principes mettant en œuvre l'optimisation spatiale (D.II.2, § 4, 3°, du CoDT).

Il s'agit, avec les centralités, des mesures ayant le plus d'impact concret pour les projets urbanistiques puisqu'elles sont :

- applicables aux SOL et, dans certaines hypothèses, directement applicables aux demandes de permis ;
- de manière générale, la traduction concrète des objectifs liés à la lutte contre l'étalement urbain, à la lutte contre l'artificialisation (208) des sols et à la stratégie d'implantation commerciale. La pratique récente montre à cet égard que, malgré le champ d'application limité de ces mesures ainsi que le droit transitoire qui les entoure, ces mesures sont devenues un véritable référentiel pour de nombreuses autorités urbanistiques.

c. Centralités et espaces excentrés

45. Dans cette partie du S.D.T. sont développés les concepts transversaux auxquels les objectifs et indications du S.D.T. font référence, à savoir les « centralités » (209), ainsi que les « critères de délimitation des centralités » (210) qui doivent être respectés par les communes lorsqu'elles fixent des centralités dans leurs schémas de développement communaux et pluricommunaux. Cela est sans doute ce qui fit couler le plus d'encre durant l'enquête publique du S.D.T.

i. Contenu cartographique

46. Les *centralités* sont définies comme les « parties des villes et des villages cumulent une concentration en logements, une proximité aux services et équipements et une bonne accessibilité en transports en commun » (211). Cette définition n'est, hélas, pas exactement identique à celle figurant dans

(208) Nous n'utilisons pas ici le concept de « désartificialisation » car en réalité, les mesures guidant l'urbanisation ne permettent pas en soi d'atteindre cet objectif, défini ci-dessus.

(209) Art. D.II.2., § 4, 3°, du CoDT.

(210) Art. D.II.2., § 4, 2°, du CoDT.

(211) S.D.T., p. 200.

les travaux préparatoires du décret du 13 décembre 2023 précité, qui définit les centralités comme « des lieux caractérisés par une concentration en logements et fournissant, au minimum, une bonne accessibilité en transports en commun et des services et équipements de base, tout en assurant la qualité de vie des habitants (espaces verts, surface habitable, etc.), la cohésion et la mixité sociales et le développement économique »(212).

Comme nous l'avons vu ci-dessus, ces centralités ont été identifiées sur la base d'une méthodologie identifiée dans l'annexe 3 du S.D.T. (213), qui s'appuie sur deux études réalisées par l'IWEPS(214).

Les centralités sont de trois types(215), une couleur leur étant attribuée à chacune dans la légende du S.D.T. et dans ses annexes cartographiques(216) :

- villageoises (en jaune) ;
- urbaines (en orange) ;
- urbaines de pôles (en rouge).

Au passage et étonnamment, alors que le S.D.T. a été publié au *Moniteur belge* le 21 juin 2024 pour entrer en vigueur le 1^{er} août 2024, ses annexes cartographiques ont seulement été publiées au *Moniteur belge* le 9 avril 2025, sous la forme d'un *addendum*. Se pose dès lors la question de leur opposabilité aux tiers pour la période entre le 1^{er} août 2024 et le 9 avril 2025.

47. Par opposition aux centralités, le S.D.T. identifie également des *espaces excentrés*, qui sont « hors des centralités [les] espaces urbanisés ainsi que ceux susceptibles de l'être »(217). Selon le S.D.T., leur urbanisation est appelée à être freinée pour le développement du logement et des activités commerciales et tertiaires(218).

(212) *Doc. parl. w.*, sess. 2023-2024, n° 1479/1, p. 4.

(213) S.D.T., pp. 264-265.

(214) IWEPS, « Les polarités de base – des balises pour identifier des centralités urbaines et rurales en Wallonie, avril 2021 », Working paper n° 32, <https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2021/04/WP32.pdf> ; IWEPS, « Typologie des polarités résidentielles selon leur degré d'équipement en services et leur accessibilité bas carbone/basse énergie », Working paper n° 36, <https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2022/10/WP36-1.pdf>.

(215) Eux-mêmes dégagés sur la base des travaux de l'IWEPS : IWEPS, « Typologie des polarités résidentielles selon leur degré d'équipement en services et leur accessibilité bas carbone/basse énergie », *op. cit.*

(216) S.D.T., p. 201, ainsi que l'annexe 2 du S.D.T., qui constitue la cartographie des centralités (voy. <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/publication/S.D.T.-cartographie-des-centralites-%28definitif%29.pdf>).

(217) S.D.T., p. 200.

(218) *Ibid.*

À lire la légende contenue dans le S.D.T. adapté à la suite de son enquête publique, ces espaces excentrés ne semblent pas constituer une « catégorie résiduaire » qui regrouperait l'ensemble des territoires qui ne sont pas situés dans des centralités. Ils constituent un périmètre à part entière, qui devrait figurer en « vert » sur la carte des centralités selon le S.D.T. (219). Cependant, de tels espaces excentrés en « vert » n'apparaissent pas dans les annexes cartographiques du S.D.T., qui n'identifient que des centralités (voy. ci-dessus). Or, certaines mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. – qui sont applicables aux demandes de permis (220) – font référence à ces espaces excentrés pour leur application (221), ce qui paraît *a priori* contradictoire avec le fait que le gouvernement wallon n'ait cartographié aucun espace excentré dans les annexes du S.D.T. Dès lors, de deux choses l'une :

- soit la légende du S.D.T. est erronée et les espaces excentrés constituent en réalité une *catégorie résiduaire* reprenant tous les espaces qui ne sont pas situés en centralité et qui répondent à la définition littérale de l'espace excentré. À cet égard, on pourrait même déduire de la définition de ces espaces, qui vise les espaces urbanisés en dehors des centralités *et ceux susceptibles de l'être* (nous soulignons), qu'ils seraient en réalité constitués uniquement des zones destinées à l'urbanisation au plan de secteur (222) situées en dehors des centralités ;
- soit l'intention du gouvernement wallon est bel et bien de ne conférer aucun effet utile aux mesures guidant l'urbanisation dans les espaces excentrés, à défaut de cartographie de tels espaces, ce dont on ne percevrait pas le sens.

Une clarification du gouvernement wallon sur ce point serait la bienvenue.

48. Pour le surplus, au sein des centralités et des espaces excentrés peuvent également figurer :

- des « *cœurs de centralité* », qui sont les « quartiers de l'hypercentre », les « quartiers péricentraux rassemblant les commerces, services et équipements de proximité » et les « quartiers de gares ou de nœuds

(219) S.D.T., pp. 14 et 201.

(220) Voy. le quatrième paragraphe de cette section 4, ci-dessous.

(221) S.D.T., pp. 47, 59 et 73.

(222) Telles que listées à l'article D.II.23, alinéa 2, du CoDT. Se poserait alors la question du sort à réserver aux ZACC, qui sont destinées à recevoir toute affectation.

de transports en commun dont l'urbanisation est à renforcer en complémentarité de l'hypercentre » (223) ;

- des « *axes structurants de centralité* », qui sont « les grands axes de déplacement qui irriguent les centralités et le long desquels se sont localement concentrés le logement, le commerce et d'autres activités économiques » (224) ;
- des « *cœurs d'espaces excentrés* », qui sont par exemple les quartiers du centre historique des villages ou les parties de quartier résidentiel concentrant un nombre plus important de logements et de services (225).

Le S.D.T. évoque par ailleurs des « *bordures des centralités* », qui forment un espace de transition entre les centralités et les espaces excentrés, et qui sont composées de l'ensemble des terrains attenants à la centralité ainsi qu'à proximité immédiate de celle-ci » (226).

À nouveau, étonnamment, les annexes cartographiques jointes au S.D.T. identifient uniquement des centralités villageoises, urbaines et de pôles. Aucun des autres périmètres identifiés ci-dessus n'y est représenté de même que, comme on l'a vu, les espaces excentrés.

Le S.D.T. semble indiquer à cet égard, en substance et conformément au principe de subsidiarité qui préside à la réforme, qu'il reviendra aux communes « grâce à leur bonne connaissance du territoire, de délimiter les centralités, de les caractériser selon leur nature villageoise ou urbaine et d'identifier les cœurs et les axes urbains structurants à consolider » (227).

