



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

RECHERCHE 1 : INTENSIFICATION ET REQUALIFICATION DES CENTRALITÉS POUR LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

ANNEXE R1.2A – VOLET 2 : NOTE DE RECHERCHE « RÉDUCTION DU POTENTIEL FONCIER URBANISABLE AU PLAN DE SECTEUR »

RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2022



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

NOTE DE RECHERCHE

RÉDUCTION DU POTENTIEL FONCIER URBANISABLE AU PLAN DE SECTEUR

V. DEFER, P.-F. WILMOTTE & S. HENDRICKX

Auteurs :

Valentine DEFER (Lepur-ULiège)

Pierre-François WILMOTTE (Lepur-ULiège)

Sébastien HENDRICKX (Lepur-ULiège)

Note de recherche produite dans le cadre de la recherches CPDT « Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain », sous la direction de :

Yves HANIN (CREAT-UCL) (2020-2021)

Christine RUELLE (Lepur-ULiège) (2020)

Jean-Marie HALLEUX (Lepur-ULiège) (2021)

Chercheurs ayant contribué aux travaux de cette recherche :

Valentine DEFER, Sébastien HENDRICKX, Antoine LEGRAND, Thomas LORQUET, Christine RUELLE et Pierre-François WILMOTTE (Lepur-ULiège).

Éditeur :

Thibaut CROUGHS (Lepur-ULiège)

NOTE DE RECHERCHE

RÉDUCTION DU POTENTIEL FONCIER URBANISABLE AU PLAN DE SECTEUR

V. DEFER, P.-F. WILMOTTE & S. HENDRICKX

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	5
1 Introduction.....	6
2 Présentation des moyens de protection offerts par le codt.....	7
2.1 Modification du plan de secteur sans changement d'affectation	7
2.1.1 Prescriptions supplémentaires au plan de secteur	7
2.1.2 Périmètres de protection	8
2.2 Modification du plan de secteur sans indemnisation.....	9
2.2.1 Fonds qui ne sont pas « aptes à recevoir des constructions »	10
2.2.2 Terrains qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée »	13
3 Identification des gisements fonciers disponibles qui pourraient être protégés de l'urbanisation sans indemnisation des moins-values de planification	16
3.1 Gisements fonciers disponibles concernés par un périmètre de protection.....	16
3.1.1 Périmètres de points de vue remarquables	16
3.1.2 Périmètre de liaison écologique.....	17
3.1.3 Périmètre d'intérêt paysager (PIP).....	17
3.1.4 Périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique	18
3.2 Gisements fonciers disponibles concernés par un Changement d'affectation au plan de secteur sans indemnisation.....	19
3.2.1 Aléa d'inondation	19
3.2.2 Contrainte karstique	19
3.2.3 Sites de « conservation de la nature »	21
3.2.4 Terrains qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée »	22
3.3 Vers une identification du potentiel foncier disponible pouvant être protégé de l'urbanisation.....	25
3.3.1 Sans la notion d'équipement de la voirie.....	25
3.3.2 Avec la notion d'équipement de la voirie	26
4 Discussion et Conclusions.....	27
5 Remerciements.....	29
6 Liste des abréviations	30
7 Bibliographie.....	31

RÉSUMÉ

La présente note de recherche traite de l'identification des gisements fonciers non artificialisés qui pourraient être protégés de l'urbanisation en Wallonie sans impliquer une indemnisation des propriétaires fonciers. D'abord, il s'agit d'étudier les dispositifs du Code du développement territorial qui permettent de protéger de tels gisements vierges. Cela implique une analyse des périmètres de protection et des zones du plan de secteur ainsi qu'un examen de la jurisprudence relative à la procédure d'indemnisation des moins-values planologiques. Ensuite, sur la base de cette étude, nous identifions les gisements vierges qui pourraient être protégés et nous représentons cartographiquement l'importance de ceux-ci, à l'échelle des communes wallonnes. Enfin, l'étude aborde les principales conclusions que les traitements mettent en évidence, avec l'ambition d'éclairer les acteurs qui poursuivent l'objectif d'un développement territorial parcimonieux en Wallonie.

1 INTRODUCTION

En Wallonie, il subsiste de nombreux gisements fonciers destinés à l'urbanisation résidentielle au plan de secteur (que ce soit en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural¹) qui ne sont pas artificialisés au sens de l'Agence Européenne de l'Environnement (Land take in Europe, EEA 2018)². Cette **abondance de gisements fonciers disponibles**³ ne facilite pas la lutte contre l'étalement urbain, enjeu à l'agenda politique depuis quelques décennies. En effet, la périurbanisation engendre une série de coûts collectifs, documentés de longue date (De Keersmaecker *et al.*, 2002), et amplifie le problème de l'émiettement des espaces naturels (McKinney, 2006 ; Grimm *et al.*, 2008 ; Wilson *et al.*, 2016).

Face à ces constats, la révision des plans de secteur semble un moyen évident pour contrôler l'étalement urbain. Cependant, la transformation d'une zone urbanisable en zone non-urbanisable implique, en principe, une **obligation d'indemnisation du propriétaire** des parcelles qui subissent ce changement d'affectation (CoDT, art. D.IV.38), et s'il fallait opérer une révision globale du plan de secteur en vue d'atteindre l'objectif wallon et européen d'arrêt de l'artificialisation nette à l'horizon 2050, celle-ci serait très coûteuse pour la Wallonie (Coszach *et al.*, 2019).

Partant, la présente note étudie les dispositions prévues par le CoDT qui permettent de préserver le territoire wallon non artificialisé qui est affecté en zone destinée à l'urbanisation au plan de secteur, sans grever dans une trop grande mesure les finances publiques. Déterminer la superficie de ces gisements disponibles qui pourraient être protégés de l'urbanisation à moindre coût s'inscrit, par ailleurs, dans le cadre d'une potentielle actualisation des plans de secteur à l'échelle régionale, telle qu'envisagée par le Gouvernement wallon dans sa Déclaration de Politique Régionale 2019-2024.

L'étude est structurée autour de deux questionnements :

- *De jure lata*⁴, existe-t-il une possibilité de protéger des gisements fonciers disponibles à moindre coût ? Au point 2, la note traite, d'une part, des moyens offerts par le CoDT qui ne nécessitent pas de changement d'affectation au plan de secteur et, d'autre part, des conditions auxquelles un changement d'affectation au plan de secteur peut être opéré sans indemnisation ou presque.
- Quels sont les territoires wallons concernés par les moyens mis en évidence au point 2 ? Le point 3 est consacré à l'analyse géographique, lorsqu'elle est possible, des dispositifs identifiés.

Avec l'ambition d'éclairer les acteurs qui poursuivent l'objectif d'un développement territorial parcimonieux en Wallonie, le point 4 présente les principales conclusions découlant des analyses exposées dans cette note de recherche.

¹ Bien que la zone d'habitat vert soit également destinée à la résidence, à l'heure de la rédaction de la présente note, aucune zone n'est encore affectée de la sorte aux plans de secteurs.

² L'artificialisation des terres est le processus par lequel des surfaces sont retirées de leur état naturel, forestier ou agricole.

³ Dans la présente note, est appelé « gisement disponible », le gisement foncier qui cumule deux critères : sa situation au sein d'une zone destinée à l'urbanisation résidentielle au plan de secteur et son caractère non artificialisé.

⁴ Locution latine signifiant « en l'état actuel du droit », « conformément au droit positif », au contraire de la locution *de jure ferenda* signifiant « ce que devrait prévoir le droit ».

2 PRÉSENTATION DES MOYENS DE PROTECTION OFFERTS PAR LE CODT

2.1 MODIFICATION DU PLAN DE SECTEUR SANS CHANGEMENT D'AFFECTATION

2.1.1 PRESCRIPTIONS SUPPLÉMENTAIRES AU PLAN DE SECTEUR

Toute révision du plan de secteur en vue de protéger le territoire de l'urbanisation n'implique pas pour autant un changement d'affectation. En effet, l'inscription de périmètres de protection, en surimpression aux affectations du plan de secteur, n'actionne pas le mécanisme d'indemnisation des moins-values de planification (CoDT, article D.II.21 §3).

Chaque plan de secteur peut comporter, dans la partie littérale (*cf.* Figure 1), des prescriptions supplémentaires portant, de manière non limitative⁵, sur : la précision ou la spécialisation de l'affectation de ces zones ; le phasage de leur occupation ; la réversibilité des affectations et l'obligation d'élaborer un SOL préalablement à leur mise en œuvre (D.II.21 §3, 1°).

Prescription supplémentaire (art. D.II. 21 § 3)	
Prescription supplémentaire (art. D.II. 21 § 3)	Indiquer une étoile à cinq branches suivie du sigle S dans chacune des zones d'affectation concernées par la prescription supplémentaire • S

Figure 1. Extrait de la légende d'un plan de secteur (source : CoDT, annexe 3)

Ainsi, à condition de ne pas déroger aux définitions des zones, l'autorité régionale peut identifier spécialement les gisements fonciers disponibles qui ne peuvent être immédiatement urbanisés ou doivent préalablement faire l'objet d'une réflexion stratégique à l'échelle locale. Ces prescriptions s'ajoutent donc, zone par zone, dans la légende du plan qui fait l'objet d'une révision.

En particulier et en rapport avec la présente étude, les prescriptions supplémentaires peuvent :

- préciser la densité préconisée pour telle ou telle zone et la proportion d'espaces verts publics imposée, spécialement dans les centralités⁶ ;
- préciser le phasage de l'occupation des zones selon des densités par gradient, spécialement hors des centralités ;
- prévoir la réversibilité des affectations pour toutes les nouvelles zones urbanisables hors des centralités⁷ ;
- rendre obligatoire l'élaboration d'un Schéma d'Orientation Local (SOL) préalablement à la mise en œuvre des zones situées en dehors des centralités.

Le recours aux prescriptions supplémentaires est éprouvé et a démontré son efficacité : à l'occasion de la modification des plans de secteurs, le Gouvernement précise les affectations de certaines zones et se sert même de prescriptions pour exclure certaines fonctions⁸. *De lege lata*, l'outil pourrait donc participer

⁵ Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Doc. Parl. w. 2008-2009, n° 972/1, p. 14.

⁶ Selon l'ancien arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, « les zones d'habitat peuvent faire l'objet des indications supplémentaires » de densité, entendues, au sens de cet ancien arrêté, comme « le nombre de logements par hectare ». Il était précisé également que « les parcs résidentiels sont les zones dont la densité moyenne est faible et à forte proportion d'espaces verts », cette règle est très ancienne et à revoir certainement dans un contexte d'étalement urbain mais elle indique, de l'avis des auteurs, qu'une norme de densité est depuis 1972 entendue comme prescription supplémentaire pouvant spécifier/préciser un zonage.

⁷ Lorsque le changement d'affectation d'une zone dépend non pas d'une vision stratégique du territoire mais d'une proposition de développement concrète et précise, d'un projet d'aménagement, le Gouvernement peut soumettre cette révision à une clause de réversibilité conditionnant la nouvelle affectation à la mise en œuvre du projet concret. Si le projet est abandonné, la zone dont l'affectation est modifiée reprend automatiquement sa destination initiale, sans qu'il faille de nouveau réviser le plan de secteur.

⁸ *Cfr.* les arrêts Conseil d'État 183.593 et 234.171: pour le Conseil d'État, préciser l'affectation « peut consister à restreindre certaines des virtualités offertes par la définition décrétales de la zone ».

efficacement à la réduction de l'étalement urbain en fixant des prescriptions à l'échelle des secteurs, plan par plan, et même zone par zone et, ainsi, permettre une requalification des centralités plus fine, sans pour autant modifier le CoDT.

2.1.2 PÉRIMÈTRES DE PROTECTION

L'inscription de périmètres de protection dans un plan de secteur se fait également en surimpression aux affectations dudit plan et ne nécessite pas non plus de mettre en œuvre le mécanisme d'indemnisation des moins-values, quand bien même ces périmètres imposeraient une interdiction de bâtir (CoDT, article D.II.21 §2). Les périmètres ont valeur réglementaire et force obligatoire (Charlier *et al.*, 2020), ils peuvent ainsi efficacement servir à protéger de l'urbanisation des espaces auxquels on reconnaît un certain intérêt.

Concrètement, soit l'arrêté de désignation interdit tout acte ou travail à l'intérieur de son périmètre via le mécanisme des prescriptions supplémentaires, ou prévoit les conditions dans lesquelles des actes et travaux peuvent être autorisés, soit, lorsqu'il n'est rien prévu, l'autorité délivrante doit tenir compte de l'intérêt protégé par le périmètre, au cas par cas.

Spécialement grâce aux périmètres qui peuvent imposer des interdictions de bâtir, certains gisements fonciers disponibles très éloignés des centralités, et qui présentent un intérêt écologique ou culturel, historique, ou même esthétique, pourraient être quasi totalement gelés, selon le type de périmètre choisi.

Les périmètres de protection prévus par le CoDT sont détaillés dans les sous-sections ci-après. Il s'agit du périmètre de point de vue remarquable, du périmètre de liaison écologique, du périmètre d'intérêt paysager, du périmètre d'intérêt culturel, esthétique ou historique et du périmètre d'extension de zone d'extraction.





Périmètres (art. D.II. 21 § 2)	
Périmètre de point de vue remarquable (art. D.II. 21 § 2, 1°)	Traits obliques noirs à 45 ° de 0,25 mm, espacés de 3,3 mm. A l'origine du point de vue, un point noir ; et plusieurs triangles noirs rayonnant dans la direction de la vue 
Périmètre de liaison écologique (art D.II. 21 § 2, 2°)	Points noirs de 0,7 mm de diamètre, espacé de 3 mm 
Périmètre d'intérêt paysager (art. D.II. 21 § 2, 3°)	Traits obliques noirs à 45° de 0,5 mm d'épaisseur, espacés de 10 mm 
Périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique (art. D.II. 21 § 2, 4°)	Traits obliques noirs à 135°, de 0,35 mm d'épaisseur, espacés de 5 mm 

Figure 2 : extrait de la légende d'un plan de secteur (source : CoDT, annexe 3).

