

association internationale
de droit de l'urbanisme
international association
of land use planning law

AIDRU

Droit de l'urbanisme et changement climatique: défis et perspectives

Land use planning law and climate change: challenges and perspectives

**SOUS LA DIRECTION DE
EDITED BY**

**Vera PARISIO
Andrei DUȚU-BUZURA
Thierry TANQUEREL**

CHAPITRE V
BELGIQUE/WALLONIE

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE EN DROIT WALLON DE L'URBANISME

Alexandre PIRSON

Avocat, Maître de conférences à l'Université de Liège

Julien LEJEUNE

Auditeur adjoint au Conseil d'État de Belgique

Introduction

Si le changement climatique constitue un enjeu autonome du droit wallon¹ de *l'environnement*, son intégration au droit wallon de *l'urbanisme* est plus indirecte.

Le changement climatique est traditionnellement intégré au droit de l'urbanisme de deux manières. D'une part, à travers des normes urbanistiques contribuant à *limiter* les émissions de gaz à effet de serre ou les phénomènes climatiques indésirables (mesures dites de « *mitigation* »). D'autre part, à travers des normes d'adaptation aux consé-

¹ Il est rappelé ici que dans le droit fédéral belge, le droit de l'urbanisme et – pour l'essentiel – le droit de l'environnement, sont des matières régionalisées qui dépendent donc des régions que sont la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, faisant l'objet d'un rapport propre.

quences néfastes du réchauffement climatique (accroissement des inondations, périodes de sécheresse, ...).

Le droit wallon de l'urbanisme n'échappe pas à cette double approche. Il fait d'ailleurs l'objet de deux vives actualités en la matière. Dans le cadre de sa récente réforme du code du développement territorial (CoDT), adoptée à la fin de l'année 2023², le législateur wallon a, beaucoup plus explicitement que par le passé, intégré non seulement une série de normes en faveur de la prévention du risque climatique, mais également consacré le concept central d'optimisation spatiale. Cet objectif est guidé non seulement par une volonté de préservation des espaces naturels et *en pleine terre*³, mais aussi par un objectif de *désartificialisation des sols*⁴. Sur le plan de l'adaptation du droit de l'urbanisme aux contraintes provoquées par les effets néfastes du changement climatique, la récente réforme du CoDT a permis d'intégrer les recommandations d'une commission parlementaire mise en place après les tragiques inondations qu'ont subies les habitants de la Wallonie au mois de juillet 2021.

Ces objectifs s'inscrivent pleinement dans ceux qui ont été exprimés, et souvent trop peu commentés, par les institutions de l'Union Européenne. Ainsi les liens évidents entre biodiversité et neutralité carbone dans le récent *Green Deal* pour l'Union européenne, ou encore l'obligation de prioritairement planifier les infrastructures sur des sites déjà artificialisés, visée dans l'*European Critical Raw Material Act*⁵, expriment la nécessité d'un nouveau paradigme en matière d'occupation des sols au regard du défi climatique.

² 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.

³ Ces concepts courant dans le langage des urbanistes est apparu pour la première fois dans le projet de Schéma de Développement du Territoire (ci-après « SDT ») qui a été soumis à une vaste enquête publique du 30 mai au 14 juillet 2023.

⁴ Voy. le point V de la présente contribution, consacré à l'illustration emblématique du droit wallon.

⁵ Et plus spécifiquement l'article 13, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020.

Le législateur wallon doit par ailleurs faire face à la spécificité de son territoire. Si la Wallonie contient de nombreux espaces verts, arborés ou agricoles, son territoire demeure très limité au regard de sa croissance de population (environ 3 700 000 habitants pour 16,900 km²)⁶ et de la pression foncière qui l'accompagne.

C'est dans ce contexte qu'un état des lieux de la prise en compte des politiques climatiques dans le droit du « développement du territoire » de la Région wallonne mérite plus que jamais d'être établi, ce que nous tenterons de faire modestement dans le présent rapport.

Dans les lignes qui suivent, nous examinerons successivement les limites du droit positif de l'urbanisme à l'intégration du changement climatique (I), les garanties procédurales permettant la prise en compte du phénomène (II), l'intégration du changement climatique dans les outils du droit de l'urbanisme lui-même (III), les innovations à envisager (IV) et enfin un exemple emblématique de l'intégration du changement climatique au droit wallon de l'urbanisme à travers la désartificialisation (V).