Néanmoins, l'impact de cette cartographie a été, volontairement ou non, sous-estimée par l'exécutif. La pratique toute récente semble pourtant montrer que les autorités urbanistiques considèrent que les mesures guidant l'urbanisation annexées au S.D.T. constituent bel et bien un référentiel pour les mesures à adopter dans leurs futurs S.D.C. et que la marge de manœuvre locale se situe avant tout dans la définition cartographique des centralités compte tenu des particularités locales.

Il ressort enfin du S.D.T. que « les périmètres de centralités sont représentés cartographiquement par un pointillé (dont les points ont un

(223) S.D.T., p. 202.

(224) *Ibid.*

(225) S.D.T., p. 203.

(226) S.D.T., p. 239.

(227) S.D.T., p. 203.

diamètre de 50 mètres) permettant une marge d'interprétation des limites de centralités » (228). Cette « marge d'interprétation » est à notre sens une nouvelle source d'insécurité juridique et de difficultés pour l'application des mesures guidant l'urbanisation et des dispositions du CoDT qui se réfèrent aux centralités du S.D.T. (229). En effet, à titre de comparaison, l'épaisseur du trait délimitant les différentes zones du plan de secteur peut représenter cinq mètres (230). L'interprétation d'un trait d'une telle épaisseur a déjà donné lieu à un certain contentieux (231) – qui ne représente vraisemblablement que la partie visible de l'*iceberg* des difficultés rencontrées dans la pratique –, alors que cette épaisseur est dix fois inférieure à celle des pointillés délimitant les centralités.

ii. *Critères de délimitation des centralités par les autorités communales*

49. Outre une cartographie des centralités, le S.D.T. comporte également, conformément à l'article D.II.2, paragraphe 4, 2°, du CoDT, les « critères de délimitation des centralités » (232). Ces critères sont à distinguer de la méthodologie décrite ci-dessus sur la base de laquelle les centralités du S.D.T. ont été délimitées. Il s'agit en effet des indications qui devront être respectées par les communes lors de la détermination plus précise, dans leurs schémas de développement communaux ou pluricommunaux, des centralités présentes à l'échelle de leurs territoires respectifs (233).

iii. *Structure territoriale*

50. Le S.D.T. comporte enfin la structure territoriale visée à l'article D.II.2, paragraphe 2, 3°, du CoDT (voy. ci-dessus) (234).

Cette dernière est composée :

- a) de pôles (d'ancrage, régionaux, la capitale régionale et trois pôles majeurs, à savoir Liège, Charleroi et Mons-La Louvière) (235) ;

(228) S.D.T., p. 205.

(229) Notamment les articles D.II.42 et D.IV.9 du CoDT.

(230) F. HAUMONT, « Les plans de secteur », *L'urbanisme – La Région wallonne*, tiré à part du Répertoire notarial, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 400.

(231) *Ibid.*

(232) S.D.T., pp. 203-205.

(233) Art. D.II.6, § 5, 1° (S.D.P.), D.II.6/1, § 2, b) (S.D.P. thématique), D.II.10, § 4, 2° (S.D.C.) et D.II.10/1, § 1^{er}, 2°, b) (S.D.C. thématique) du CoDT.

(234) S.D.T., pp. 207 et s.

(235) S.D.T., pp. 208-209.

- b) d'axes, qui connectent les pôles entre eux(236). Ils comportent notamment :
 - les infrastructures de transport de marchandises et de personnes (routes, chemin de fer, voies navigables) ;
 - les infrastructures de transport de fluides et d'énergies ;
 - les nœuds de connexions de ces infrastructures (aéroports, gares, ports, antennes...) ;
- c) d'aires de développement (de proximité, relais, et métropolitaines) et de bassins d'optimalisation spatiale ;
- d) de la « trame écologique régionale », qui est définie dans le S.D.T. comme « l'ensemble des habitats naturels ou semi-naturels, milieux de vie (temporaires ou permanents) et liaisons actuels ou potentiels, qui concourent à protéger, restaurer et développer la biodiversité à long terme sur le territoire régional »(237). Cette trame écologique régionale n'est pas en tant que telle visée à l'article D.II.2, paragraphe 5, du CoDT, qui définit le contenu de la structure territoriale, mais elle reprend les sites reconnus en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature(238), et les liaisons écologiques adoptées par le gouvernement qui sont, quant à elles, bien visées par cette disposition ;
- e) des « aires de coopération transrégionale et transfrontalières »(239).

d. Mesures de suivi et glossaire

51. Outre ce qui précède, le S.D.T. comporte également :

- des mesures de suivi, par exemple notamment de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols, de l'étalement urbain... (240) ;
- d'un glossaire, qui définit les principales notions utilisées dans le document(241).

Dans ce glossaire, nous pouvons notamment pointer les définitions suivantes, qui sont notamment utilisées dans le cadre des mesures guidant

(236) S.D.T., pp. 210-211.

(237) S.D.T., p. 217.

(238) Le S.D.T. ne distingue cependant pas, dans la cartographie, les sites Natura 2000 et les réserves naturelles, qui constituent les principaux sites reconnus en vertu de la L.C.N.

(239) S.D.T., pp. 219-231.

(240) S.D.T., p. 234.

(241) S.D.T., pp. 237-255.

l'urbanisation qui ont vocation à s'appliquer directement aux projets immobiliers (voy. ci-après) :

Artificialisation : « l'artificialisation est le processus par lequel des terres agricoles, forestières ou naturelles sont urbanisées. L'artificialisation est déterminée à partir des parcelles et des espaces non cadastrés qui font l'objet d'une construction ou du placement d'une ou plusieurs installations fixes en vertu d'une part d'un permis d'urbanisme ou d'autre part d'un permis d'urbanisation en ce qu'il vaut permis d'urbanisme pour les actes et travaux relatifs à la voirie »(242). Il résulte de cette définition, qui peut être comparée à celle des instances européennes évoquées au point I de la présente contribution, que :

- a) l'artificialisation ne concerne que les terrains agricoles, forestiers ou naturels. Il n'est cependant pas précisé si cela vise l'affectation de fait (ex : un terrain agricole mais constructible car situé en zone d'habitat au plan de secteur) ou l'affectation de droit (les zones agricoles, forestières ou naturelles). Il nous semble clair que les terrains affectés en droit – spécialement par le plan de secteur – à l'activité agricole, forestière et naturelle sont concernés. Cependant, pour la zone d'habitat, puisque cette dernière est destinée de très nombreux types d'activités – en ce compris des espaces verts ou l'agriculture –, l'affectation de fait devrait être privilégiée. Les travaux de la C.P.D.T. qui ont présidé à l'élaboration du S.D.T. ainsi que la genèse de la réforme semblent confirmer qu'il convient de retenir que l'artificialisation concerne toute affectation agricole, forestière ou naturelle de fait(243) ;
- b) un terrain est considéré comme « artificialisé » dès qu'il est construit ou qu'il comporte une installation fixe. Par conséquent, construire sur un terrain qui comporte déjà une construction ne constitue pas de l'artificialisation.

On notera par ailleurs que l'artificialisation semble être déterminée par référence aux parcelles cadastrales, ce qui pose question dans la mesure où ces dernières sont mouvantes et relèvent avant tout du droit fiscal.

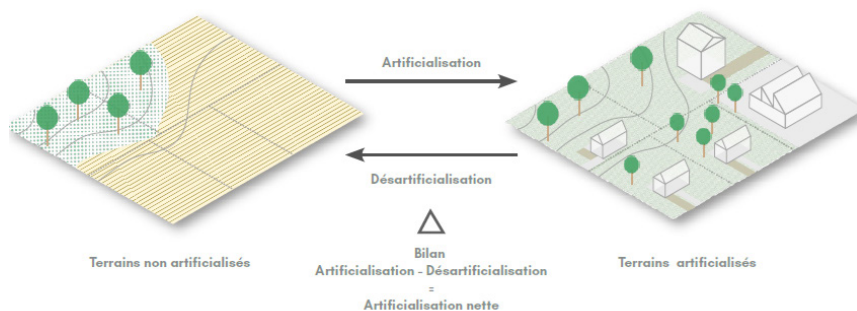
(242) S.D.T., pp. 16 et 238.