2.1.2.1 Périmètre de point de vue remarquable

Selon l'article R.II.21-5 du CoDT, ce périmètre « vise à maintenir des vues exceptionnelles sur un paysage bâti ou non bâti. Les actes et travaux soumis à permis peuvent y être soit interdits, soit subordonnés à des conditions visant à éviter de mettre en péril la vue remarquable ».

2.1.2.2 Périmètre de liaison écologique

Ce périmètre « vise à garantir aux espèces animales et végétales les espaces de transition entre leurs biotopes. Les actes et travaux soumis à permis peuvent y être soit interdits, soit subordonnés à des conditions particulières de protection » (CoDT, article R.II.21-6).

Ce périmètre vise ainsi au renforcement des liaisons écologiques, à la production de services

écosystémiques et, plus globalement, au maintien de l'infrastructure verte par la protection des biotopes existants.

2.1.2.3 Périmètre d'intérêt paysager

L'article R.II.21-7 du CoDT prévoit que ce périmètre, ou PIP, « *vise à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage. Les actes et travaux soumis à permis peuvent y être autorisés pour autant qu'ils contribuent à la protection, à la gestion ou à l'aménagement du paysage bâti ou non bâti* ».

Ces périmètres tels qu'ils sont reconnus dans les différents plans de secteurs sont à distinguer des périmètres recensés dans le cadre d'une étude menée entre 1995 et 2005 par l'A.S.B.L. ADESA, sur mandat de la Région wallonne (ADESA, 2003). L'ambition était de mettre à jour le travail d'identification des PIP, réalisé entre 1977 et 1987 par l'administration, afin d'apporter une approche d'esthétique paysagère. Cet inventaire actualisé n'a cependant jamais été intégré aux plans de secteur.

2.1.2.4 Périmètre d'intérêt culturel, historique et esthétique

Ce périmètre « *vise à favoriser au sein d'un ensemble urbanisé l'équilibre entre les espaces bâtis ou non bâtis et les monuments qui les dominent ou les sites qui les caractérisent. Les actes et travaux soumis à permis peuvent y être soit interdits, soit subordonnés à des conditions particulières de protection* » (CoDT, article R.II.21-8).

Par définition, ces périmètres visent la protection de lieux ayant une valeur patrimoniale, de type naturelle et surtout culturelle : ils concernent donc essentiellement des terrains situés à l'intérieur des centralités.

2.1.2.5 Périmètre d'extension de zone d'extraction

Enfin, l'article R.II.21-9 du CoDT prévoit que ce périmètre « *vise à garantir la valorisation potentielle des gisements de roches. Les actes et travaux soumis à permis peuvent être soit interdits, soit subordonnés à des conditions particulières de nature à ne pas mettre en péril une exploitation potentielle du gisement* »⁹.

Il n'existe plus d'extension de zone d'extraction aux plans de secteurs depuis la révision du CWATUP de 1997, ces périmètres ayant été convertis en « zones de dépendance d'extraction ».

2.2 MODIFICATION DU PLAN DE SECTEUR SANS INDEMNISATION

Le CoDT prévoit des cas dans lesquels, bien qu'il subisse une modification d'affectation au plan de secteur, le fond ne peut prétendre à une indemnisation. L'article D.VI.38 énonce le principe de l'indemnisation mais contient déjà deux conditions cumulatives : « *Il y a lieu à indemnité (...) [à condition que] le bien soit apte à recevoir des constructions et riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux* ». Ces deux conditions sont admises depuis l'élaboration des premiers plans d'aménagement. Elles résultent de l'intention des auteurs de la Loi organique de l'aménagement du territoire de concilier les droits des particuliers avec l'intérêt général, en limitant l'indemnisation aux cas de dommages certains, actuels et objectivement déterminables¹⁰.

Le CoDT prévoit que c'est au propriétaire qui juge être bénéficiaire d'une telle indemnisation de porter sa demande contre la Région wallonne devant le tribunal de première instance. Le tribunal accueillera la demande ou non et, le cas échéant, décidera du montant de l'indemnisation, à l'aide d'experts si nécessaire. À l'inverse de l'autorité administrative délivrante qui, grâce à son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut délivrer un permis sous conditions (par exemple, raccorder la parcelle aux impétrants et construire sur pilotis), la compétence du tribunal est strictement encadrée par les articles D.VI.38 et suivants du CoDT et, pour accorder l'indemnisation, le juge doit répondre positivement à la question suivante : au moment du changement d'affectation au plan de secteur, le fond était-il apte à recevoir des constructions et voisin d'une voirie suffisamment équipée ?

⁹ A noter qu'il n'existe plus d'extension de zone d'extraction depuis la révision du plan de secteur de 1997, ces périmètres ayant été convertis en « zones de dépendance d'extraction ». Il reste juridiquement possible d'en créer à l'avenir mais vu leur inexistence à l'heure de rédiger ces lignes, ce critère n'est pas examiné dans la suite de l'analyse.

¹⁰ Projet de loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, rapport fait au nom des commissions réunies de la justice et des travaux publics, *Doc., Sén., 1959-1960, n°257, p. 57.*

2.2.1 FONDS QUI NE SONT PAS « APTES À RECEVOIR DES CONSTRUCTIONS »

Compte tenu des avancées techniques, il peut sembler difficile pour le tribunal de juger qu'un fond n'est pas apte à recevoir des constructions. La doctrine conçoit donc cette condition plus légalement que techniquement (Joassart *et al.*, 2020), et fait renvoi aux risques et contraintes de l'article D.IV.57, 3°. La présente note tient compte également du 4° de cet article car les territoires qu'il concerne sont, à différents degrés, protégés de l'urbanisation via la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Extraits de l'article D.IV.57 du CoDT

Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à :

(...)

3° des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers, affaissements dus à des travaux ou ouvrages de mines, minières de fer ou cavités souterraines ou le risque sismique ;

4° des biens immobiliers situés :

- a) dans ou à proximité d'une réserve naturelle domaniale ou une réserve naturelle agréée, d'une cavité souterraine d'intérêt scientifique, d'une zone humide d'intérêt biologique ou d'une réserve forestière, visée par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ;
- b) dans ou à proximité d'un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Notons d'emblée que ces risques et contraintes n'affectent pas de la même manière l'aptitude réelle du fond à recevoir une construction, étude en principe laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité délivrante, au cas par cas, permis par permis. Nous pensons spécialement aux fonds situés en zones d'aléa d'inondation, au risque karstique, au risque sismique (qui couvre quasi l'entièreté du territoire wallon), ou encore aux fonds situés « à proximité » de sites protégés. Pour néanmoins porter un maximum de critères sur une carte, la présente note part du postulat qu'aucune indemnité n'est due lorsqu'un fond est exposé à un risque identifié comme « élevé » et à une contrainte tenue pour « forte » tels qu'ils sont visés par l'article D.IV.57, 3°. De même, seuls les fonds situés « dans » les sites protégés de l'article D.IV.57, 4° sont repris à l'analyse géographique (pour plus de détail, *cf.* *infra*, point 3.2).

Parmi les risques ou contraintes identifiés, nous relevons ci-après ceux pour lesquels nous disposons de données cartographiques.

2.2.1.1 Les zones soumises à l'aléa d'inondation

Ce que l'on entend par « risque d'inondation » signifie qu'il existe une probabilité (un aléa) d'inondation qui peut avoir des conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associée (article D.53 et suivants du Code de l'eau).

Cette probabilité doit être prise en compte au premier temps de la réflexion de l'autorité délivrante qui, face à un projet situé dans une zone soumise à l'aléa d'inondation, doit consulter le gestionnaire du cours d'eau *ad hoc* et soit refuser le permis, soit imposer des conditions d'urbanisme ayant pour effet d'éviter ou d'atténuer le risque d'inondation aggravé que causerait le projet (article D.IV.57 du CoDT)¹¹.

Ce risque est identifié en Wallonie selon un aléa de couleur verte (très faible), jaune (faible), orange (moyen) ou rouge (élevé) et le modèle wallon est construit à partir de deux types d'informations agrégées : les données de débordement des cours d'eau (représentées par des polygones) et les données de ruissellement (représentées par des pixels). Notons que les zones d'aléa élevé correspondent aux « zones à risque » identifiées par la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, c'est-à-dire à des endroits ayant été

¹¹ Voy. aussi la circulaire administrative « prise en compte des aspects de prévention et de lutte contre les risques d'inondation par débordement de cours d'eau, par ruissellement et coulées boueuses dans la délivrance des permis », DGO3 et DGO4, 2018/0.

ou pouvant être exposés à des inondations répétitives et importantes et pour lesquels il est permis aux assurances de refuser de couvrir les constructions qui y seraient érigées (Loi relative aux assurances, article 129).

Extraits de l'article 129 de la Loi du 4 avril 2014 relative aux assurances

§ 1^{er} Par zones à risque, l'on entend les endroits qui ont été ou peuvent être exposés à des inondations répétitives et importantes.

(...)

§ 3 Par dérogation à l'article 123, alinéa 3, l'assureur du contrat d'assurance de choses afférent au péril incendie peut refuser de délivrer une couverture contre l'inondation et contre les débordements et refoulement d'égouts publics lorsqu'il couvre un bâtiment, une partie de bâtiment ou le contenu d'un bâtiment qui ont été construits plus de dix-huit mois après la date de publication au Moniteur belge de l'arrêté royal classant la zone où ce bâtiment est situé comme zone à risque conformément au paragraphe 2.

(...)

Cette dérogation est également applicable aux extensions au sol des biens existant avant la date de classement visée à l'alinéa 1^{er}.

Cette dérogation n'est pas applicable aux biens ou parties de biens qui sont reconstruits ou reconstitués après un sinistre et qui correspondent à la valeur de reconstruction ou de reconstitution des biens avant le sinistre.

Ce sont les zones d'aléa élevé qui sont reprises à l'analyse ci-dessous, réalisée avant les inondations historiques de juillet 2021 qui, par endroit, surpassent les prévisions d'aléa wallonnes.

2.2.1.2 Les zones soumises à contraintes karstiques

Le karst est une roche carbonatée (essentiellement composée de calcaires et de craies) fortement ou modérément affectée par la dissolution chimique. Il se manifeste notamment par des affaissements et des effondrements de terrain qui peuvent naître brutalement et parfois détruire des constructions (Michel *et al.*, 2010). De plus, les « grottes, chantoirs, rivières souterraines, dolines, résurgences ou dépressions paléokarstiques qui caractérisent les zones karstiques constituent un patrimoine naturel d'un intérêt scientifique, paysager et touristique important ».

Le Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme du SPW TLPE identifie un risque pour l'urbanisation dans les périmètres présentant une contrainte forte ou modérée. À propos des zones de contrainte forte, il est précisé que « *toute construction doit être évitée, voire interdite, car les risques liés au karst y sont importants* ».

Quant aux zones présentant une contrainte modérée, les risques y sont inférieurs. Il s'agit de zones tampons autour de zones de contrainte forte, et/ou de zones où « *la densité et l'activité des phénomènes karstiques y sont plus faibles. (...) Les demandes de permis ne doivent pas y être systématiquement refusées, mais faire l'objet d'investigations complémentaires (études), en vue de vérifier et de garantir la stabilité du sol et des fondations* ».

Pour leur analyse géographique, les auteurs choisissent de reprendre les zones présentant un risque karstique fort uniquement.

2.2.1.3 Les zones soumises à risque sismique

Les risques liés aux tremblements de terre, ou « risques sismiques », dépendent tant de l'aléa sismique, c'est à dire « *la probabilité d'occurrence de mouvements forts du sol potentiellement dangereux, conséquences de tremblements de terre* », que des conditions locales du sol et de la vulnérabilité des infrastructures et bâtiments, selon leur conception et leur fonction (vulnérabilité plus grande pour des écoles et hôpitaux par comparaison aux constructions ordinaires).

S'il est impossible de réduire l'aléa sismique, les conditions locales du sol et la vulnérabilité des constructions peuvent être prises en compte et l'autorité délivrante peut tenter de mitiger le risque sismique

en refusant un projet ou via les conditions du permis.

Dans la pratique, le risque sismique présent en Wallonie n'est pas reconnu comme automatiquement entravant l'aptitude de certains terrains à recevoir des constructions. Les permis sont généralement délivrés malgré la présence d'un aléa, certainement car le risque sismique élevé – c'est-à-dire soumis à un aléa 3 ou 4 selon l'EUROCODE 8, 4 étant l'aléa sismique le plus élevé en Belgique –, concerne près de 50% des zones urbanisables wallonnes (Bottieau *et al.*, 2020). Partant, nous n'objectivons pas ce risque plus avant.

2.2.1.4 Les sites protégés au sens de la loi sur la conservation de la nature

La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (LCN) a pour objectif de « *sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du paysage, du sol, du sous-sol et des eaux* » (LCN, article 1^{er}). Pour y parvenir, elle concède à certain « sites »¹² un statut réglementaire de protection plus ou moins élevé, notamment vis-à-vis de l'urbanisation.

Les réserves naturelles

Cet instrument « réserve » une partie du territoire wallon aux fins expresses de la protection de la nature.

- les réserves naturelles domaniales sont érigées sur des terrains « *appartenant à l'État, pris en location par lui ou mis à sa disposition à cette fin* » (LCN, article 9). La puissance publique a la responsabilité de leur gestion appropriée, conformément aux principes de conservation de la nature.
- les réserves naturelles agréées sont quant à elles érigées sur des terrains appartenant et gérés « *par une personne physique ou morale autre que l'État et reconnue par le Roi, à la demande du propriétaire des terrains et avec l'accord de leur occupant* » (article 10 LCN). Typiquement, il s'agit des terrains appartenant à Natagora.