I. Les limites du droit positif de l'urbanisme en Région wallonne

Si le droit wallon de l'urbanisme ne peut pleinement contribuer à la lutte contre le changement climatique, c'est d'abord en raison de *limites juridiques*.

Parmi celles-ci, l'on identifie le principe *d'indépendance des polices administratives*. Ce principe, qui a pour destinataire essentiel les pouvoirs publics, implique qu'il ne peut y avoir ni d'influence, ni de prééminence d'une police administrative étrangère sur celle dont l'autorité est saisie. En d'autres termes, matériellement, l'autorité administrative investie de la compétence de contrôler le respect d'une police déterminée n'est pas tenue – voire ne doit pas – prendre en considération des critères d'appréciation qui relèvent d'une autre police sauf si le législateur a expressément consacré le respect de ces critères. L'application de ce principe

⁶ Voy. en comparaison le Rapport pour la Région de Bruxelles-Capitale, sur le contexte urbain bruxellois.

à l'objet de notre étude implique concrètement qu'en l'absence d'articulation légale, il n'existe en principe pas de longue portée d'une norme de police de l'air et du climat ou d'une législation climatique sur les normes de police du droit wallon de l'urbanisme⁷. Ce principe est cependant atténué, par l'enseignement jurisprudentiel du Conseil d'État selon lequel tout projet urbanistique doit tenir compte de ses répercussions environnementales, la police de l'environnement fût-elle régie par un corps de règle distinct⁸. Selon certains auteurs, le principe d'intégration des considérations environnementales au droit de l'urbanisme imposerait ainsi à l'autorité urbanistique de prendre en compte le risque environnemental « au-delà de sa sphère normale de compétence »⁹. Nous n'en sommes pas convaincus et cette approche ne nous semble admissible qu'en ce qui concerne les critères d'appréciation environnementaux intégrés aux procédures et à l'article D.I.1. précité, et qui sont susceptibles d'avoir une longue portée dès lors qu'ils sont prévus par un texte¹⁰.

Quoiqu'il en soit, s'il paraît peu discutable que la préoccupation environnementale constitue aujourd'hui, de manière générale, un critère de décision des autorités urbanistiques, le respect d'un référentiel spécifique relatif à l'impact climatique par un outil ou une autorisation urbanistique est difficile à atteindre lorsque le droit wallon de l'urbanisme ou le droit wallon de l'environnement ne créent expressément aucun pont entre les deux matières.

Ainsi, en droit wallon de l'environnement, le législateur wallon a récemment adopté le décret « Neutralité Carbone » de la Région wallonne du

⁷ Sur ce point, voy. A. PIRSON, « Indépendance des polices administratives et des législations : le Conseil d'État coupe court à la longue portée », *J.L.M.B.*, 2019, p. 996-1008.

⁸ C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, M. DELNOY, C.-H. BORN et N. VAN DAMME, Limal, Anthemis, Wavre, 2013, p. 384.

⁹ J. SAMBON, N. DE SADELEER, « L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les autres polices administratives », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, X, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 401.

¹⁰ Voy. sur ce point l'étude réalisée lors d'un précédent colloque dans M. PÂQUES, « L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme », Rapport de synthèse, in *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, X, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 18, 2008, p. 125 et s.

16 novembre 2023¹¹, qui abroge le décret « Climat » du 20 février 2014 et aligne les objectifs de la Région wallonne en matière de climat avec les ambitions qui ont été dégagées au niveau international, notamment dans l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 et la loi européenne sur le climat du 20 juin 2021. Mais cette réglementation environnementale ne comprend pas de norme proprement urbanistique et les objectifs de lutte contre le changement climatique à travers la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre n'ont pas été intégrés de manière directe et autonome au droit wallon de l'urbanisme. Cette absence d'intégration trouve, selon nous, aussi bien son origine dans une place trop peu importante accordée au levier du droit de l'urbanisme par le législateur européen¹² que dans une culture réglementaire wallonne, trop peu transversale.

En droit de l'urbanisme, ces objectifs sont certes présents, mais d'une manière plus indirecte¹³, qu'il convient d'étudier à travers chaque outil et critère de décision.