(243) T. LORQUET, S. HENDRICKX, J.- M. LAMBOTTE et C. RUELLE, « Bilan de l'artificialisation des sols », *Note de recherche de la C.P.D.T.*, 2020, https://cpdt.wallonie.be/wp-content/uploads/2023/03/NDR_BilanArtificialisation.pdf.

Le S.D.T. contient également une définition de la **désartificialisation** (244) qui est le « processus de conversion d'un terrain artificialisé en un terrain non artificialisé indépendamment de son affectation au plan de secteur ou dans les schémas ».

Ces concepts rejoignent bien la conception d'origine de la désartificialisation qui visent à « rendre » les « terres prises » dans une opération d'ensemble sur la parcelle concernée et non dans une intervention partielle sur un terrain encore artificialisé (245).

Le S.D.T. le confirme graphiquement :



On le verra, en réalité, aucun mécanisme du S.D.T. ne permet une application directe de la désartificialisation : ce vocable demeure uniquement utile à l'expression d'un objectif.

Imperméabilisation des sols : « processus de recouvrement permanent d'un sol ou du sous-sol dans un périmètre donné (terrain, etc.) par un matériau artificiel imperméable (asphalte ou béton, par exemple), notamment lors de la construction de bâtiments et de routes » (246).

Sont donc visés par cette définition uniquement les matériaux *artificiels* et *imperméables*. En parallèle, la « **part de terrain imperméabilisé** » est définie comme « la part d'un terrain dont le sol ou le sous-sol sont recouverts de manière permanente par un matériau artificiel imperméable » (247).

(244) S.D.T., pp. 16 et 243.

(245) Voy. section 1, ci-dessus.

(246) S.D.T., p. 246.

(247) S.D.T., p. 249.

À l'inverse de l'artificialisation, un terrain n'est pas considéré comme « imperméabilisé » au motif qu'une partie seulement de ce dernier est recouverte par un matériau imperméable.

La « **part de terrain en pleine terre** » vise quant à elle la « part d'un terrain libre de toute construction, y compris en sous-sol, aménagée sans minéralisation (graviers, etc.) et permettant au sol d'assurer ses fonctions naturelles (habitat naturel, régulation, production de biomasse) » (248).

Ce dernier concept est central, car il se trouve au cœur des mesures guidant l'urbanisation. L'on pourrait penser qu'il s'agit du concept inverse de la « part de terrain imperméabilisé », mais ici, cependant, les graviers ne sont expressément pas considérés comme de la « pleine terre », alors que de tels matériaux sont potentiellement naturels et perméables et n'impliquent dès lors aucune imperméabilisation selon la définition donnée par le S.D.T. Il s'en déduit que la part de terrain en pleine terre se rapproche davantage du concept de « terre vierge de toute modification par l'homme », à l'exception sans doute de l'agriculture ou de la végétalisation. Nous verrons le poids de cette définition dans l'application des mesures guidant l'urbanisation, examinée sous le quatrième paragraphe de la présente section.

§ 3. Application du contenu S.D.T. aux outils d'aménagement

52. Nous avons vu, ci-dessus, quelles articulations le législateur a prévues entre le S.D.T. et le plan de secteur, ainsi que la part du S.D.T. qui devra être respectée dans le cadre des révisions de plan de secteur (249).

Quant au contenu du S.D.T. lui-même et en application de l'article D.II.16, paragraphe 2, du CoDT :

- tout le contenu (et donc les indications) du S.D.T. est applicable au plan de secteur, aux schémas et aux guides, à l'exception des centralités et des mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités ;
- à l'inverse, seules les centralités et les mesures guidant l'urbanisation s'appliquent, dans les limites fixées dans le S.D.T. lui-même, aux permis et aux SOL. Néanmoins, les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités du S.D.T.

(248) S.D.T., p. 249.

(249) Voy. section 3, § 3, b.

ne s'appliqueront pas si la commune a adopté postérieurement au 23 avril 2024 un S.D.C. ou un S.D.P. comportant de telles centralités ou mesures (voy. ci-dessus) (250).

La première de ces deux applications implique de déterminer ce qui, en dehors des centralités et mesures guidant l'urbanisation, relève ou non des *indications* contenues dans le S.D.T. Au vu du contenu des *vademecum* dédiés à l'adoption des schémas communaux mettant en œuvre l'optimisation spatiale, il semble que l'administration considère qu'une bonne part des éléments du S.D.T. relève de « l'indication » et ce, malgré son degré de généralité.

53. Parmi les indications du S.D.T., dans leur rapport avec les S.D.P. et les S.D.C., les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités occupent une place à part. Elles ont en effet uniquement un rôle supplétif, le législateur estimant que « l'échelle communale ou pluricommunale est plus pertinente pour définir concrètement les centralités que contient son territoire et les mesures concrètes à y mettre en œuvre » (251), tout en estimant que certains critères devaient cependant être respectés par les communes. Dans ce contexte, le S.D.T. s'articule avec les S.D.P. et les S.D.C. sous deux aspects.

Au vu des questions que cette articulation soulève sur le plan de la subsidiarité et de l'autonomie locale, elle mérite qu'on s'y attarde.

Le S.D.T. comporte tout d'abord, conformément à l'article D.II.2., paragraphe 4, 2°, du CoDT, les « critères de délimitation des centralités » qui doivent être respectés par les communes lorsque ces dernières délimitent les centralités présentes sur leurs territoires dans leurs schémas communaux ou pluricommunaux (252).

Ces critères sont les suivants :

1) « Concourir à l'atteinte des deux trajectoires (fixées dans les SDC ou SDP) à l'horizon 2050 suivantes :

- zéro artificialisation nette ;
- au moins 75 % du développement résidentiel dans les centralités ».

Ce critère fait, d'une part, écho à la mesure de gestion et de programmation n° SA1M5 du S.D.T., qui prévoit, dans les S.D.C. et dans les S.D.P.,

(250) Art. D.II.16, § 2, 3°, du CoDT.

(251) *Doc. parl. w.*, sess. 2023-2024, n° 1479/1, p. 5.

(252) S.D.T., pp. 203-205.

d'« inscrire une trajectoire de réduction de l'artificialisation nette en vue de tendre vers zéro km² d'artificialisation nette par an et au plus tard en 2050 » (253). Cependant, au regard de la définition de l'« artificialisation » donnée par le S.D.T. (voy. ci-dessus, titre II.A.5.) – dans laquelle n'entre pas en considération le fait que la parcelle concernée est située, ou non, en centralité –, on n'aperçoit pas très bien en quoi l'objectif d'atteindre zéro artificialisation nette en 2050 pourrait avoir un impact sur la délimitation des centralités et, partant, en quoi il constitue un critère à respecter dans ce cadre. En outre et en tout état de cause, la définition des concepts *d'artificialisation* et de *désartificialisation* – qui visent une modification ou une réhabilitation globale d'une zone – ne se confondent pas avec la nécessité de préserver des parts de terrains en pleine terre dans des zones urbanisables encore peu construites, si bien qu'il semble malaisé de pouvoir contrôler le respect effectif ou non de ce critère (l'adoption de telle ou telle centralité pouvant difficilement contribuer à garantir l'objectif de zéro artificialisation nette).

2) « Tenir compte des spécificités et du développement projeté de la (des) commune(s) à l'horizon 2050 notamment résidentiel, en services et équipements, en activités tertiaires et commerciales, en espaces verts ».

Ce critère, à la lecture de son libellé, qui implique uniquement de « tenir compte » des éléments qui y sont visés, n'en est pas vraiment un. Il nous semble tout au plus en découler une obligation de motivation, par les communes, lorsqu'elles déterminent le périmètre de leurs centralités.

3) « Maintenir globalement au moins 50 % de la superficie des zones urbanisables inscrites au plan de secteur reprises dans les centralités cartographiées du S.D.T. (cf. annexe 2) en respectant les indications suivantes :

- certaines centralités cartographiées par le S.D.T. peuvent ne pas être retenues dans les centralités du SDC/SDP ; des parties de territoire non reprises dans les centralités cartographiées du S.D.T. peuvent être retenues dans les centralités du SDC/SDP si le développement promu par celui-ci assure :
- un accès à moins de 10 minutes à pied aux commodités résidentielles de base actuelles ou projetées (services et équipements de proximité, commerces, espaces verts publics) ;
- un accès à moins de 10 minutes à pied à une offre en transports en commun actuelle ou projetée (train, métro, tram, bus) disposant

(253) S.D.T., p. 46.

d'une desserte suffisante au regard des spécificités communales et supracommunales ou, à défaut, à des solutions de mobilités collectives ou partagées.