Le CoDT protège ces espaces de l'urbanisation (CoDT, articles D.IV.57, 4^o) et l'arrêté fixant les limites d'une réserve naturelle lui confère la protection légale de la LCN, ce qui implique que tout acte hiérarchiquement inférieur à cet arrêté qui y contreviendrait, en ce compris un permis d'urbanisme délivré en zone urbanisable, devrait être jugé contraire à l'article 159 de la Constitution¹³.

Les cavités souterraines d'intérêt scientifique

Les sites souterrains naturels (les grottes) et artificiels (mines, carrières, souterrains...) qui présentent un intérêt remarquable peuvent être protégés par arrêté ministériel¹⁴. L'arrêté détermine les mesures particulières de protection du site et notamment, les conditions d'accès, l'interdiction d'effectuer certains travaux ou les mesures nécessaires à la croissance, l'alimentation, la reproduction, le repos, l'hibernation ou la survie des espèces qui y vivent. L'objectif est d'éviter toute destruction, même partielle, ou détérioration du milieu naturel.

Les zones humides d'intérêt biologique

Les zones humides d'intérêt biologique sont « *des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est statique ou courante* »¹⁵ dont la valeur écologique et scientifique est reconnue par arrêté ministériel.

Dans le périmètre de ces zones, il est interdit de cueillir, de déplanter, d'endommager ou de détruire toute espèce indigène de la flore croissant à l'état sauvage ; de chasser, tuer, détruire, capturer ou perturber

¹² Un « site » étant une « aire géographiquement définie dont la surface est clairement délimitée » selon l'article 1bis de la loi sur la conservation de la nature.

¹³ Dans un arrêt du 31 janvier 2014 n° 226.306, le Conseil d'État a jugé que « dès lors qu'il existe une réserve naturelle domaniale sur le territoire de la commune ayant adopté une ordonnance de police imposant le débroussaillage des terrains privés, et que selon l'article 11, deuxième tiret, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature "dans les réserves naturelles, il est interdit... d'enlever, couper, déraciner ou mutiler des arbres et des arbustes, de détruire ou d'endommager le tapis végétal", l'ordonnance attaquée impose un comportement qui enfreint cette interdiction et est illégale dans cette mesure. Il y a lieu de l'annuler en tant qu'elle s'applique à cette réserve ».

¹⁴ Arrêté du Gouvernement wallon du 26 janvier 1995 organisant la protection des cavités souterraines d'intérêt scientifique, *M.B.* du 18 mars 1995, p. 6205.

¹⁵ Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 8 juin 1989 relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique, *M.B.* du 12 septembre 1989, p. 15629.

toutes les espèces indigènes de la faune vivant à l'état sauvage ; de détruire ou d'endommager leurs œufs, habitats, refuges ou nids¹⁶.

Les réserves forestières

Les forêts ou parties de celles-ci qui présentent « des faciès caractéristiques ou remarquables des peuplements d'essences indigènes » peuvent faire l'objet d'un arrêté de protection au titre de réserve forestière, afin d'y assurer l'intégrité du sol et du milieu (LCN, article 20).

Sont interdits dans les réserves forestières, sauf ce qui est nécessaire à la gestion forestière : toute modification du relief du sol ; l'utilisation d'engrais et de biocides ; l'introduction d'animaux ; toute construction ; l'utilisation de tout procédé de publicité commerciale ; la perturbation de la quiétude des lieux ou des visiteurs ; l'abandon de déchets ou détrit¹⁷.

Les sites Natura 2000 proposés ou arrêtés

Natura 2000 est un réseau écologique institué par les directives européennes « Habitats »¹⁸ et « Oiseaux »¹⁹ qui a été créé afin de préserver et de protéger des espèces et des habitats naturels. Ce réseau est indéniablement l'« épine dorsale de l'infrastructure verte de l'UE »²⁰.

La loi sur la protection de la nature transpose ces normes européennes dans le droit belge par ses articles 25 et suivants et protège les sites candidats au réseau Natura 2000 dès leur désignation, au même titre que les sites définitifs, et ce jusqu'à leur déclassement éventuel.

Face à un projet qui s'implante en site Natura 2000, l'autorité administrative doit faire réaliser une évaluation des incidences renforcée, dite « appropriée » et peut soit refuser le permis, soit imposer des conditions d'évitement ou de mitigation du risque. Si la protection des sites en tant que tels et de leurs abords n'est pas totale en droit du développement territorial (D.IV.17, 2°, D.IV.57, 1° et D.IV.57, 4°, b du CoDT), le droit de la conservation de la nature interdit expressément « de détériorer les habitats naturels et de perturber les espèces pour lesquels les sites ont été désignés » (LCN, article 28 § 1^{er}), ce qui limite, par essence, une trop grande artificialisation.

2.2.2 TERRAINS QUI NE SONT PAS « RIVERAINS D'UNE VOIRIE SUFFISAMMENT ÉQUIPÉE »

Aucune indemnité n'est due lorsque le terrain ne disposait pas, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau plan de secteur, d'accès à une voie suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux. Cette condition était déjà reprise telle qu'elle dans la Loi organique et les travaux préparatoires précisait qu'« il eut été déraisonnable d'exiger pour une rue située au centre d'une ville un équipement identique à celui exigé pour une rue d'un village rural »²¹.

Sans autre indication textuelle, les auteurs ont analysé la jurisprudence²² rendue sur citation en indemnisation pour moins-values suite à une modification des plans de secteurs. Dix-neuf décisions sur 103 se sont avérées pertinentes car elles envisagent la question de l'équipement de la voirie de manière circonstanciée. Qu'entend donc par « équipement suffisants » ? Quels sont les équipements exigés *a minima* pour que la voirie soit considérée comme équipée ?

Dès 1985, le TPI de Nivelles précise que « le terrain doit être riverain d'une voirie de communication suffisamment équipée, c'est-à-dire qui soit pourvue d'un revêtement solide et d'une distribution d'eau et d'électricité ». Il se réfère ainsi directement à la réponse donnée à la question parlementaire n°146 de M. Van RAEMDONCK du 16 juillet 1971.

¹⁶ *Idem*, article 2.

¹⁷ Arrêté royal du 2 avril 1979 établissant le règlement de gestion des réserves forestières, *M.B.* du 9 juin 1979, p. 6760.

¹⁸ Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.*, L. 206, du 22 juillet 1992, p. 7.

¹⁹ Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.*, L., 103, du 25 avril 1979, p. 1.

²⁰ Communication de la Commission « Infrastructure verte », *op. cit.*, p. 9.

²¹ TP LOATU, 6 avril 1960, rapport de commission, p. 59.

²² Jurisprudence inédite, communiquée aux auteurs par l'administration wallonne (partie défenderesse aux actions introduites en indemnisation des moins-values).

La jurisprudence est ensuite constante et considère que les deux critères indispensables pour une voirie équipée sont les suivants :

- l'équipement en eau et en électricité. Ces conditions doivent à notre avis être considérées comme cumulatives. En effet, comme l'illustre le Tableau 1, il est évident que l'équipement en eau est à chaque fois indispensable et aucun cas étudié par les cours et tribunaux ne concernaient une voirie qui aurait été équipée en eau mais pas en électricité ;
- le revêtement solide. À l'inverse, les chemins de terre, même avec des sections en cailloux ou pavées, sont exclus (TPI Bruxelles, 1985). Les tribunaux renvoient au caractère carrossable ou non de la voirie (TPI Tournai, 1987 ; CA Mons, 2003), celui-ci étant apprécié avec plus ou moins de souplesse dans ou hors les zones dites « urbaines ».

On peut donc considérer sans aucun doute que toutes les voiries wallonnes qui, cumulativement, ne sont pas carrossables, ni pourvues en eau, ni en électricité, ne sont pas équipées au sens de D.VI.38,.

À ces critères qui ressortent de manière répétée de la jurisprudence, viennent s'ajouter les critères plus ponctuels suivants, mais qui ne sont jamais apparus comme étant à eux seuls déterminants.

- la largeur de la voirie : « l'insuffisance de la voirie et le fait que celle-ci n'a pas de largeur prescrite suffisent à justifier le refus de permis » (CE 43.378, 17 juin 1993, FRANCKX, cité par TPI Namur 2003) ; il semble que pour permettre le croisement de véhicules, celle-ci doit être large de 4 mètres minimum (TPI Liège, 2014) ;
- la hauteur du terrain par rapport à la voirie : « lorsque le terrain surplombe de plus de 2,5m la voirie, on ne peut considérer celle-ci comme desservant le terrain » (TPI Bruxelles, 1985 et TPI Nivelles, 1994).

De plus, la circonstance que la voirie ne dispose pas d'égout ou ne desserve pas les parcelles en gaz n'est pas rédhibitoire en milieu non urbain. En effet, il a été jugé que « si l'absence d'égouttage public et de gaz n'est pas rare dans les endroits, mêmes constructibles, où l'habitat est espacé, l'absence de distribution d'eau est difficilement compatible avec une construction moderne dont les besoins ne peuvent être satisfaits normalement par une citerne privée », ou encore que « *il n'est pas rare qu'en milieu non urbain les maisons d'habitation ne soient pas reliées à un réseau d'égouts collecteurs mais disposent de fosses septiques et ne soient pas raccordées à la distribution de gaz* » (TPI Liège, 1993, TPI Liège 1995, TPI Nivelles, 1997, TPI Liège, 2001 et TPI Liège, 2014).

A contrario, on pourrait considérer que dans les milieux urbains les équipements en gaz et en égouts sont déterminants pour qualifier la voirie de suffisamment équipée. Bien qu'elles remplissent les deux premiers critères d'équipement et électricité (1) et de revêtement (2), les voiries qui ne disposent pas d'égouts ou d'accès au gaz et qui se situent à l'intérieur des centralités urbaines peuvent donc être qualifiées de sous-équipées. Ces critères n'ont pas été étudiés dans la note de recherche car cela nécessiterait également de distinguer le milieu urbain du milieu non-urbain, un débat soumis à des interprétations multiples pour dégager une analyse géographique robuste. Par ailleurs, cette analyse a une pertinence limitée dans le cadre de la recherche menée sur l'intensification des centralités et de la lutte contre l'artificialisation [en dehors de ces centralités].

Ayant identifié les conditions d'équipement *a minima* de la voirie et pouvant affirmer que celles-ci sont cumulatives, nous avons entrepris d'obtenir les données de localisation des infrastructures d'eau et d'électricité en Wallonie. Dans ce cadre, des conventions de mise à disposition de données ont été signées avec la SWDE, la CILE, ORES et RESA.

Tableau 1. Extrait de l'inventaire d'analyse des décisions en indemnisation liée à la notion de voirie équipée, vert = conclusion positive sur l'équipement de la voirie ; orange = conclusion négative sur l'équipement de la voirie. Données : inventaire réalisée par V. Defer (2020).

Siège	Date de la décision	Voirie en question	Eau	Électricité	Égouts	Gaz
TPI Nivelles	23/12/1994	Il a été jugé que lorsque le terrain surplombe de plus de 2,5m la voirie, on ne peut considérer celle-ci comme desservant le terrain	?	?	?	?
TPI Bruxelles	31/10/1985	Chemin de terre, avec sections en cailloux ou pavés ; parfois plus de 2,5m plus bas que le terrain de manière telle qu'il ne peut être considéré comme le desservant	non	non	non	non
TPI Nivelles	7/07/1987	Voirie contiguë en asphalte mais étroite : « en cas de lotissement de cette parcelle, l'administration communale imposerait l'élargissement de la voirie »	Nécessite un meilleur équipement en eau, électricité et égouts.			non
TPI Mons	15/01/1993	Voirie contiguë de 6 mètres de large en tarmac	non	oui	non	non
CA Bruxelles	30/06/1995	Voirie contiguë étroite en terre battue	non	non	non	non
TPI Nivelles	27/06/1997	Parcelle séparée de la voirie (macadam) d'environ 11m 15 + pas de preuve de la servitude de passage annoncée	Si l'absence d'égouttage public et de gaz n'est pas rare dans les endroits, mêmes constructibles, où l'habitat est espacé, l'absence de distribution d'eau est difficilement compatible avec une construction moderne dont les besoins ne peuvent être satisfaits normalement par une citerne privée.			
TPI Liège	1/12/2014	Voirie contiguë de 5m et 4m ("4m c'est étroit pour le croisement aisé véhicules) de large, en tarmac	non, absence d'égout et de gaz n'est pas rédhibitoire, au contraire de l'absence de canalisations d'eau et de lignes électriques			
TPI Tournai	17/02/1987	Voirie contiguë carrossable	oui	oui	non	non
CA Bruxelles	14/02/1990	Voirie contiguë de 2,5-3,5m de large, en tarmac cf. nombreuses constructions et autorisations de bâtir avoisinantes	?	oui		?
TPI Tournai	10/02/1992	Voirie OK	oui	oui	oui	non
TPI Liège	7/01/1993	Chemin empierré OK	oui	oui	non	non
CA Bruxelles	10/01/2001	Voirie OK	oui	oui	non	oui
TPI Liège	21/02/2001	Voirie en asphalte OK	oui	oui	non	non
TPI Namur	12/03/2003	Voirie contiguë de < 3,5m de large, en pavés. La voirie doit être pourvue d'un revêtement solide	La voirie doit être pourvue d'une distribution d'eau et d'électricité		non	non
TPI Namur	3/09/2003	Voirie OK	oui	oui	non	oui
CA Mons	12/09/2003	Voirie carrossable contiguë élargie en 1972 "en vue de la construction d'habitations"	oui	oui	oui	oui

3 IDENTIFICATION DES GISEMENTS FONCIERS DISPONIBLES QUI POURRAIENT ÊTRE PROTÉGÉS DE L'URBANISATION SANS INDEMNISATION DES MOINS-VALUES DE PLANIFICATION

L'objectif de ce point 3 est de rassembler l'analyse relative à la caractérisation, tant en termes de superficie que de localisation, des gisements fonciers disponibles pour la résidence qui rencontrent les moyens de protections présentés au point 2 et qui pourraient donc être protégés de l'urbanisation sans impliquer une indemnisation des propriétaires fonciers.