Toutefois, les centralités pourront être délimitées en tenant compte d'un accès à moins de 15 minutes à pied aux commodités résidentielles de base ainsi qu'à une offre en transports en commun disposant d'une desserte suffisante au regard des spécificités communales et supracommunales en motivant ce choix au regard de leur(s) territoire(s) et de la non-aggravation de l'étalement urbain ».

Il s'agit en réalité du seul critère réellement contraignant figurant dans le S.D.T. Il appelle plusieurs commentaires :

- l'un des critères(254) qui est imposé par le S.D.T. pour que des espaces non repris dans les centralités de ce dernier puissent être repris dans des centralités « communales » est d'être accessible à moins de 10 minutes à pied aux « commodités résidentielles de base » qui semblent limitativement listées comme les « services et équipements de proximité », les « commerces », et les « espaces verts publics ». L'emploi de la préposition « aux » et non des termes « à des » pourrait faire penser que la centralité désignée doit être accessible à moins de 10 minutes à pied de toutes ces commodités, et non de seulement certaines d'entre elles. Dans ce contexte, on peut regretter que le gouvernement wallon n'ait pas plus précisément défini ce qu'il visait par « services et équipements de proximité » et par « commerces » ;
- alors que les centralités du S.D.T. ont été délimitées par référence à des éléments existant à un moment déterminé (voy. ci-dessus), le critère repris ci-dessus se réfère aux commodités résidentielles de base et à une offre en transport en commun actuelles *ou projetées*, ce qui nous paraît davantage cohérent avec le caractère stratégique des schémas. Il existe donc une divergence entre les centralités figurant dans le S.D.T., déterminées sur la base d'une méthodologie « figée » à un instant « T » (voy. ci-dessus), et les critères figurant dans ce même instrument pour délimiter les centralités des schémas communaux, qui sont dynamiques ;
- il est prévu, au sein même de ce critère, la possibilité de privilégier un seuil d'accessibilité de 15 minutes à la place d'un seuil d'accessibilité de 10 minutes moyennant le respect de certaines exigences,

(254) L'autre étant un accès à moins de 10 minutes à pied à une offre en transports en commun.

essentiellement de motivation. La mise en œuvre d'une telle possibilité, qui s'écarte certes du seuil d'accessibilité de 10 minutes « de principe », ne nous paraît cependant pas constituer un écart au S.D.T. devant être justifié conformément à l'article D.II.17, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du CoDT (voy. ci-dessous).

Tous ces critères, qui constituent des indications du S.D.T., ont eux-mêmes valeur indicative, de sorte que les communes peuvent s'en écarter dans le respect de l'article D.II.17, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du CoDT, ce qui implique notamment de démontrer que le non-respect de ces critères ne compromet pas la réalisation, notamment, des vingt objectifs de développement du territoire figurant dans le S.D.T.

Notons enfin que l'adoption, par une commune, de centralités aux tracés différents de celles du S.D.T. ne constitue pas un écart à ce dernier, dès lors que ces dernières ne sont pas applicables aux S.D.P. et aux S.D.C. (255). Les conditions de l'écart visées à l'article D.II.17, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du CoDT ne s'ajoutent dès lors par aux critères de délimitation des centralités contenus dans le S.D.T. lui-même, sauf si ces derniers ne sont pas respectés.

§ 4. Application du S.D.T aux projets

54. Dans la lignée des précédents schémas d'échelle régionale, le S.D.T. n'a pas vocation à s'appliquer dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, sauf pour ce qui concerne la localisation des projets qui revêtent un certain intérêt régional et/ou qui sont d'une certaine ampleur (256). Antérieurement, le référentiel de surface que le législateur avait qualifié de « significatif » (257), était de quinze hectares.

Le CoDT réformé en 2023 a néanmoins élargi l'application du schéma régional aux permis en consacrant :

- (a) l'application de la structure territoriale à la localisation de certains projets relevant de la catégorie des projets pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général ou des projets d'importance particulière, dont le référentiel de surface est désormais de « seulement » deux hectares ;

(255) Art. D.II.16, § 2, 1^o, du CoDT.

(256) Voy. à cet égard le résumé fait sur la base des travaux préparatoires du CoDT dans M. DELNOY et R. SMAL, *Les schémas*, op. cit., p. 108.

(257) *Doc. parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 7.

- (b) l'application des mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités ainsi que des centralités du S.D.T. elles-mêmes, avec une application immédiate des mesures applicables aux implantations commerciales, dès lors que le S.D.T. est devenu le seul instrument stratégique de référence en la matière (258).

a. Application de la structure territoriale à la localisation de certains projets

55. L'article D.II.16, paragraphe 2, 2°, du CoDT prévoit que la structure territoriale du S.D.T. s'applique (259) à la *localisation* des projets, « en considération des objectifs » régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire, et la manière dont ils s'inscrivent dans le contexte suprarégional (260), dont l'objet :

- porte sur une *construction ou un équipement de service public ou communautaire* qualifié de tel (261) :
 - parce qu'il relève des hypothèses de constructions ou équipements relevant des permis pour lesquels il existe un motif impérieux d'intérêt général au sens de l'article D.IV.25 du CoDT. Ces permis, dont la compétence de délivrance est ministérielle (262), concernent avant tout des infrastructures de transports aéropor-tuaires, ferroviaires ou fluviales ;
 - parce qu'il est « relatif à une infrastructure linéaire visée par la structure territoriale du schéma de développement du territoire » ou bien qu'il « figure dans le schéma de développement

(258) Le S.D.T. ayant remplacé le schéma régional de développement commercial adopté le 29 août 2013, dans le cadre d'une intégration globale de la police des implantations commerciales à la police du développement territorial et de l'aménagement du territoire.

(259) Cette application est immédiate et non reportée dans le temps, à l'inverse des indications contenues dans les mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. (voy. section 5 ci-après).

(260) Il s'agit des termes de l'article D.II, paragraphe 2, 1°, du CoDT, auquel l'article D.II.16, paragraphe 2, renvoie.

(261) Le choix des termes nous semble peu heureux dès lors que les vocables « construction ou équipement de service public ou communautaire » évoquent davantage le concept plus large défini à l'article D.II.26 et relatif aux zones de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur (sur la portée de ce concept, voy. S. CHARLIER, Commentaire de l'article D.II.26, commentaire de l'article D.I.1 du CoDT, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Kluwer, 2020, pp. 236 et s).

(262) Et qui succèdent au régime du « DAR » dans le cadre duquel ces permis étaient ratifiés par le parlement ainsi qu'au projet initial de « permis parlementaire » envisagé dans le cadre de la première version du CoDT. M. DELNOY, *Le Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 232. Quant à l'invalidation par la Cour constitutionnelle du régime de ratification parlementaire des permis, voy. M. DELNOY, M. LAUWERS et A. PIRSON, « L'invalidation du DAR : le contrôle par la Cour de justice et la Cour constitutionnelle des actes législatifs d'autorisation de projet au regard de la directive E.I.E. et de la convention d'Aarhus », *Am.-Env.*, 2013/4, pp. 195-210.

du territoire eu égard à son rayonnement à l'échelle d'une aire de développement ». Ces infrastructures ne sont en réalité pas identifiées exhaustivement au sein de la structure territoriale du S.D.T. : il convient dès lors à l'autorité d'examiner celle-ci pour apprécier si oui ou non l'infrastructure est concernée, notamment au regard des aires de développement qui elles, sont décrites littéralement (263) et identifiées cartographiquement (264) dans le S.D.T.

- ou bien vise à urbaniser des terrains *de plus de deux hectares* et a pour objet :
 - soit la construction de logements ;
 - soit l'implantation d'un ou plusieurs commerces au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 8°, du CoDT ;
 - soit sur la construction de bureaux ;
 - soit sur un projet combinant deux ou trois de ces affectations.

L'ampleur géographique de ces projets a donc substantiellement diminué, et le champ d'application du S.D.T. s'est corrélativement élargi. Sont ici clairement visés les projets résidentiels, commerciaux ou mixtes, qui font plus de deux hectares et qui ont, de ce fait, la plupart du temps, fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement au regard de la superficie atteinte dans la demande (265).

Il convient toutefois d'avoir bien égard au fait que c'est à la *localisation* des projets que la structure territoriale et les objectifs y liés sont applicables. En d'autres termes, le référentiel spatial du S.D.T., dont notamment les pôles, les aires de développement, les réseaux de communications, et les objectifs régionaux qui y sont liés sont applicables aux projets visés à l'article D.II.16, paragraphe 2, 2°, du CoDT, en fonction de la situation de ces projets au regard de ladite structure, mais la portée concrète de cette disposition est malaisée : elle ne fonde pas l'application aux permis des objectifs du S.D.T. qui ne présentent pas de lien avec la localisation du projet ou des mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. Nous rappelons, pour le surplus, que les centralités et les mesures y liées, elles, ne font pas partie de la structure territoriale, si bien qu'elles ne trouvent pas à s'appliquer aux projets précités en vertu de l'article D.II.16, paragraphe 2, 2°, du CoDT.

(263) S.D.T. p. 214.

(264) S.D.T. p. 215.

(265) Voy. ci-dessus.

b. Mesures guidant l'urbanisation dans ou en dehors des centralités

i. Application des mesures guidant l'urbanisation aux permis

56. Il ressort de l'article D.II.16, paragraphe 2, 3°, du CoDT que les indications du S.D.T. relatives aux « centralités et mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités » (soit celles visées à l'article que D.II.2, paragraphe 4, 3°) s'appliquent à tous les permis et C.U.2. et ce :

- dans les six ans de l'entrée en vigueur du S.D.T., conformément aux dispositions transitoires applicables (266) et ce, même si un schéma de développement communal ou pluricommunal est préexistant à l'entrée en vigueur du S.D.T. (267) ;
- sauf si un S.D.C. ou un S.D.P., thématique ou non, a été adopté et/ou révisé pour comporter les indications relatives à l'optimisation spatiale (268). La vocation résiduaire des mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. est donc tout à fait affirmée.

ii. Approche retenue pour définir les mesures guidant l'urbanisation

57. L'auteur du S.D.T. a pris le parti de présenter les indications contenues dans les mesures guidant l'urbanisation sous forme de trois tableaux, contenus dans l'annexe 1 au S.D.T. Le préambule de ladite annexe contient la mention que « Les mesures guidant l'urbanisation présentent des mesures chiffrées qui encadrent l'urbanisation au regard de l'optimisation spatiale », assumant une approche plus mathématique que littérale aux indications. L'auteur du S.D.T. précise, de manière quelque peu superfataire au vu du prescrit légal du CoDT, que les mesures guidant l'urbanisation « s'adressent à tous les acteurs de l'aménagement du territoire souhaitant concrétiser un projet d'aménagement et/ou d'urbanisme au sein du territoire » : cette précision ne doit pas diluer la portée des indications contenues dans ces mesures :

- la demande de permis doit s'assurer du respect de ces indications lorsqu'elles sont applicables ;

(266) Voy. section 5 ci-dessous.

(267) En application de la dérogation expresse que l'article D.II.16, paragraphe 2, 3°, du CoDT contient au paragraphe 6 du même article D.II.16 du CoDT.

(268) Art. D.II.6/1, § 2, et D.II.10/1, § 1^{er}, du CoDT. Le contenu de mise en œuvre de l'objectif d'optimisation spatiale à intégrer aux S.D.C./S.D.P. vise notamment (comp. le contenu visé au section 2, § 2, ci-dessus) :

- la trajectoire de réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation ;
- les centralités présentes sur le territoire couvert ;
- les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités ;
- l'ordre de priorité de mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté et leur affectation ;
- toutes autres dispositions contribuant à l'objectif d'optimisation spatiale.

- dans la négative, un écart doit être sollicité sur la base de l'article D.IV.5 du CoDT ;
- cet éventuel écart peut avoir des incidences procédurales quant aux mesures de publicité à mettre en œuvre ou dans les avis à solliciter ;
- l'autorité décisionnelle doit, évidemment, appliquer les critères d'appréciation de l'écart dans l'article D.IV.5 précité, qui a été également adapté dans le cadre de la réforme de 2023 (voy. point IV.B.2.c, ci-après).

58. Les tableaux repris au sein de l'annexe 1 du S.D.T. contiennent trois types d'espaces auxquels les indications sont applicables :

- les espaces excentrés ;
- les bordures de centralité ;
- les centralités.

Si géographiquement la localisation d'un bien en centralité – sous réserve de la précision des limites cartographiques susvisées – ne semble pas poser de grandes difficultés, la localisation des bordures de centralité et des espaces excentrés est plus malaisée, à tout le moins au regard de la cartographie régionale actuelle.

En effet :

- d'une part, les espaces excentrés ou repris en bordure de centralité ne sont, à ce jour, pas identifiés dans la cartographie régionale des centralités, malgré la légende censée être attachée aux espaces excentrés (voy. ci-dessus) ;
- d'autre part, la bordure de centralité – qui est un concept établi par le S.D.T. lui-même (voy. ci-dessus) – est définie dans les tableaux des mesures comme le terrain « attenant à la centralité ou en est à proximité immédiate ». Si le vocable « attenant » laisse entendre que la bordure de centralité s'applique dans l'hypothèse où le périmètre d'une demande de permis est contigu à un terrain en centralité, les termes « proximité immédiate » laissent une marge d'appréciation assez importante à l'autorité décisionnelle pour trancher si un terrain est repris ou non en bordure de centralité.

Le caractère relativement imprévisible d'une localisation d'un projet en « bordure de centralité » au regard des critères posés par le S.D.T. lui-même pose à tout le moins deux difficultés :

- d'une part, pour le porteur de projet, qui est exposé à une certaine forme d'insécurité juridique quant au potentiel de son terrain, tant

que l'autorité décisionnelle n'a pas confirmé sa localisation en bordure de centralité ;

- d'autre part, pour l'autorité et les instances de contrôle, puisqu'il est malaisé de déterminer si la « proximité immédiate » d'une centralité relève du pouvoir d'appréciation ou de la qualification juridique par l'auteur de la décision administrative appelée à être rendue.

iii. *Mesures guidant l'urbanisation en lien avec la préservation de la superficie en pleine terre*

59. Dans le cadre de l'objectif SA1 « Soutenir une urbanisation et des modes de production économes en ressources » de l'axe 1 « Soutenabilité et adaptabilité », le gouvernement a défini des mesures guidant l'urbanisation en lien avec la préservation en pleine terre des superficies d'un projet (269). Pour rappel, l'usage des termes « superficie en pleine terre » plutôt que celui de « surface minéralisée » n'est pas anodin, dès lors que la surface en pleine terre évoque une absence de « dénaturation » par l'homme et donc également une absence de revêtement artificiel, même perméable (270).

Si l'on aperçoit ici le lien avec l'objectif de *désartificialisation des sols* évoqué en introduction, les mesures n'en constituent pas la traduction concrète : elles permettent de préserver partiellement des espaces vierges d'intervention humaine, de désimperméabiliser partiellement des parcelles et de « restaurer » partiellement des espaces déminéralisés, mais elles ne permettent en revanche pas de « rendre » un terrain entier à la nature (271).

Comme pour les mesures relatives aux densités de logement, les mesures guidant l'urbanisation relatives à la préservation en pleine terre ne sont destinées à s'appliquer qu'au projet dont la surface excède 0,5 hectare, ce qui sous-tend une certaine envergure et une potentielle non-application des indications qui y sont contenues à bons nombres de projets portés par des particuliers.

(269) S.D.T., p. 47 et annexe 1.

(270) Voy. ci-dessus.

(271) Ce propos nuance l'appréciation portée en page 107 de la contribution A. PIRSON et J. LEJEUNE, « Le schéma de développement du territoire appliqué aux plans et aux projets », *op. cit.*, p. 107, sur ces mesures, dont l'objectif n'avait pas été confrontée – au terme de cette première analyse du S.D.T. – à la genèse du concept de désartificialisation, mais à un sens plus usuel.