Aux points 3.1 et 3.2, nous confrontons les espaces concernés par ces moyens de protections à une cartographie des gisements fonciers disponibles.

Les auteurs avertissent le lecteur sur le fait que le résultat obtenu présente des limites. En effet, la cartographie de plusieurs des moyens de protection pris en compte repose sur la définition d'hypothèses de travail, expliquées dans la suite de la note de recherche, qui, par essence, sont orientées par des choix méthodologiques et d'interprétations.

Méthodologie et source des données

La cartographie du foncier disponible wallon est obtenue en croisant le plan de secteur avec le parcellaire cadastral, tel que mis à jour au 1^{er} janvier 2017 par l'administration du cadastre. Ces parcelles, telles qu'identifiées, rencontrent ensuite les différents espaces concernés par les moyens de protections identifiés au point 2 (périmètres, zones, parcelles,...). Les superficies qui résultent de cette analyse cartographique sont enfin agrégés à l'échelle des communes wallonnes.

L'analyse finale met en évidence la superficie concernée par les différents moyens de protection dans les 253 communes pour lesquelles la Wallonie est compétente en matière d'aménagement du territoire, c'est-à-dire excepté les communes situées sur le territoire de la Communauté germanophone.

3.1 GISEMENTS FONCIERS DISPONIBLES CONCERNÉS PAR UN PÉRIMÈTRE DE PROTECTION

Il est question, au présent point, des périmètres visant à protéger certains territoires de l'urbanisation sans changer l'affectation au plan de secteur (*cf.* point 2.1.2).

Cinq périmètres sont concernés : le périmètre de points de vue remarquables, le périmètre de liaison écologique, le périmètre d'intérêt paysager (PIP), le périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique et le périmètre d'extension de zone d'extraction. Pour rappel, ce dernier type n'existe plus, ces périmètres ayant été convertis en « zones de dépendance d'extraction ». Seuls les quatre premiers types de périmètres sont donc envisagés aux points suivants.

3.1.1 PÉRIMÈTRES DE POINTS DE VUE REMARQUABLES

L'ensemble du paysage visible depuis le point de vue identifié comme remarquable peut être protégé de certains actes et travaux (*supra*, point 2.1.2.1). Or, ces périmètres ne sont pas représentés au plan de secteur comme de véritables périmètres mais grâce à des « traits obliques et des points noirs » (*supra*, Figure 2). Sur le plan cartographique, ces vues ne correspondent donc pas à des polygones, ce qui ne permet pas l'identification d'un territoire fini.

Les géodonnées actuelles, comme les Modèles Numériques de Surface (MNS) ou les Modèles Numériques de Terrain (MNT), pourraient permettre d'identifier les zones visibles depuis le point ou la ligne de vue à protéger (et inversement). À l'analyse rapide des plans de secteurs à l'échelle wallonne, nous observons que la majorité des vallées de Wallonie, qu'elles soient industrielles, naturelles ou touristiques, sont soumises à la protection de ces périmètres. Néanmoins, partir du principe que toute nouvelle artificialisation y est interdite, en ce compris au sein d'un territoire déjà urbanisé, n'apparaît pas comme une hypothèse crédible.

L'impact d'une nouvelle urbanisation sur le caractère remarquable d'un point de vue doit, à notre avis, faire l'objet d'une évaluation au cas par cas. Il ne nous est donc pas donné de proposer des ordres de grandeur dans le cadre du présent exercice.

3.1.2 PÉRIMÈTRE DE LIAISON ÉCOLOGIQUE

L'outil périmètre de liaison écologique est peu utilisé. Ils sont au nombre de six en Wallonie, pour une superficie totale d'environ 35 ha. Par ailleurs, aucun de ces périmètres ne se superpose avec un gisement foncier disponible.

Partant, en l'état actuel des plans de secteur, ce type de périmètre ne permet pas la préservation de gisements fonciers disponibles et son analyse cartographique est omise également.

3.1.3 PÉRIMÈTRE D'INTÉRÊT PAYSAGER (PIP)

Le croisement entre ces périmètres et le foncier disponible met en évidence une superficie de 293,8 ha potentiellement concernée par la possibilité d'une protection contre l'urbanisation (Figure 3). Ces parcelles ne sont pas réparties de manière uniforme à travers l'ensemble du territoire : elles se concentrent dans les provinces de Liège (206 ha) et de Luxembourg (86,6 ha). Dans les autres provinces, les valeurs sont résiduelles, en raison du géotraitement : le recouvrement entre le parcellaire cadastral et les PIP n'est pas parfaitement ajusté.

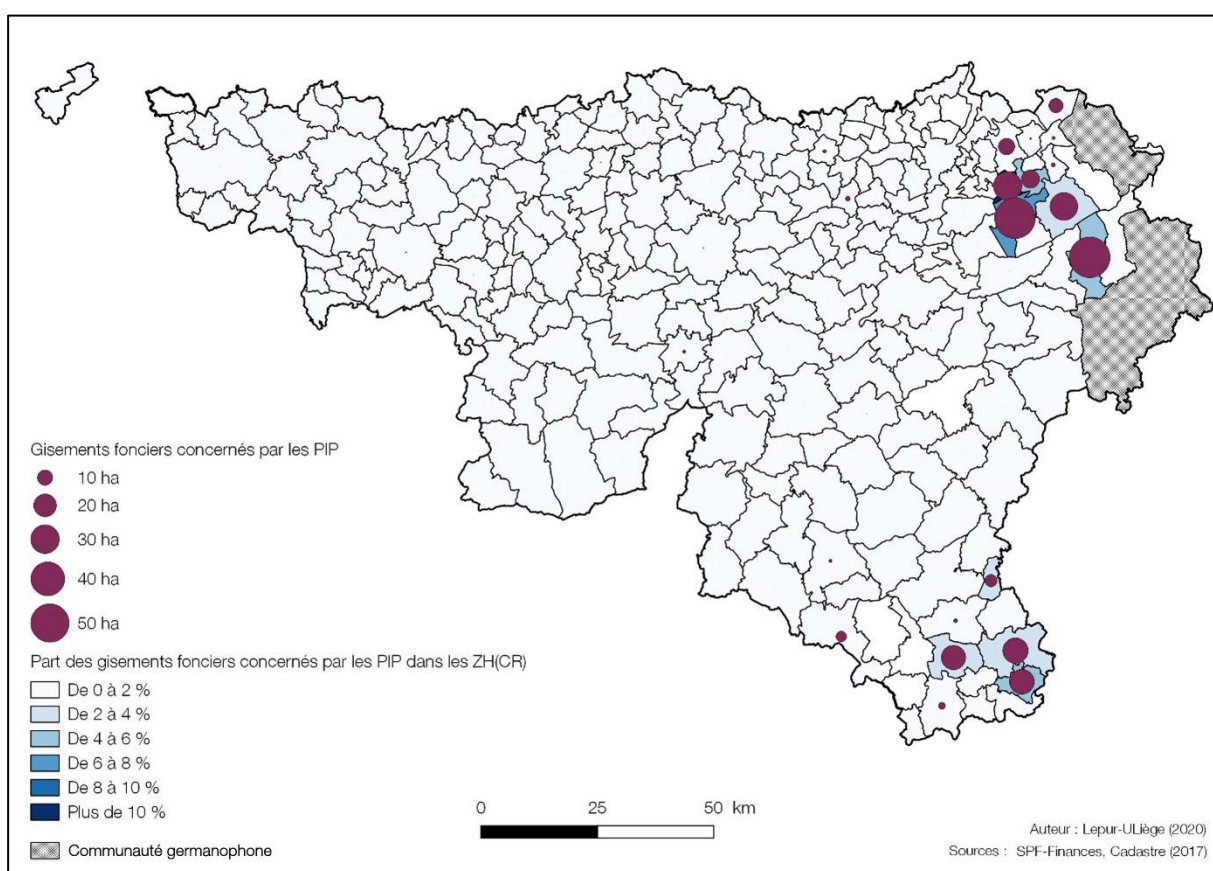


Figure 3 : Gisements fonciers disponibles concernés par les PIP.

L'enjeu concerne majoritairement des espaces ouverts, même si dans certains cas l'ensemble d'un village a été inclus dans le PIP. On retrouve des gisements fonciers qui pourraient être protégés notamment dans les villages de Bolland (Herve), Soiron (Pepinster), La Reid (Theux), Bellevaux (Malmedy), Radelange (Martelange), Vance et Frantin (Étalle) et Messancy.

Notons que l'utilisation des PIP au sens où ADESA les a définis (*supra*, point 2.1.2), donnerait des résultats très différents. En dépit d'une cartographie non finalisée pour l'arrondissement de Bastogne, la superficie qui pourrait être protégée de l'urbanisation sans indemnisation des moins-values est portée à environ 8000 ha. Toutefois, cette valeur est à relativiser car les périmètres identifiés par ADESA semblent inclure davantage de paysages urbanisés, et notamment des villages, au sein desquels l'opportunité d'empêcher toute nouvelle construction est très discutable.

3.1.4 PÉRIMÈTRES D'INTÉRÊT CULTUREL, HISTORIQUE OU ESTHÉTIQUE

Du point de vue territorial, ces périmètres prennent place dans deux types de lieux : d'une part, autour des cœurs de villes et de villages et, d'autre part, autour de monuments ou de paysages naturels façonnés par l'homme. Une part non négligeable de ces périmètres concerne donc, *a fortiori*, des gisements situés dans les centralités au sens du Schéma du développement du territoire.

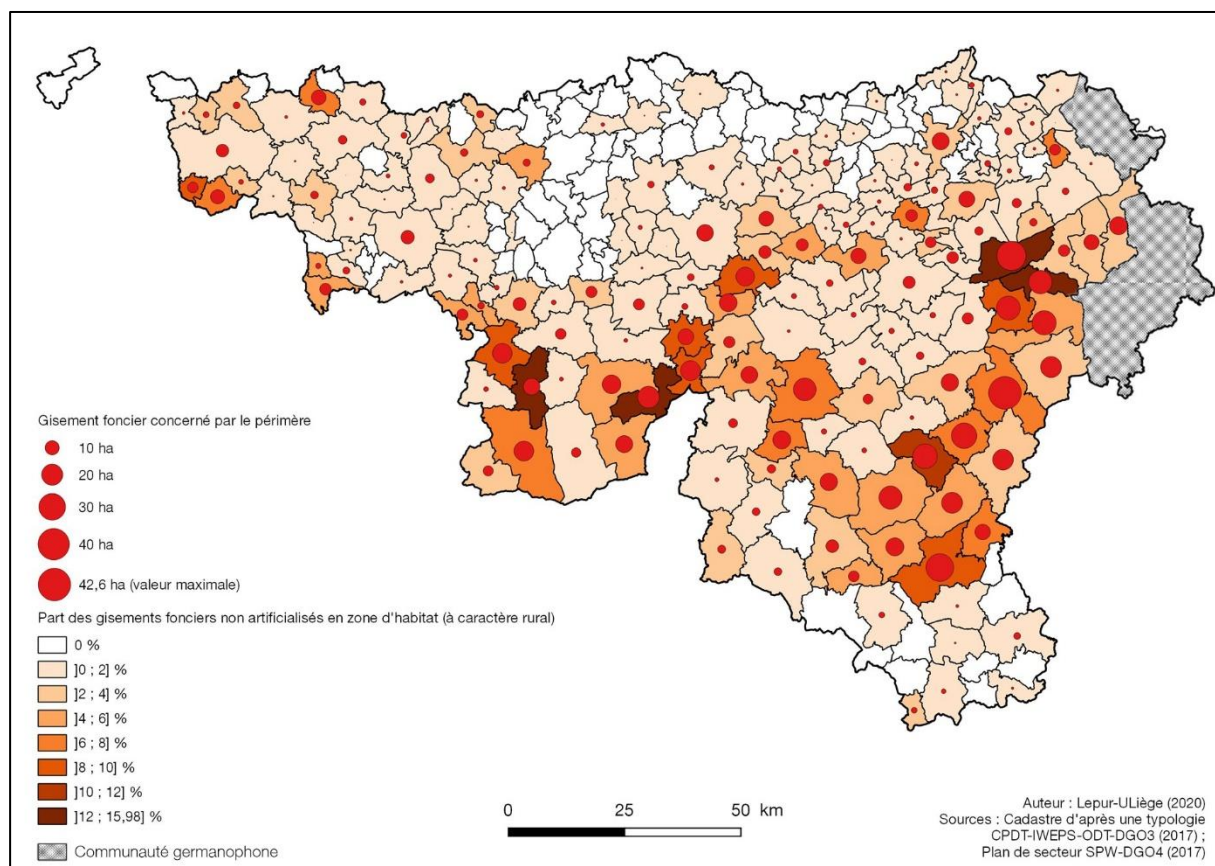


Figure 4 : Gisements fonciers disponibles concernés par un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique.

La superficie totale des gisements fonciers disponibles située au sein de ces périmètres (Figure 4) est de 1035 ha. Ils sont principalement situés dans les provinces de Luxembourg (372 ha), de Namur (246 ha), de Liège (233 ha) et de Hainaut (176 ha). Les gisements situés dans le Brabant wallon sont moins nombreux (8 ha).

À l'échelle communale, ces gisements sont majoritairement situés autour des villages à l'urbanisation traditionnelle des communes rurales de la Haute-Belgique, c'est-à-dire les régions naturelles au sud du sillon Sambre-et-Meuse. Pour les communes les plus concernées, la superficie est de l'ordre de 20 à 40 ha. Dans les principales villes, les gisements concernés sont de l'ordre de 10 ha : Liège (14 ha), Namur (13 ha), Mons (9 ha) et 0 ha à Charleroi. Enfin, les communes de Moyenne-Belgique, au nord du sillon Sambre-et-Meuse, sont peu concernées par la problématique. Pour les quelques communes concernées, les périmètres concernés sont inférieurs à 5 ha.