Par ailleurs, les quotas chiffrés de préservation en pleine terre s'appliquent aux « projets de logements, de commerces, de bureaux ou combinant ces fonctions », et donc visiblement pas aux projets d'utilité publique ou à finalité générale, ou encore – et c'est quelque peu étonnant – à des projets industriels, de services non commerciaux, touristiques, de loisir etc. Pour ces « autres projets », seule l'indication selon laquelle « les centralités sont consolidées et intensifiées tout en limitant l'imperméabilisation des sols » s'applique.

Le référentiel établi par les mesures relatives à la préservation en pleine terre est relativement net et peut se résumer par une approche « en miroir » entre les centralités et les espaces excentrés, selon la répartition suivante :

- les projets en centralité – peu importe qu'elle soit de pôle, urbaine ou villageoise – doivent assurer une préservation en pleine terre d'au moins 30 % de la superficie concernée et ;
- les projets situés en « espaces excentrés » doivent préserver à tout le moins le quota exigeant de 70 % de la superficie du projet en pleine terre.

Lorsque le projet est situé en bordure de centralité, un quota plus souple de préservation des superficies en pleine terre que celui du minimum de 70 % peut être respecté sur la base des conditions cumulatives suivantes, dont le libellé revêt un certain degré de généralité et qui offre de ce fait un large pouvoir d'appréciation à l'autorité(272) :

- assurer une transition urbanistique adaptée entre la centralité et les espaces excentrés ;
- ne pas déformer les centralités ;
- marquer les entrées de centralités ;
- disposer d'une offre en transports en commun ou prévoir des solutions de mobilité partagée et décarbonée suffisantes permettant d'accéder aux centralités et aux pôles voisins ;
- intégrer la réalisation d'infrastructures vertes et d'aménagements en faveur de la biodiversité proportionnées à l'urbanisation projetée.

(272) Et corrélativement, une importante charge de justification au regard de l'obligation de motivation formelle adéquate consacrée dans la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il est également précisé que « pour les terrains de plus de 2 ha, avoir une vue d'ensemble de leur urbanisation par le biais d'un schéma d'orientation local (SOL), d'un permis d'urbanisation, ou d'un permis d'urbanisme de constructions groupées couvrant l'ensemble du terrain ». L'on comprend ici mieux la « faveur » procédurale faite aux projets de logements ou mixtes de plus de deux hectares : l'application de principe de l'obligation de réaliser une étude d'incidences sur l'environnement offre une garantie qui permet, sur la base d'une justification adéquate, de se départir des quotas du tableau du S.D.T.

Les mesures guidant l'urbanisation en matière de préservation de pleine terre précisent enfin qu'« à défaut de satisfaire les valeurs ci-dessus, des mesures alternatives permettant de garantir au sein du terrain une gestion des eaux de ruissellement, d'accueillir la biodiversité et de réguler les îlots de chaleur urbains doivent être prises », posant ainsi le principe que les projets qui ne respectent pas les objectifs chiffrés du S.D.T. doivent intégrer des mesures environnementales compensatoires ou faire l'objet de conditions imposées par l'autorité pour y répondre. Se pose alors la question suivante : le projet qui ne respecte pas l'objectif chiffré des mesures guidant l'urbanisation applicables aux pleines terres, mais qui intègre une « mesure alternative » telle que celles précitées, nécessite-t-il un écart ou non ? À notre sens, cette question appelle une réponse négative. Mais en pareille hypothèse, la règle précitée nous semble générer une obligation de motivation formelle circonstanciée de la décision prise sur le projet, quant à l'existence ou non de garanties en matière d'eaux de ruissellement, de biodiversité et d'îlots de chaleur urbains.

iv. Mesures guidant l'urbanisation en lien avec la densification

60. Dans le cadre de l'objectif SA2 « Rencontrer les besoins actuels et futurs en logements accessibles et adaptés aux évolutions socio-démographiques, énergétiques et climatiques » du même axe 1 « Soutenabilité et adaptabilité », le gouvernement a défini des mesures guidant l'urbanisation en lien avec la « densité en logement » (273).

L'on sait que cette question de la densité en logement, traditionnellement traitée au sein des schémas, a été le centre de préoccupations exprimées durant l'enquête publique par les communes et les porteurs de projets.

(273) S.D.T., p. 59 et annexe 1.

Comme pour les mesures relatives à la préservation en terre pleine, les mesures guidant l'urbanisation relatives à la densité de logements ne sont destinées à s'appliquer qu'au projet dont la surface excède 0,5 hectare. À nouveau, cette limitation du champ d'application n'est pas anodine : de nombreux projets de créations de logement portés par des particuliers y échappent, ne serait-ce que lorsque ces créations ont lieu « dans une construction existante » (274), ce qui limite par essence la superficie du projet.

Le référentiel est ici plus complexe que pour la préservation en pleine terre :

- en centralité, le seuil de densité est de 20, 30 ou 40 logements par hectare selon que le projet se situe respectivement en centralité villageoise, urbaine ou de pôle, avec un renforcement autorisé en cœur de centralité. Il s'agit bien là de « *minima* » comme le précise le S.D.T. lui-même. La gradation opérée entre les différents types de centralités n'implique donc pas l'application de « fourchettes » successives de densités de principe : autrement dit, aucun plafond de densité ne s'applique en vertu du S.D.T. aux projets en centralité ;
- dans les espaces excentrés, le plafond de principe est de 10 logements par hectare. Ce plafond peut toutefois être dépassé moyennant des conditions cumulatives exprimées dans le tableau auquel nous renvoyons. La préservation d'ouvertures paysagères et le respect du tissu bâti sont des indications également applicables à ces espaces.

Lorsque le projet est situé en bordure de centralité :

- une densité plus souple que celle préconisée en espace excentré peut être appliquée sur la base des conditions cumulatives identiques à celles exprimées pour la préservation en pleine terre en bordure de centralité (275) ;
- une densité dépassant la densité minimale de la centralité « bordée » peut être atteinte lorsque le projet est situé en ZACC, SAR ou PRU.

v. Mesures guidant l'urbanisation en lien avec les implantations commerciales

61. Des mesures guidant l'urbanisation sont enfin définies au sein de l'objectif SA3 « Anticiper les besoins économiques dans une perspective

(274) Selon les termes de l'article D.IV. 4, paragraphe 1^{er}, 6°, du CODT.

(275) Voy. ci-dessus.

de développement durable et de gestion parcimonieuse du sol ». Temporellement, elles ont une importance toute particulière, puisqu'elles s'appliquent depuis l'entrée en vigueur du S.D.T. aux permis relatifs à une implantation commerciale (276), ce qui en fait le sujet des interrogations précédemment identifiées dans cette contribution en lien avec la cartographie régionale des centralités, notamment quant à l'absence de publication de cette cartographie au *Moniteur belge*.

L'on se référera ici aux tableaux repris en annexe 1 au S.D.T. et qui établissent un régime différencié de projets « admissibles », « à éviter » ou admissibles à certaines conditions, selon une triple grille de critères (277) :

- la surface. Ainsi, les commerces ont un sort différent selon que la surface est inférieure à 400 mètres carrés, située entre 400 mètres carrés et 1500 mètres carrés ou supérieure à cette dernière surface. Il faut à cet égard rappeler que l'application d'indications aux surfaces inférieures à 400 mètres carrés n'est pas dénuée d'intérêt, notamment depuis que les conseils communaux peuvent soumettre à permis, sur leur territoire, les implantations commerciales à partir d'une surface de 200 mètres carrés (278) ;
- la catégorie de commerce selon le type d'achats concernés. Le régime varie ainsi selon que les achats soient « légers », « alimentaires » ou « lourds » ;
- la localisation en espace excentré ou en centralités. Concernant ce critère, le régime s'applique systématiquement de manière différente selon que le commerce est en centralité de village, urbaine ou de pôle.

Sur ce dernier point, relevons qu'aucune indication relative aux implantations commerciales ne trouve à s'appliquer « en bordure de centralité », ce qui rend important l'enjeu de la délimitation exacte de la centralité régionale.

(276) Tout comme les autres mesures guidant l'urbanisation, mais ces autres mesures guidant l'urbanisation ont un objet moins directement lié à un projet de création ou de modification d'implantation commerciale.