Dans une perspective de lutte contre l'étalement urbain, il n'apparaît pas pertinent de protéger de l'urbanisation l'ensemble des gisements fonciers disponibles situés dans ces périmètres. Plutôt qu'une approche systématique, nous suggérons donc une approche au cas par cas, centrée sur les besoins locaux.

3.2 GISEMENTS FONCIERS DISPONIBLES CONCERNÉS PAR UN CHANGEMENT D'AFFECTATION AU PLAN DE SECTEUR SANS INDEMNISATION

Dans ce point, nous présentons les gisements fonciers disponibles qui pourraient être affectés en zones non urbanisables sans indemnisation des moins-values car ils pourraient correspondre, selon nous, aux critères énoncés à l'article D.IV.57, 3° et 4° du CoDT (*supra*, point 2.2).

Toutefois, comme évoqué au point 2.2.1, l'interprétation de certains critères ne va pas de soi. En conséquence, selon l'option retenue, les géotraitements visant à l'identification des gisements qui pourraient être affectés en zones non urbanisables sans indemnisation peuvent conduire à des résultats très différents.

Cette problématique concerne d'abord le risque sismique. Il existe différents niveaux d'aléas sismiques selon la norme en la matière, à savoir l'annexe nationale belge qui transpose l'Eurocode 8. Dès lors, quel(s) niveau(x) considérer comme pouvant justifier l'absence totale d'indemnisation sachant que de surcroît, sur le plan technique, aucun des niveaux présents en Wallonie ne justifie qu'on s'abstienne de construire (tout au plus, des mesures seront prises pour que certains bâtiments « stratégiques » ou de grande taille puissent résister en cas de séisme). Nous avons donc choisi de ne pas considérer le risque sismique comme un critère pouvant justifier l'absence d'indemnisation.

D'autre part, les critères relevant de la « conservation de la nature » (réserve naturelle domaniale ou réserve naturelle agréée, cavité souterraine d'intérêt scientifique, zone humide d'intérêt biologique, réserve forestière, site Natura 2000 proposé ou arrêté) renvoient tous, au-delà de la superficie strictement incluse dans les sites concernés, à une notion de proximité qui n'est pas définie dans le CoDT. L'interprétation à donner à cette notion de proximité doit donc être discutée en fonction du type de site visé, du contexte local et du type d'urbanisation envisagée. En conséquence, nous avons limité les géotraitements aux périmètres des sites eux-mêmes et n'avons pas envisagé la prise en compte de la « proximité ».

3.2.1 ALÉA D'INONDATION

À propos de l'aléa d'inondation, le CoDT ne précise pas le niveau de risque lié à la cartographie de l'aléa d'inondation qui doit être compris comme donnant lieu à une absence d'indemnisation en cas de changement d'affectation au plan de secteur. Dès lors, nous avons posé le choix arbitraire, pour estimer le gisement foncier concerné par ce critère, de ne considérer que le niveau d'aléa d'inondation élevé.

Par ailleurs, nous avons limité notre estimation à la problématique du débordement. Le risque lié au ruissellement existe et doit être pris en compte, mais la cartographie de l'aléa d'inondation lié au ruissellement renvoie essentiellement à des lignes pixélisées matérialisant les points bas où pourraient potentiellement s'écouler l'eau. Or, le ruissellement est lié à des phénomènes d'engorgement suite à des précipitations saturant le sol.

Les effets de phénomènes pluvieux exceptionnels sont souvent difficilement modélisables à des échelles si fines (ex. un vallon qui reçoit une averse exceptionnelle dont la récurrence est annuelle, décennale ou centennale) et les aménagements humains ne sont pas intégrés (ex. capacité d'égouttage, qualité de l'entretien d'un bassin d'orage...). L'enjeu du ruissellement doit donc plutôt faire l'objet d'une analyse selon le contexte local. La valeur obtenue de la modélisation serait, pour toutes les raisons évoquées précédemment, peu pertinente.

La superficie totale des gisements fonciers disponibles concernés par l'aléa d'inondation fort par le débordement est de 926 ha. La problématique s'avère particulièrement prégnante dans la province de Liège, où 315 ha sont concernés dans plusieurs vallées (Bas-Geer, Berwinne, Meuse-Burdinale) ou certaines parties de vallées (l'Ourthe à Esneux ou la Meuse à Ben-Ahin). Ailleurs en Wallonie, les gisements fonciers identifiés sont plus ponctuels, autour d'un village comme le long de l'Ourthe à Hotton, la Haute-Meuse à Hastière ou la Sûre à Martelange.

3.2.2 CONTRAINTES KARSTIQUES

La problématique concernant la contrainte karstique souffre des mêmes difficultés que celle identifiée pour l'aléa d'inondation : il n'existe pas de lien univoque entre le critère de risque évoqué dans le CoDT et la cartographie de la contrainte karstique. Ainsi, si nous pouvons envisager que les zones de contrainte forte soient dézonées sans indemnisation en vertu du risque encouru par les bâtiments qui y seraient construits, la discussion reste ouverte à propos des zones de contrainte modérée. En conséquence, nous avons limité, à ce stade, la simulation aux zones soumises à contrainte karstique forte.

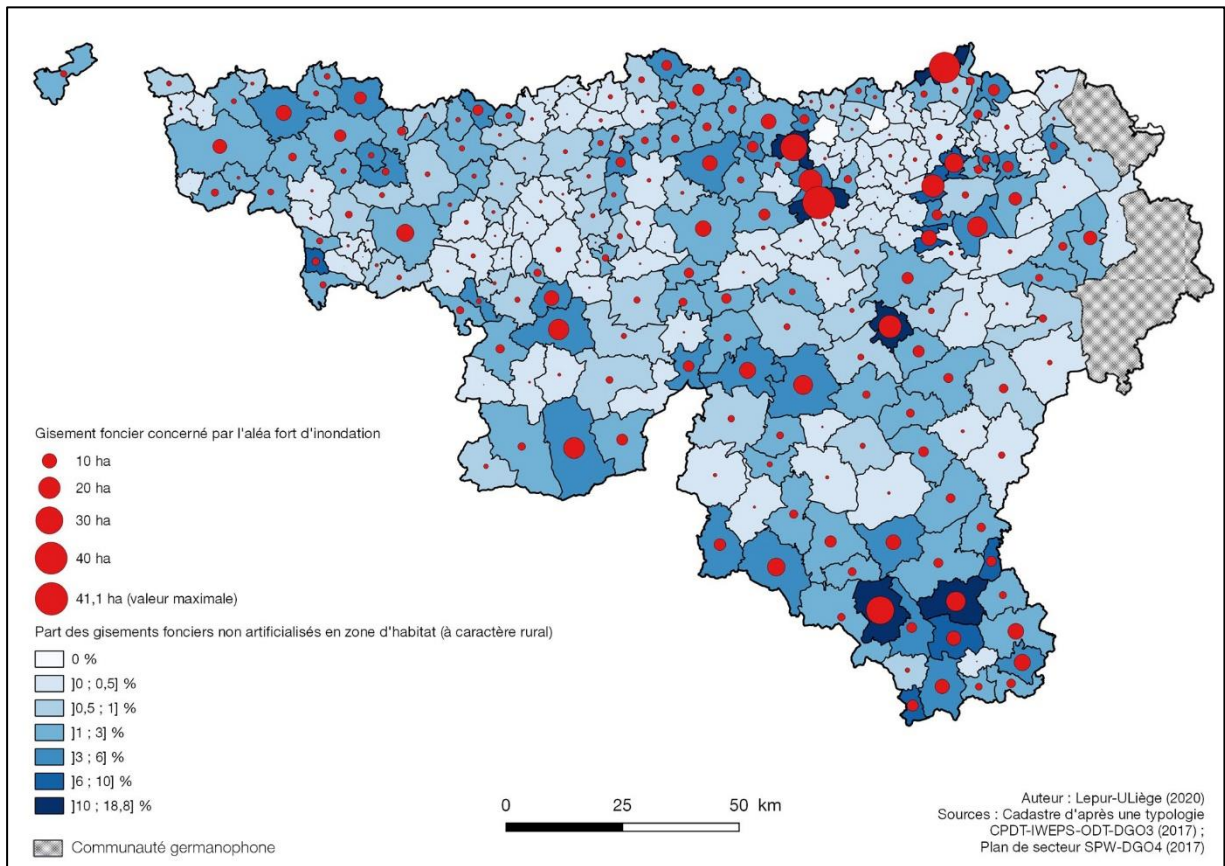


Figure 5 : Gisements fonciers disponibles concernés par l'aléa fort d'inondation.

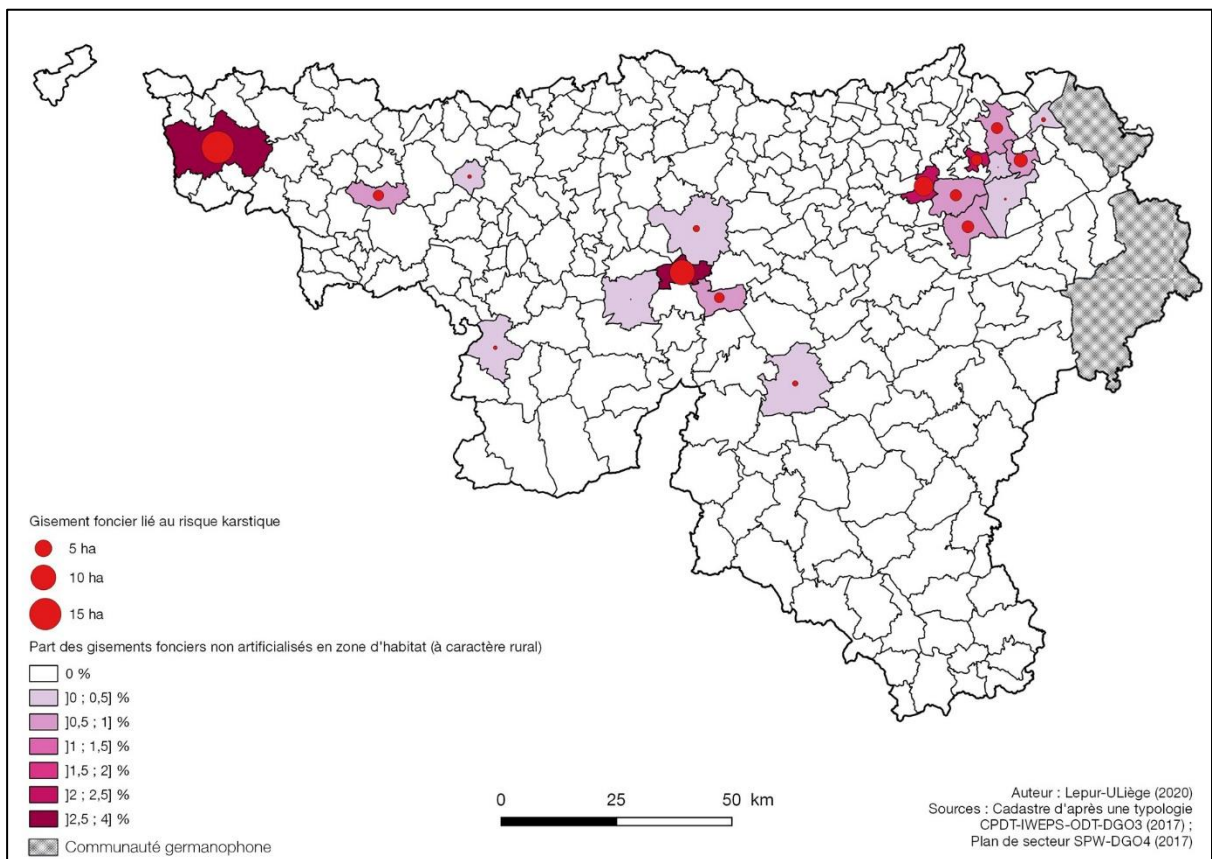


Figure 6 : Gisements fonciers disponibles concernés par le risque karstique fort.

La superficie des gisements fonciers non artificialisés en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural concernés par une contrainte karstique forte est de 53 ha répartis sur environ 200 parcelles²³. La problématique s'avère particulièrement prégnante dans le Tournaisis. Le risque karstique est lié à des effondrements dus aux pompages des eaux souterraines. Dans le reste de la Wallonie, la problématique est ciblée dans les territoires à substrat calcaire, soit les tiges condruziennes et dans le pays de Herve.

3.2.3 SITES DE « CONSERVATION DE LA NATURE »

Nous avons rassemblé sous ce titre les réserves naturelles domaniales et agréées, les cavités souterraines d'intérêt scientifique, les zones humides d'intérêt biologique, les réserves forestières, les sites Natura 2000 et Natura 2000 candidats. Nous avons fusionné les cartographies de ces sites qui renvoient à un objectif général de conservation de la nature.

Pour l'ensemble de ces sites, le CoDT reprend également la « proximité » comme un critère pouvant donner lieu à un changement d'affectation au plan de secteur sans indemnisation. Cependant, comme expliqué plus haut, cette notion de proximité reste difficile à appréhender et peut donner lieu à des interprétations différentes selon les types de sites et les contextes locaux. Nous avons donc limité notre traitement à la sélection des gisements fonciers inclus dans un des périmètres liés à la conservation de la nature. Les valeurs présentées ici constituent donc une estimation basse des gisements fonciers qui pourraient être concernés par une indemnisation réduite.

L'estimation de la superficie totale des gisements fonciers disponibles concernés par un site de « conservation de la nature » est de l'ordre de 1400 ha. Les gisements fonciers identifiés sont du même ordre de grandeur dans les différentes provinces : 85 ha pour la province du Brabant wallon, 226 ha pour la province de Hainaut, 316 ha en province de Namur, 327 ha en province de Liège et 429 ha en province de Luxembourg.