(277) Voy. égal. le récapitulatif fait par T. Hauzeur dans la publication réalisée dans la présente revue. T. HAUZEUR, « Disparition des implantations commerciales en Wallonie ? Le nouveau CoDT : nouvelle loi cadenas ? », *op. cit.*, pp. 177 et 178.

(278) Art. D.IV.4, *in fine*, du CoDT.

c. Écart aux indications du S.D.T.

62. L'article 74 du décret du 13 décembre 2023 a inséré un alinéa 2 à l'article D.IV.5, du CoDT, désormais libellé comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter des indications du schéma de développement du territoire visées à l'article D.II.2, paragraphe 4, 3°, moyennant une motivation démontrant que l'écart :

- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial ou d'aménagement du territoire contenus dans le schéma de développement du territoire ;
- 2° est justifié par les spécificités locales ;
- 3° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Cette disposition instaure dès lors un véritable régime autonome d'écart aux indications du S.D.T.

Les demandeurs de permis et autorités doivent bien avoir égard au fait que l'écart a évidemment le même champ d'application que les indications : il se limite aux centralités du schéma et aux mesures guidant l'urbanisation y liées.

Parmi les trois critères d'appréciation de l'admissibilité de l'écart, l'exigence de justification neuve, comparativement à l'alinéa 1^{er} préexistant, est la justification de l'écart par « les spécificités locales », ce qui est un critère relativement large et qui traduit une certaine cohérence avec, notamment, la marge dont disposent les communes pour adopter leurs propres schémas communaux mettant en œuvre l'optimisation spatiale (279).

Enfin, relevons que l'article D.IV.5, *in fine*, du CoDT réformé en 2023 ne prévoit pas que les dérogations octroyées sur la base des articles D.IV.6 à D.IV.11 emportent nécessairement un écart au S.D.T. Cette absence de corrélation entre dérogation et écart s'explique selon nous par le fait que le S.D.T. n'a pas vocation à « traduire une prescription graphique ou littérale du plan de secteur à laquelle le permis déroge ».

(279) Voy. ci-dessus.

SECTION 5.

SUITES DE LA REFORME ET OUBLIÉS DE CELLE-CI

§ 1. Entrée en vigueur et régime transitoire

63. Le S.D.T. est entré en vigueur le 1^{er} août 2024, sauf pour ce qui concerne ses centralités et les mesures guidant l'urbanisation, qui n'entreront en vigueur que six ans après le 1^{er} août 2024 si aucune centralité et/ou mesure guidant l'urbanisation n'a été adoptée dans un schéma communal ou pluricommunal(280).

Cette exclusion d'application immédiate des centralités et mesures guidant l'urbanisation n'est toutefois pas valable pour « les permis visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 8^o », autrement dit, les permis relatifs à une implantation commerciale : ceux-ci se voient appliquer les mesures guidant l'urbanisation depuis le 1^{er} août 2024.

Concernant les articulations entre outils planologiques, le décret du 13 décembre prévoit que :

- l'élaboration ou la révision d'un schéma de développement pluricommunal ou communal dont l'avant-projet a été adopté par le conseil communal avant la date d'entrée en vigueur du présent décret peut se poursuivre selon les dispositions en vigueur avant cette date aux deux conditions suivantes(281) :
 - d'une part le conseil communal a décidé de faire usage de cette procédure dans les six mois qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret le 1^{er} avril 2024 ;
 - d'autre part, le schéma est définitivement adopté au sens de l'article D.II.12, paragraphe 5, du Code du Développement territorial dans les trente mois de l'entrée en vigueur du 1^{er} avril 2024.
- l'article D.II.16, paragraphe 2, 2^o, du CoDT entre en vigueur en même temps que le premier S.D.T., soit le 1^{er} août 2024.

Quant aux projets :

- le décret du 13 décembre 2013 prévoit, de manière traditionnelle, que la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur

(280) Art. 245 du décret du 13 décembre 2023.

(281) Art. 243 du décret du 13 décembre 2023.

du présent décret poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date (282) ;

- l'application des centralités aux mécanismes de simplification procédurale examinés ci-dessus n'entrera en vigueur qu'à partir de la septième année qui suit l'entrée en vigueur du S.D.T. (283).

§ 2. Opérationnalisation à travers les S.D.C. et accompagnement des acteurs locaux

64. On l'a vu, l'opérationnalisation de l'optimisation spatiale a vocation à s'effectuer à l'échelon local.

Cela a été dit également : nombre de communes ont craint – particulièrement au regard de la cartographie des centralités – d'avoir peu de marge de manœuvre dans le cadre de leur entreprise d'adopter un S.D.C. qui met en œuvre l'optimisation spatiale.

Néanmoins :

- les communes ne sont pas liées au contenu littéral des mesures guidant l'urbanisation reprises dans l'annexe 1 du S.D.T. (284). Il n'empêche que – comme nous l'avons vu également – la pratique révèle qu'aujourd'hui ces mesures sont un référentiel régulièrement invoqué, avant même leur entrée en vigueur. Cette pratique administrative est pour le surplus confirmée par la modification récente opérée par le gouvernement dans les formulaires de demande de permis applicables à partir du 1^{er} octobre 2025 et intégrant les références aux concepts régionaux de l'optimisation spatiale, notamment quant à la part de terrain en pleines terres (285) ;
- la marge de manœuvre dont dispose les communes sur le plan graphique et cartographique, pour adopter leurs centralités, est sujette à discussion, en raison notamment du recours à des critères maléables et par essence peu juridiques, comme notamment l'accès à pied en un nombre déterminé de minutes (286).

(282) Art. 247 du décret du 13 décembre 2023

(283) Art. 248 du décret du 13 décembre 2023.

(284) Puisque les indications contenues dans les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités ne s'y appliquent pas en vertu de l'article D.II.16, paragraphe 2, du CoDT.

(285) Voy. les formulaires applicables depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du gouvernement wallon du 28 août 2025 modifiant le Code wallon du développement territorial, partie réglementaire, en ce qui concerne les formulaires de demandes de permis d'urbanisme, de permis d'urbanisation et de certificat d'urbanisme n° 2, *M.B.*, 22 septembre 2025.

(286) Voy. les développements sous le troisième paragraphe de la section 4 de la présente contribution.

La crainte exprimée par les communes, de manquer de temps et de moyens pour réviser leur schéma ou adopter un schéma thématique, est censée être atténuée par la possibilité légale, pour les communes, de se limiter à adopter un schéma thématique sur la base de l'article D.II.9 du CoDT.

Cette crainte fait l'objet d'à tout le moins deux réponses de l'exécutif régional :

- d'une part, le SPW-TLPE a émis une série de documents, dont surtout le « *Vade mecum* » d'adoption des schémas communaux, qui a pour but de « fournir les éléments utiles à la transposition de l'optimisation spatiale à l'échelle communale »(287) ;
- d'autre part, les communes sont susceptibles de bénéficier d'une mise en œuvre de la possibilité de subvention prévue par le législateur à l'article D.I.12, alinéa 1^{er}, 3^o, du CoDT.

Néanmoins, comme le confirme le *Vade mecum* précité, l'entreprise est vaste et les communes sont confrontées à l'exercice d'appréhension d'un outil dense, qui rend la tâche des collectivités locales ardue, ne serait-ce que pour identifier les indications auxquelles un schéma communal ou pluricommunal contrevient. Il est surtout de notoriété publique que les ressources budgétaires régionales seront particulièrement minces sous la législature 2024-2029, si bien qu'il est à craindre que les moyens mis à disposition des pouvoirs communaux soient insuffisants.

§ 3. Oublis et incertitudes juridiques, politiques et financières

65. Évidemment, la première incertitude juridique qui pèse sur le S.D.T. et sa cartographie des centralités est liée aux recours actuellement introduits devant le Conseil d'État à l'encontre de l'outil.

Mais plus fondamentalement, ces recours ne sont qu'une des manifestations, qui s'ajoutent aux nombreuses réclamations versées lors de l'enquête publique, d'un sentiment de défiance de collectivités locales qui ont de larges parties de leur territoire reprises dans les espaces excentrés à la cartographie régionale.

(287) <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/publication/sdc-vade-mecum.pdf>, p. 10.