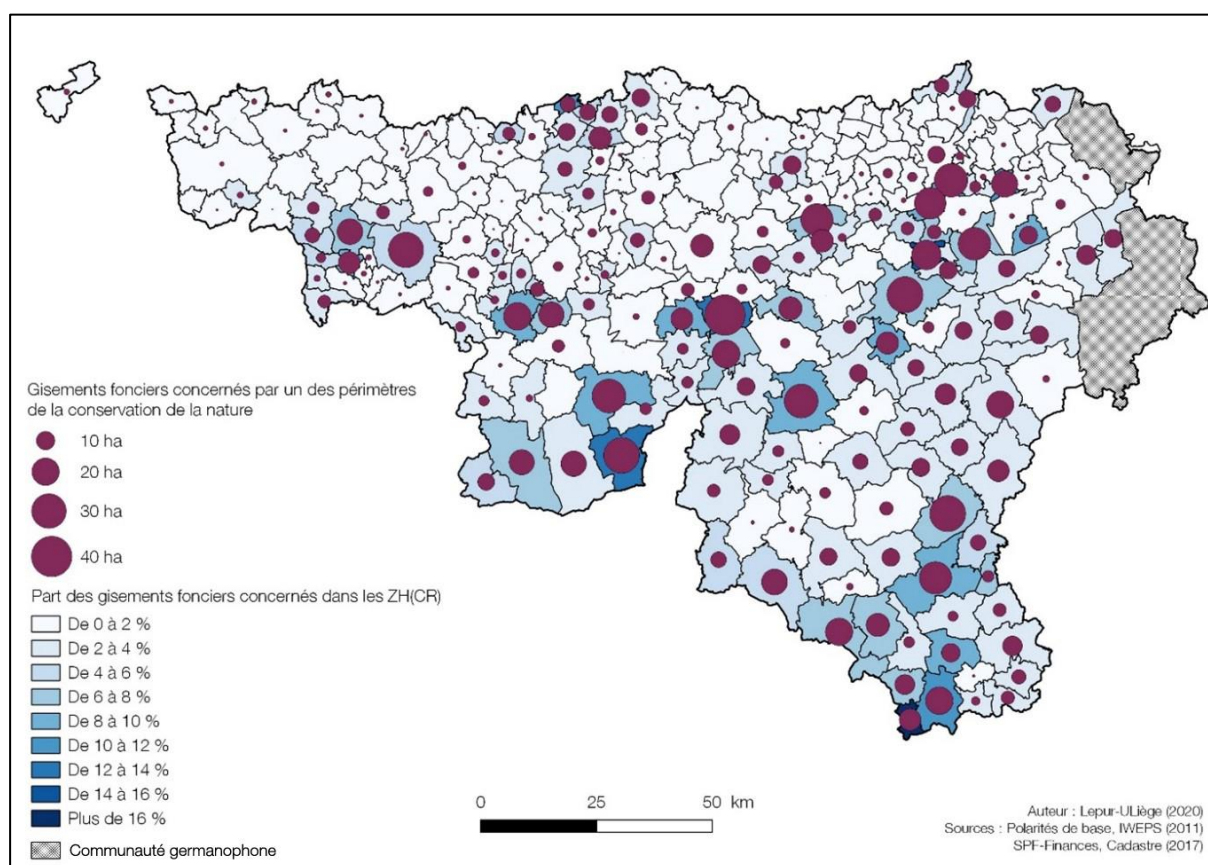


Figure 7 : Gisements fonciers disponibles concernés par minimum un des critères de « conservation de la nature ».

²³ Pour des parcelles pour lesquelles la contrainte s'exerce sur plus de 100 m².

3.2.4 TERRAINS QUI NE SONT PAS « RIVERAINS D'UNE VOIRIE SUFFISAMMENT ÉQUIPÉE »

Au point 2.2.2, la présente note conclut qu'une voirie doit être considérée comme « suffisamment équipée » lorsque celle-ci est carrossable, équipée en eau et en électricité. Il n'existe pas de données relatives aux revêtements des voiries wallonnes mais ces conditions d'équipement étant cumulatives, les auteurs ont choisi de néanmoins mener l'analyse géographique, sur la base des données d'eau et d'électricité uniquement. En effet, il leur a semblé peu probable de rencontrer une voirie équipée *a minima* qui ne permettrait pas l'accès aux parcelles desservies par ces impétrants.

La Société Wallonne de l'Eau (SWDE) et la Compagnie Intercommunale Liégeoise de l'Eau (CILE), les deux principales régies de distribution de l'eau potable en Wallonie, ont été sollicitées pour fournir des données à propos de leurs réseaux. En ce qui concerne le réseau d'électricité, ORES et RESA ont été sollicités pour fournir des données concernant leurs réseaux de distribution électrique. Grâce à ces données, nous disposons d'une couverture atteignant 90 % du territoire wallon et intégrant les principales régions urbaines.

Les données mises à notre disposition ne renseignent pas le calibrage des réseaux. En conséquence, cela implique une première hypothèse simplificatrice : nous supposons que le réseau en place suffit à l'équipement des terrains à proximité. Or, dans le cadre de projets d'urbanisation d'ampleur, il est envisageable que le réseau en place ne suffise pas à l'alimentation en eau et en électricité des lieux. Cela étant, même en possession de cette information, une approche à l'échelle de la Wallonie par les SIG n'aurait pas permis d'évaluer la qualité et le dimensionnement des réseaux pour une urbanisation des gisements fonciers restant.

Cette hypothèse simplificatrice a un avantage majeur. Contrairement aux périmètres analysés aux points précédents, les traitements ne reposent pas sur un seuil. Dès lors, les gisements fonciers mis en évidence peuvent être, selon la volonté de l'autorité publique, retirés de l'offre foncière pour la résidence. Par comparaison, les contraintes et risques naturels relève d'une analyse coût/bénéfice à affiner au cas par cas : toute la parcelle est-elle concernée par le risque ?

Sur le plan méthodologique, nous avons développé les traitements de la même manière, qu'il s'agisse de l'équipement en eau ou en électricité. Cela introduit notre seconde hypothèse simplificatrice : ont été considérés comme terrains riverains d'une voirie suffisamment équipée les gisements fonciers disponibles situés à moins de 10 mètres d'une conduite d'eau ou d'électricité.

Cette section est divisée en deux parties : l'équipement en eau courante et l'équipement en électricité des terrains.

3.2.4.1 La notion d'équipement en eau

La notion d'équipement de la voirie en eau courante est traitée pour une large partie du territoire wallon, à l'exception de nombreuses communes ardennaises, condruziennes, famenniennes, et de l'ouest du Brabant wallon, qui ont conservé leur régie communale de distribution d'eau.

La figure 8 permet, pour les communes totalement couvertes, à notre connaissance, par les services de la CILE et de la SWDE, d'identifier l'importance du phénomène de non-équipement. Celui-ci semble renvoyer grossièrement au traditionnel découpage est-ouest de la Wallonie. Pour rappel, les plans de secteurs sont plus généreux en foncier disponible à l'est de la Wallonie, qu'à l'ouest. L'équipement de la voirie suivant grossièrement l'urbanisation, il paraît raisonnable d'estimer que l'hypothèse explicative est liée à la disponibilité foncière.

3.2.4.2 La notion d'équipement de la voirie en électricité

Les données d'ORES nous permettent de couvrir une large partie de la Wallonie. Quelques autres communes disposent encore d'une régie communale.

Par comparaison avec la figure 8, les ordres de grandeur semblent relativement identiques : selon les communes, les proportions de gisements fonciers concernés varient entre 15 et 60 % du foncier non-artificialisé dédiés à la fonction résidentielle au niveau des communes. La figure 9 met en évidence un gradient entre le nord-ouest et le sud-est de la Wallonie. Une hypothèse explicative renvoie à la combinaison de la disponibilité foncière offerte par les plans de secteur et par l'opposition entre le nord et le sud du sillon Sambre-et-Meuse. L'opportunité de protection du foncier disponibles à la lumière du critère d'électricité est plus importante au sud du sillon.

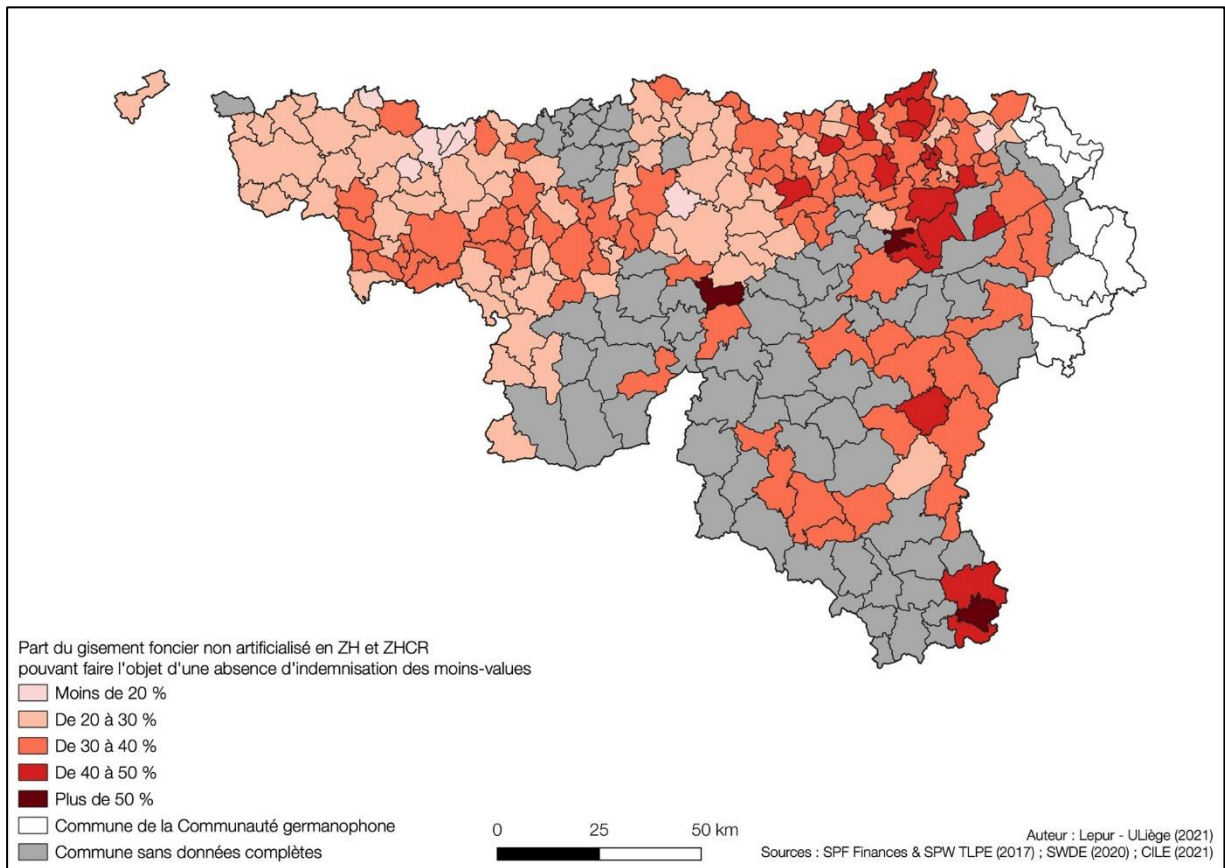


Figure 8. Gisements fonciers disponibles concernés par l'absence d'équipement en eau.

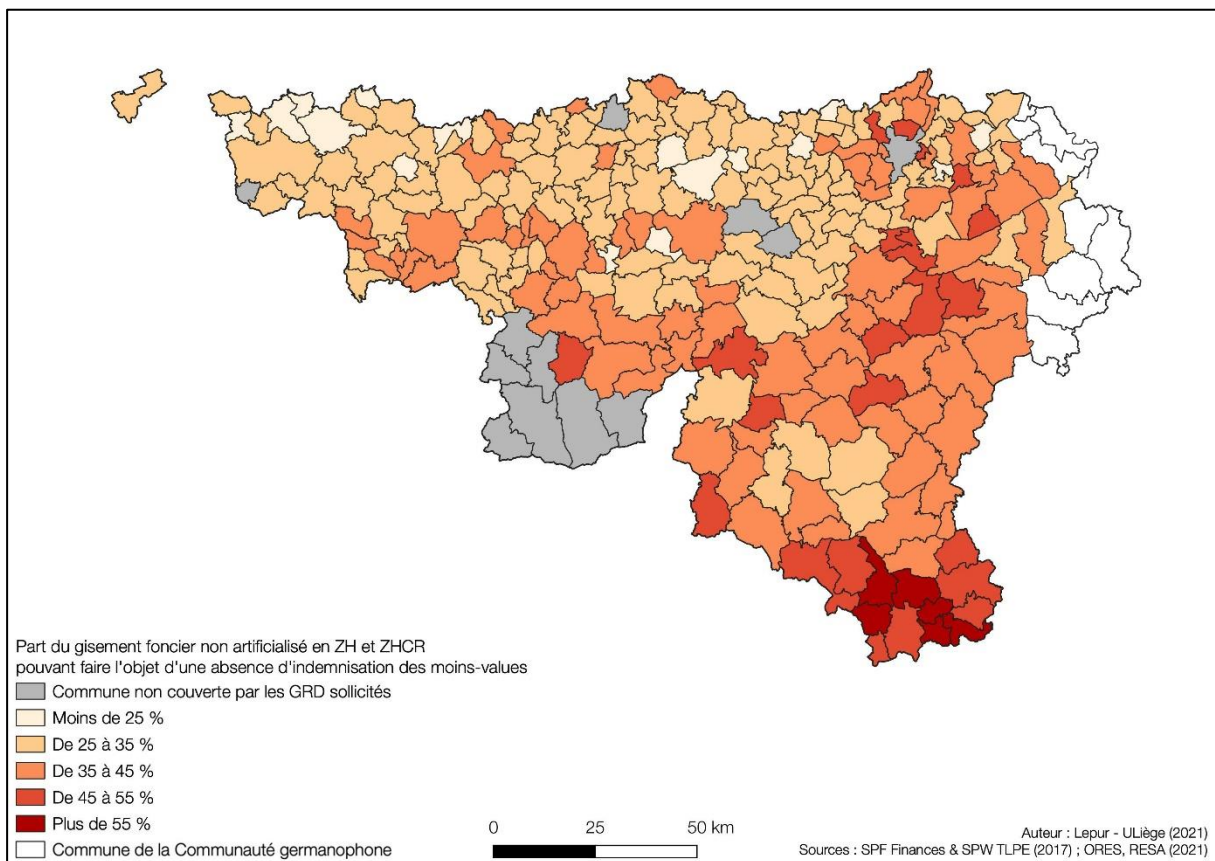


Figure 9. Gisements fonciers disponibles concernés par l'absence d'équipement en électricité.

3.2.4.3 Croisement des deux contraintes

Nous avons croisé les deux contraintes, à savoir l'absence d'équipement en eau ou en électricité sur la figure 10. Sur cette base, la majeure partie des communes wallonnes sont traitées, permettant de formuler les constats suivants à propos de la géographie de l'équipement de la voirie :

- Le non-équipement en eau et en électricité est une problématique qui n'a pas la même acuité selon les communes : pour certaines d'entre elles, la majorité du foncier disponible est équipée, comme à Enghien (plus de 75 %) ; au contraire, certaines communes du sud du sillon Sambre-et-Meuse ont une plus grande proportion de gisements fonciers urbanisables pour la résidence qui ne sont équipés ni en eau ni en électricité. Citons les communes d'Arlon, Hamoir, Ferrières, Spa, Aubange voire Messancy où la proportion dépasse 55 % de gisements non-équipés en eau ou en électricité.
- Cette problématique du non-équipement s'ajoute, dans une grande partie des situations, à d'autres contraintes pouvant limiter l'indemnisation des moins-values, telles que les zones inondables.

Du point de vue des gisements fonciers qui pourraient être retirés des zones urbanisables sans indemnisation des moins-values, le critère d'absence d'accès en eau ou électricité concerne environ 21 000 hectares.

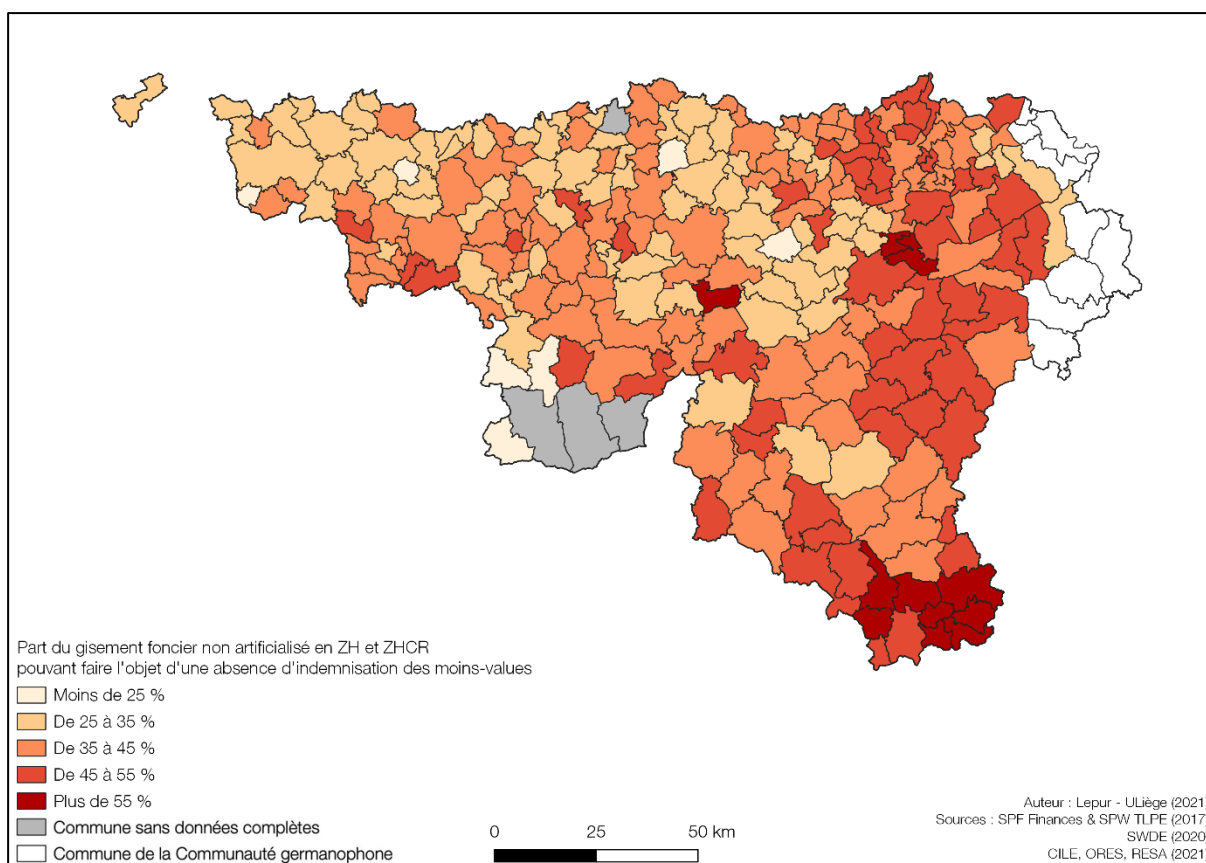


Figure 10. Croisement des deux contraintes de l'équipement en eau et en électricité.

3.3 VERS UNE IDENTIFICATION DU POTENTIEL FONCIER DISPONIBLE POUVANT ÊTRE PROTÉGÉ DE L'URBANISATION

Si la note identifie une superficie totale non négligeable de parcelles qui pourraient être protégées de l'urbanisation, il faut garder en tête que, selon le moyen utilisé et les contextes locaux, les degrés de protection varient. Les auteurs choisissent néanmoins d'esquisser une cartographie « globale » des gisements fonciers disponibles pouvant faire l'objet d'une protection à moindre coût d'indemnisation des moins-values.

3.3.1 SANS LA NOTION D'ÉQUIPEMENT DE LA VOIRIE

S'il convient d'interpréter la figure 11 avec précaution, nous pouvons néanmoins identifier les communes où la mise en œuvre d'une modification du plan de secteur pourrait se réaliser avec une moindre indemnisation des moins-values sur la base du seul critère de l'aptitude des fonds à recevoir des constructions.

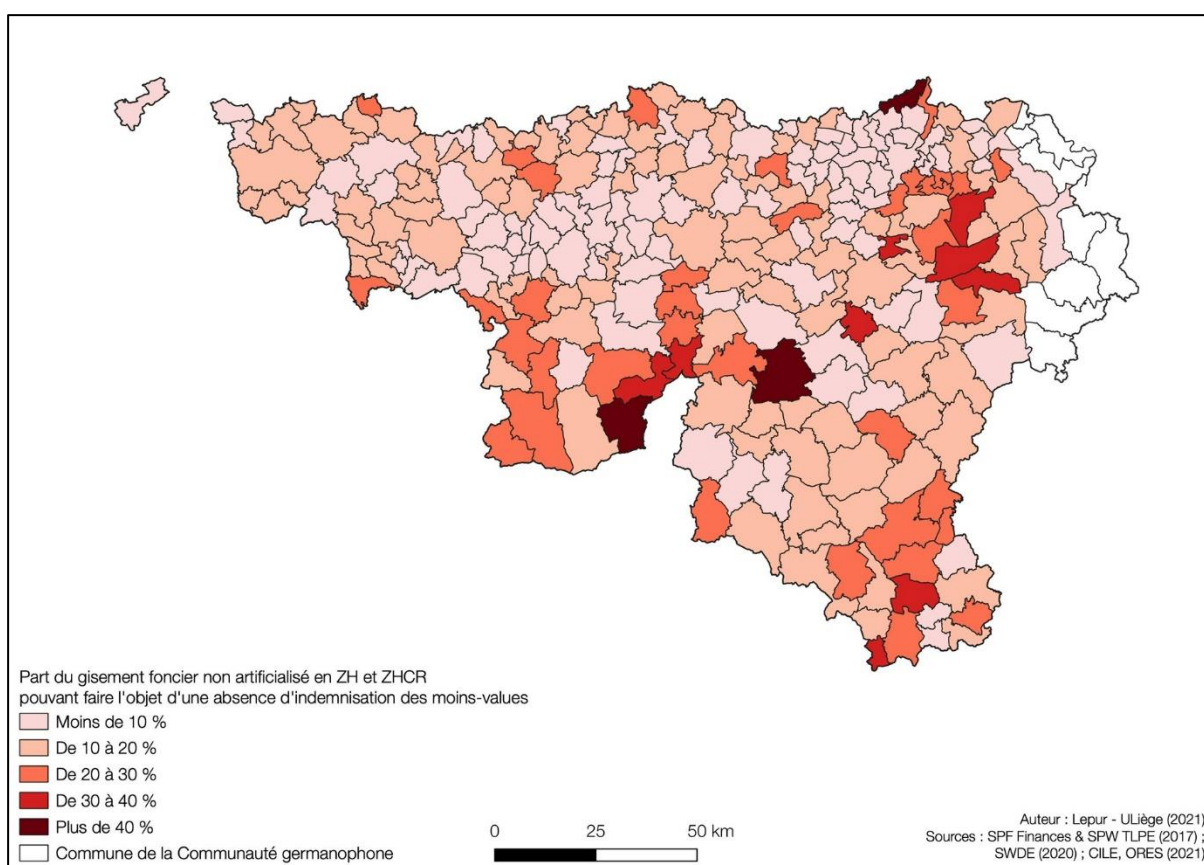


Figure 11. Évaluation du potentiel foncier disponible pouvant être protégé de l'urbanisation (hors équipement de la voirie) par commune wallonne francophones.

Typiquement, les communes les plus concernées sont celles où l'urbanisation est très majoritairement située en fond de vallée, avec de nombreux périmètres de conservation de la nature. C'est ainsi le cas des communes de Bassenge, Yvoir, Rochefort ou Viroinval, pour lesquelles plus de 40 % du foncier urbanisable pour la résidence pourrait être gelé. Dans ces cas, il s'agit d'un enjeu de développement territorial local : les terrains pouvant être gelés sont généralement situés au plus près des lieux centraux (eux-mêmes situés le long des rivières et à proximité des zones naturelles). Cela peut mener à deux raisonnements caricaturaux : d'une part, la protection du foncier protégé pourrait paradoxalement renforcer l'étalement urbain en favorisant l'urbanisation des plateaux mal équipés en transports en commun et en services ; d'autre part, poursuivre l'urbanisation nécessiterait d'investir pour lutter contre les inondations ou pour protéger les espaces naturels et/ou les paysages existants.

Quant aux communes moins exposées aux périmètres de protection existant, cela correspond à deux types de communes. D'une part, il s'agit des communes des principales régions urbaines, surtout celles du plateau limoneux, où il y a, par comparaison avec la Haute-Belgique, peu de périmètres de conservation de la nature, du paysage et de risques naturels. D'autre part, il s'agit des communes de Haute-Belgique où l'urbanisation a pris place sur les plateaux, plutôt que dans les vallées. Dans ces communes, la mise en œuvre d'une politique de zéro artificialisation nette ne pourra pas significativement s'appuyer sur les périmètres et les zones de protection actuels.

3.3.2 AVEC LA NOTION D'ÉQUIPEMENT DE LA VOIRIE

Ensuite, nous avons décliné cette estimation du potentiel foncier pouvant être gelé en fonction du critère d'équipement de la voirie. La figure 12 illustre qu'une partie importante des gisements fonciers disponibles pourrait être préservés de l'urbanisation par l'application stricte des critères déjà existants. Nous pouvons identifier plusieurs configurations géographiques.

- À l'ouest de la Wallonie, les gisements fonciers sont déjà réduits car l'offre foncière y était plus faible lors de la réalisation des plans de secteurs. Dans cette partie du territoire, la proportion de gisements fonciers pouvant être gelés est plus faible, de l'ordre de 30 à 50 %.
- À l'est de la Wallonie, les gisements fonciers sont plus nombreux en raison d'une offre plus généreuse proposée par les plans de secteur. Dans cette partie du territoire, la proportion de gisements fonciers pouvant être gelés est plus haute, de l'ordre de 50 à 70 %.

En moyenne, ce potentiel représente environ 90 hectares de gisements fonciers par commune et un total de plus de 23 000 hectares de gisements fonciers, soit 42 % des disponibilités foncières actuelles.