Certes, le champ d'application des mesures guidant l'urbanisation est limité aux projets qui s'implantent sur des « terrains » (288) de plus de 0,5 ha (289). Selon les explications du Ministre BORSUS, qui a porté la réforme de l'optimisation spatiale en 2023, ce champ d'application limité s'explique car l'objectif de la réforme n'est « absolument pas [de] freiner l'autopromotion » ni que les centralités supplantent le plan de secteur « qui reste le seul document à valeur réglementaire au niveau de l'aménagement du territoire en Wallonie » (290).

66. Une fois le S.D.T. en vigueur et à défaut d'adoption d'un schéma communal/pluricommunal mettant en œuvre l'optimisation spatiale, les petites promotions immobilières seront en tout état de cause contraintes par les indications de densités et de parts de terrain en pleine terre. En effet, si la construction dans les espaces excentrés n'est pas interdite sur le principe, la création de logements et d'équipements résidentiels coûtera plus cher en raison d'un programme nécessairement peu, voire très peu, dense ainsi que des larges espaces du périmètre d'une demande à consacrer à la part en pleine terre. En effet miroir, les disponibilités risquent de se raréfier du fait de la centralité, augmentant corollairement le prix du foncier et impactant l'accessibilité aux logements (291). Cette potentielle tension entre l'objectif environnemental au sens large (l'optimisation spatiale) et son impact social (l'accès au logement abordable) semble avoir été – volontairement ou non – omise de la réforme.

67. En outre, la contrainte de densité et de maintien important de surfaces en pleine terre aura une conséquence sur la typologie des bâtiments résidentiels construits dans les espaces excentrés : il y a fort à parier qu'il sera, à certains endroits, difficile de ne pas construire de « maisons quatre façades » dont le modèle est pourtant globalement obsolète au regard des enjeux environnementaux contemporains.

Certes, ce risque pourrait être compensé par l'adoption ou la révision de guides d'urbanisme, mais il est à craindre que faute de moyen, voire de volonté, peu de communes accompagnent l'adoption d'un schéma de développement communal mettant en œuvre l'optimisation spatiale d'une

(288) Désignant ici une surface dédiée à un projet d'urbanisation (S.D.T., glossaire), et donc, selon nous, au périmètre d'un projet soumis à permis.

(289) Voy. section 4, § 4, b, ci-dessus.

(290) *Doc. parl. w.*, Willy BORSUS, Réponse écrite du 6 juillet 2023, session 2022-2023, n° 796.

(291) Voy. Not. J.-M. HALLEUX, C. BERNIER, B. BIANCHET *et al.*, *Quelles actions possibles pour concilier le "zéro artificialisation nette" (ZAN) et l'accessibilité financière du logement ?*, Namur, 2025, SPW TLPE. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/332713>.

révision ou d'une adoption d'un guide communal d'urbanisme. L'expérience montre en tout cas, depuis l'entrée en vigueur du CoDT, que peu de communes sont encore attachées à l'adoption d'un guide communal d'urbanisme.

68. Enfin, et on l'a dit à plusieurs reprises, le S.D.T. contient certes des objectifs liés à la désartificialisation des sols à terme, mais aucun mécanisme permettant d'opérer une telle désartificialisation à l'échelle de terrains ou zones entières. L'approche de quota en pleine terre est évidemment très novatrice, mais elle ne permet pas d'évoquer au sens strict une contribution à la désartificialisation au sens où l'on doit l'entendre. Pourtant, dans ses programmes d'action, l'Union européenne envisageait bien d'agir par le biais de la planification(292).

Fondamentalement, une révision de plan de secteur aurait pu permettre une telle désartificialisation, mais l'on sait que le gouvernement a continué à vouloir éviter à tout prix une telle opération.

La réforme prévoit en réalité deux outils pouvant expressément opérer une désartificialisation. D'une part les charges d'urbanisme, dont l'objet peut désormais être, au titre de mesures favorables à l'environnement, « désartificialisation des espaces artificialisés »(293) : dans le cadre des projets les plus ambitieux, il peut s'imaginer que des charges ayant pour objet de littéralement désartificialiser une parcelle dans son ensemble soient imposée, mais l'obligation de proportionnalité inhérente aux charges d'urbanisme risque de rendre cette hypothèse rare en pratique. D'autre part, la compensation alternative à la compensation planologique qui, lorsqu'elle est définie en termes opérationnels, peut notamment contribuer à « désartificialiser des espaces artificialisés »(294).

On relèvera que dans l'un et l'autre cas, le vocable « désartificialisation » utilisé dans les dispositions légales et réglementaires du CoDT ne renvoie pas à une définition légale et encore moins – fort logiquement – au S.D.T. adopté par le gouvernement wallon : il n'en reste pas moins que ce terme doit correspondre, selon nous, au concept de droit européen décrit à la section 1 de la présente contribution.

(292) Voy. section 1, § 1^{er}, c) de la présente contribution.

(293) Art. D.IV.54/2. § 1^{er}, fin de phrase.

(294) Art. R.II.45-1. § 1^{er}, 3^o, du CoDT.

CONCLUSIONS

69. L'évolution récente du droit européen retient une définition de l'*artificialisation* qui ne se limite plus à la consommation physique de terres, mais tient compte de la perte de fonctions écologiques et de services écosystémiques. Alors que cette approche fonctionnelle met en avant la qualité des sols et leur rôle dans l'équilibre environnemental, la réforme du droit wallon privilégie une approche opérationnelle, où les problématiques de l'artificialisation et de l'étalement urbain qui président à l'objectif d'*optimisation spatiale* sont surtout abordées à travers dans des mesures guidant l'urbanisation qui risquent, pour l'essentiel, de s'appliquer aux demandes d'autorisations urbanistiques.

La réforme wallonne de l'*optimisation spatiale* se fixe ainsi une trajectoire vers le « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050, mais elle reste largement tournée vers l'évitement, voire la réduction de cette artificialisation : si la désartificialisation est définie comme concept, elle n'est pas encore traduite en obligations concrètes. Or en 2050, il faudra compenser toute nouvelle artificialisation par une désartificialisation de même ampleur et le S.D.T. ne met pas réellement en oeuvre une telle opération. La réforme encadre complètement le flux de consommation d'espace mais elle laisse intact le stock de sols artificialisés et ne touche pas au plan de secteur. La mise en oeuvre d'outils effectifs de désartificialisation constituera dès lors un enjeu central des prochains gouvernements pour donner à l'optimisation spatiale toute son effectivité.

Si la traduction wallonne des objectifs européens dans le S.D.T. et les futurs schémas mettant en oeuvre l'optimisation spatiale peut sembler lacunaire sous cet angle, la Wallonie fait état d'une avancée normative remarquable, en ce qu'elle semble être l'une des premières régions de l'Union européenne à opérationnaliser, par le biais d'un outil en vigueur⁽²⁹⁵⁾, les objectifs européens de zéro artificialisation nette en 2050 et de lutte contre l'étalement urbain, et ce, dans un contexte politique relativement peu favorable à la protection de l'environnement. En cela, la réforme est porteuse d'une vision réellement nouvelle et contribue à l'objectif de posséder un aménagement du territoire durable et résilient.

(295) Comparativement à la « Loi climat » française qui planifie un calendrier de mise en oeuvre à travers les outils d'aménagement : voy. section 1, § 2, de la présente contribution.

Mais les incertitudes sur l'avenir sont nombreuses : le S.D.T. survivra-t-il en l'état malgré les difficultés rencontrées, pour l'essentiel, par les acteurs amenés à gérer des espaces excentrés ? Les mesures guidant l'urbanisation ne vont-elles pas, en réalité, servir de référentiel dans des hypothèses bien plus larges que le champ strict d'application matériel du S.D.T. lui-même, comme la pratique administrative récente le laisse entendre ? Les communes disposeront-elles réellement du temps et de moyens jugés suffisants lors de l'adoption du S.D.T., pour adopter leur schéma de développement communal mettant en œuvre l'optimisation spatiale ? Les logements dans les espaces excentrés ne risquent-ils pas de devenir rares et inabordables ? Compte tenu de la nécessité de lutter contre des projets de type quatre façades, est-on certain que les acteurs locaux ont perçu l'enjeu d'adopter le cas échéant un guide communal d'urbanisme, en sus d'un schéma de développement communal ?

L'avenir nous le dira et, comme souvent, le caractère favorable ou non des réponses à y porter dépendra de la bonne volonté des acteurs du développement territorial.