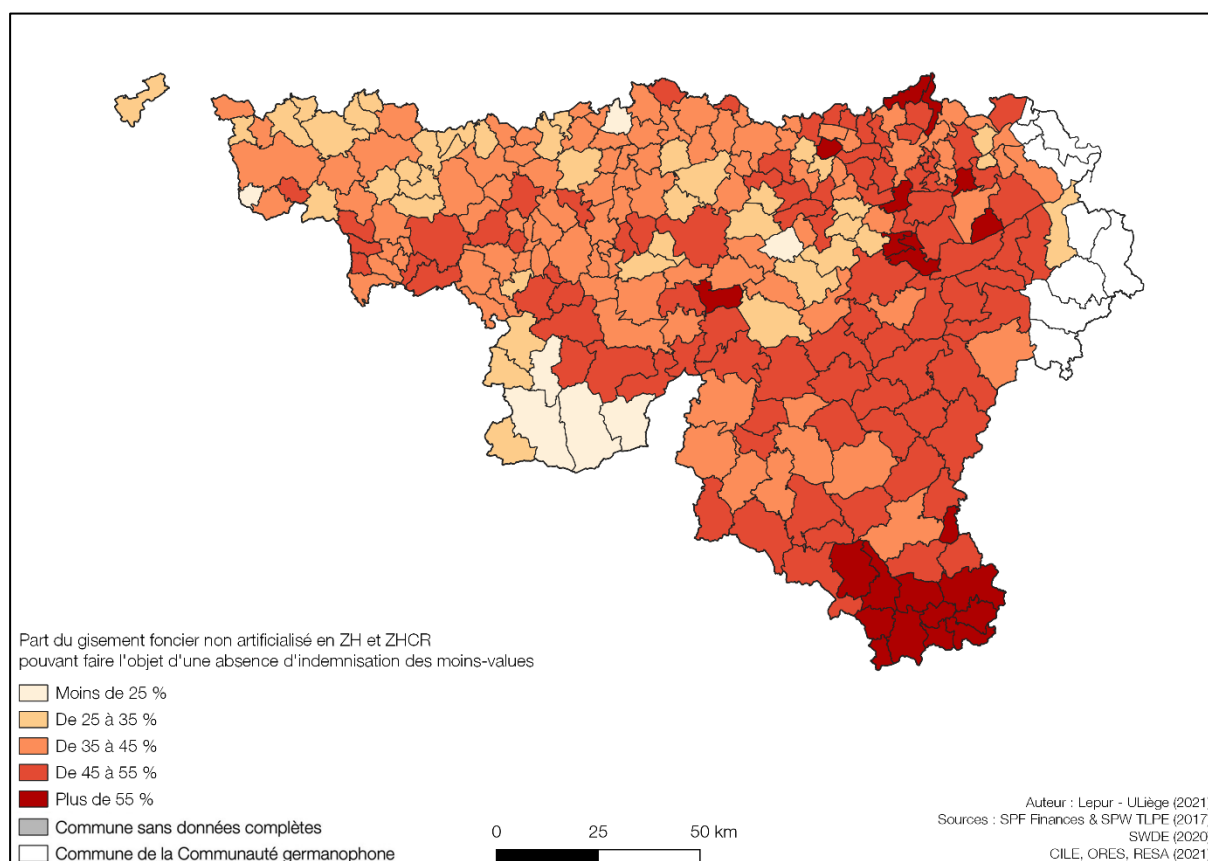


Figure 12. Potentiel foncier disponible pouvant être préservé de l'urbanisation par les différents périmètres de protections et non-équipés directement en accès à l'eau courante ou en électricité.

4 DISCUSSION ET CONCLUSIONS

Le travail développé pour préparer cette note de recherche a cherché à objectiver la question de la superficie des gisements fonciers disponibles qui pourraient être protégés de l'urbanisation en évitant l'indemnisation liée à un changement d'affectation. Rappelons que, au 1^{er} janvier 2021, ces gisements fonciers disponibles sont estimés à plus ou moins 54 300 hectares pour l'ensemble de la Wallonie (IWEPS, 2021).

Sur le plan juridique, ce travail a mis en évidence deux possibilités légales d'éviter de grever les finances publiques par des indemnisations de moins-values foncières :

- la première possibilité consiste à modifier le plan de secteur sans changement d'affectation, cela par l'utilisation de prescriptions supplémentaires ou de périmètres de protection ;
- la seconde possibilité consiste à supprimer des surfaces constructibles (donc à modifier des affectations) qui, sur la base de l'article D.VI.38 du CoDT, ne seraient pas jugées aptes à recevoir des constructions et/ou ne seraient pas riveraines d'une voirie suffisamment équipée.

L'outil **périmètres de protection** est globalement sous utilisé alors qu'il peut s'avérer très utile dans la lutte contre l'étalement urbain afin, par exemple, de préserver le caractère typique d'un village (et ainsi limiter le développement en ruban) ou de permettre la circulation des espèces naturelles à l'échelle de la Wallonie en établissant des liaisons fortes entre les espaces naturels (et ainsi limiter l'artificialisation des sols naturels). *De lege ferenda*, un nouveau type de périmètre pourrait être introduit dans le CoDT, qui aurait spécialement pour objectif le renforcement des centralités. Il prévoirait par exemple de déterminer des couronnes de plus en plus grandes autour des centralités et, via les prescriptions littérales du plan, de geler temporairement l'urbanisation des couronnes les plus larges tant que celles des centres ne le sont pas. Ainsi, cet outil à valeur réglementaire participerait à la réduction de l'étalement urbain et aux coûts de mobilité et de pollution en Wallonie, sans impliquer une indemnisation des propriétaires dont les fonds sont situés dans les couronnes éloignées du centre.

Concernant **l'aptitude des terrains à recevoir des constructions**, l'analyse cartographique a permis de donner des ordres de grandeur pour certains critères, au travers des différentes figures présentées. Pour autant, nous considérons imprudent de donner des estimations chiffrées pour l'ensemble de la Wallonie. Vu les difficultés rencontrées en termes d'interprétation de certains critères ou d'obtention / traitement de certaines données, il n'est pas possible de proposer une estimation de la superficie totale des gisements fonciers qui pourrait être préservés de l'urbanisation en arguant du critère relatif à l'aptitude à recevoir des constructions. Pour autoriser la détermination précises de surfaces, nous suggérons une clarification des articles D.VI.38 et D.VI.39 du CoDT, spécialement concernant les seuils à prendre en compte pour les risques d'inondation et karstique. De même, la notion de « proximité » aux différentes zones identifiées par la Loi sur la conservation de la nature mériterait d'être clarifiée.

Par rapport à **l'équipement des voiries** (en particulier l'absence d'équipement de la voirie en eau et/ou en électricité), nos analyses indiquent que c'est plus ou moins 21 000 hectares de gisements fonciers (sur les 54 300 hectares potentiels) qui pourraient être « rezonés » en zone non urbanisable sans avoir à assumer des indemnisations. L'importance relative des gisements rezonables varie entre les sous-régions qui composent la Wallonie. Globalement, la part des surfaces rezonables sans indemnisation se ventile de 30 % à 70 % en fonction des communes. La distribution de ces gisements fonciers rezonables est en grande partie expliquée par l'inégalité, entre l'est et l'ouest de la Wallonie, des disponibilités foncières offertes par les plans de secteur au moment de leur mise en place, et par l'opposition entre le nord et le sud du sillon Sambre-et-Meuse du point de vue de la densité de population.

Il ressort de ces analyses que, juridiquement, les modalités techniques qui existent afin de contourner la problématique de l'indemnisation liée à un changement d'affectation pourraient, dans de nombreuses communes, jouer un rôle important vis-à-vis de l'objectif de la limitation de l'artificialisation. Par ailleurs, il nous semble que l'application rapide de ses modalités techniques aurait l'avantage de clarifier la situation pour de nombreuses propriétés qui, bien qu'actuellement associées à une zone constructible, ne seront dans les faits jamais urbanisées. Vis-à-vis des propriétaires, il nous semble opportun et légitime d'éviter de continuer à leur laisser entrevoir de faux espoirs quant à de potentielles plus-values foncières souvent irréalistes.

Le rôle des modalités techniques permettant de protéger de l'urbanisation en évitant l'indemnisation liée à un changement d'affectation varie bien sûr en fonction des contextes. Dans les communes qui présentent des valeurs moyennes à élevées de gisements rezonables sans coût d'indemnisation, le rezonage présente

un intérêt certain pour limiter la poursuite de l'artificialisation. Ce potentiel est d'autant plus intéressant qu'il se situe en grande partie sur des territoires situés à distance des centralités urbaines et rurales, mais également sur des territoires situés en périphérie des grandes villes, notamment au niveau de la frontière luxembourgeoise ou en périphérie de Liège. Ces territoires, qui continuent à connaître une artificialisation conséquente, pourraient ainsi réguler leur potentiel foncier en se basant sur le critère de la constructibilité technique. En revanche, les gisements non équipés situés en périphérie de Bruxelles ou de Charleroi représentent des superficies moins conséquentes. Aussi, pour ces territoires, la gestion de la ressource foncière devra prioritairement passer par la mise en œuvre d'autres mécanismes pour limiter l'artificialisation.

Sur le plan opérationnel, il convient de souligner que, par rapport à un objectif de limitation de l'étalement urbain et d'intensification des centralités, il n'est pas nécessairement opportun de rezoner l'ensemble du potentiel identifié :

Qu'il s'agisse des points et lignes de vue remarquables, des périmètres d'intérêt paysager ou des périmètres d'intérêt culturel, historique et esthétique, il s'agit essentiellement de s'interroger sur ce que le paysage représente et dans quelle mesure l'urbanisation représente (ou non) un danger. Selon le contexte, il peut apparaître peu raisonnable d'interdire toute construction dans un paysage de vallée industrielle. Il convient dès lors de s'appuyer sur l'expertise locale et sur les travaux fins des Atlas des Paysages et d'ADESA pour définir si protection paysagère et lutte contre l'étalement urbain vont, ou non, de pair. En fonction des choix édictés, il est alors question de savoir si les périmètres actuellement en vigueur suffisent ou si les périmètres de protection du paysage proposés par ADESA s'avèreraient plus pertinents.

Par ailleurs, les périmètres de protection et les critères liés à l'environnement et aux risques naturels ont tendance à protéger des gisements fonciers situés dans les fonds de vallée à hautes valeurs paysagère et environnementale. Dans les communes dont l'urbanisation ancienne (avec les équipements associés) se situent en fond de vallée, une interdiction unilatérale d'urbaniser les gisements fonciers protégés pourrait empêcher le renforcement des centralités qui sont dans la plaine alluviale et favoriser, par conséquent, l'urbanisation sur les versants et les plateaux situés en dehors des centralités en raison de l'absence de protection des gisements situés sur ceux-ci.

Enfin, nous recommandons une action conjointe de la région et des communes, car chaque échelon de pouvoir est essentiel à la bonne mise en œuvre de périmètres de centralité. D'une part, les communes sont les plus aptes à identifier les lieux centraux à renforcer et à mettre en avant des problématiques propres de développement territorial. D'autre part, les communes restent très sensibles à l'urbanisation résidentielle pour de nombreuses raisons qui dépendent plus ou moins de leur ressort, qu'il s'agisse de la fiscalité communale qui encourage des politiques d'attractivité résidentielle, des attentes de la population (voir, entre autres, la recherche CPDT R.3 de 2021 sur l'acceptabilité sociale des projets) ou la sensibilisation des décideurs locaux. C'est pourquoi la lutte contre l'étalement urbain via l'affectation du sol doit être encadrée par le pouvoir régional qui doit définir un cadre que l'ensemble des communes pourra s'approprier.

5 REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient Antoine Legrand et Thomas Lorquet, anciens chercheurs au Lepur, qui ont fourni une aide précieuse à la réalisation des traitements présentés dans la note de recherche, ainsi que Christine Ruelle et Jean-Marie Halleux pour leurs relectures attentives.

6 LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADESA : Action et Défense de l'Environnement de la vallée de la Senne et de ses Affluents

CA : Cour d'Appel

CE : Conseil d'État

CILE : Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux

CoDT : Code du Développement Territorial

CPDT : Conférence Permanente du Développement Territorial

DG TLPE : Direction Générale du Territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie

DPR : Déclaration de Politique Régionale

IWEPS : Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique

LCN : Loi sur la Conservation de la Nature

MB : Moniteur Belge

MNS : Modèle Numérique de Surface

MNT : Modèle Numérique de Terrain

SOL : Schéma d'Orientation Local

SWDE : Société Wallonne Des Eaux

TPI : Tribunal de Première Instance

7 BIBLIOGRAPHIE

ADESA (2003). *Analyse du paysage et périmètres d'intérêt paysager : Note introductive*. Convention Région Wallonne - asbl ADESA.

Bottieau, V., Dawance, B., Defer, V., Demeulemeester, S., Georges, M., Grandjean, M., Hanin, Y., Hendrickx, S., Lambotte, J.-M., Leclercq, A., Le Fort, B., Legrand, A., Nouri, M., Ruelle, C., Van Ngoc, H., Wilmotte, P.-F. (2020). *Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture*. CPDT subvention 2020, Rapport de recherche final, 68 p.

Charlier, S., Pirson, A. (2020). Art. D.II.20-D.II.21 CoDT. In C. Born, D. Lagasse, J. Neuray, & M. Pâques, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*. Larcier, pp. 193 à 211.

Coszach, E., Courtois, X., Defer, V., Descamps, J., Haine, M., Hendrickx, S., Lambotte, J.-M., Lorquet, T., Roberti, T. (avec l'aide de Nouri, M.) sous la direction scientifique de Godart, M.-F., et Ruelle, C. (2019). *Recherche R5 : Gérer le territoire avec parcimonie*. CPDT subvention 2019, Rapport de recherche final, 220 p.

De Keersmaecker, M.-L., Barthe-Batsalle, H., Brück, L., Georges, X., Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., Maréchal L., Rousseaux V. (2002). *Les coûts de la désurbanisation*. Ministère de la Région wallonne - DGATLP : Namur (ISBN:2-87401-131-2) 135 p.

European Environment Agency (2018). *Land take in Europe*. url : <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3>

Grimm, N., Faeth, S., Golubiewski, N., Redman, C., Wu, J., Bai, X., Briggs, J. (2008). Global Change and the Ecology of Cities. *Science*, n° 319 (5864), pp. 756–760. <https://doi.org/10.1126/science.1150195>.

IWEPS (2021). Les chiffres-clés de la Wallonie. Edition 2021. IWEPS, 250 p.

Joassart, M. (2020). Régime des moins-values et des bénéfices. In C. Born, D. Lagasse, J. Neuray, & M. Pâques, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*. Larcier, p. 995.

Michel, R., Van Dijk, F. (2010). Les risques naturels en région wallonne. *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 54, pp. 157-176.

McKinney, M. (2006). Urbanization as a Major Cause of Biotic Homogenizations. *Biological Conservation*, n° 127 (3), pp. 247–260.

Wilson, M., Chen X.-Y., Corlett, R., Didham, R., Ding, P., Holt, R., Holyoak, M., Hu, G., Hughes, A., Jiang, L., Laurance, W., Liu, J., Pimm, S., Robinson, S., Russo, S., Si, X., Wilcove, D., Wu, J., Yu, M., (2016). Habitat Fragmentation and Biodiversity Conservation : Key Findings and Future Challenges. *Landscape Ecology*, n°31 (2), pp. 219–227. <https://doi.org/10.1007/s10980-015-0312-3>.