¹¹ Décret « Neutralité Carbone » de la Région wallonne du 16 novembre 2023, *M.B.* du 29 décembre 2023. Cette réglementation met en place des outils multiples qui ne sont pas directement liés à l'aménagement du territoire. Elle organise ainsi la mise à jour du Plan Air Climat Énergie (« PACE »), adopté en le 21 mars 2023 par le gouvernement et fixe, en son article 6, les mesures permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'adaptation au changement climatique, de qualité de l'air et de l'énergie. Elle renforce la participation du Comité des experts sur le Climat et crée une participation citoyenne dans la mise à jour du PACE. Elle habilite le gouvernement à octroyer des subventions, sous la forme d'un droit de tirage, pour soutenir les projets des communes qui se sont dotées de Plans d'Actions pour l'Énergie Durable et le Climat (« PADEC »). Le décret crée par ailleurs les « conventions carbonées » qui sont des accords que la Région wallonne peut conclure avec des associations d'entreprises désireuses de s'engager ensemble à réduire leur production de gaz à effet de serre, appelées « communautés carbonées ». Le décret crée enfin un mécanisme de monitoring et de prospective en prévoyant, d'une part, un état des lieux annuel du changement climatique à l'aide du Comité des experts sur le Climat (art. 40) et, d'autre part, l'établissement d'une stratégie wallonne pour l'adaptation au changement climatique sur la base des derniers rapports du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (« GIEC ») et les accords internationaux.

¹² À l'exception sans doute de l'article de l'article 13 de l'*European Critical Raw Material Act*, cité ci-dessus.

¹³ Voy. *infra* ce qui est développé au point III de la présente étude.

D'autres limites juridiques, bien connues dans les différents régimes juridiques nationaux, empêchent le législateur wallon de lutter pleinement et efficacement contre les conséquences et les effets du changement climatiques. Parmi celles-ci, nous identifions l'exigence d'un texte légal pour consacrer une ingérence dans le droit fondamental de la propriété, consacré à l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel de la CEDH et à l'article 16 de la Constitution belge. Ces exigences sont évidemment souhaitables, mais il convient de composer avec celles-ci.

Le législateur wallon en a bien pris conscience. De longue date, le droit wallon prévoit un mécanisme d'indemnisation des propriétaires des moins-values d'urbanisme liées à un changement planologique supprimant le caractère urbanisable d'un terrain¹⁴. Une autre illustration plus significative est la récente intégration au CoDT d'un fondement d'expropriation propre dont notamment le risque naturel lié aux inondations¹⁵, preuve que le risque climatique est désormais présent dans les outils de politique foncière encadrés par le droit de l'urbanisme.

D'autres limites, d'ordre sociologique ou économique, régulièrement rencontrées dans la pratique du droit de l'urbanisme, constituent des obstacles à la lutte contre le changement climatique.

Dans le chef des demandeurs d'autorisations urbanistiques, il s'agit avant tout de la préoccupation économique et/ou de la rentabilité des projets. Sur ce point, les mécanismes de subventions publiques, tels que ceux adoptés en matière de performance énergétique des bâtiments contrôlée à travers les permis¹⁶, ou encore dans le cadre de la politique envi-

¹⁴ Art. D.VI.38 du CoDT. Un tel mécanisme peut précisément résulter d'une volonté de préserver un terrain pour des raisons environnementales et, indirectement, climatiques.

¹⁵ L'art. D.VI.1, 11°, du CoDT prévoit ainsi que peut fonder une expropriation « l'objectif la sécurité publique, des mesures de limitation du risque relatives aux biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation sens de l'article D.53-2 du Code de l'Eau ». Alors que la Région wallonne pouvait déjà agir en ce sens sur la base du Code de l'Eau lui-même, le législateur wallon a intégré le risque climatique aux outils de politique foncière propres au droit de l'urbanisme.

¹⁶ Il s'agit notamment des primes octroyées par la Région wallonne pour l'isolation des habitations (primes « énergies ») et des primes octroyées pour la rénovation du bâtiment.

ronnementale¹⁷, constituent des réponses déjà pratiquées par législateur wallon... dans les limites budgétaires disponibles.

Dans le chef des riverains et citoyens, c'est évidemment l'individualisme, traduit notamment dans le phénomène *NIMBY*¹⁸, qui s'érige en frein à la lutte contre le changement climatique. Face à ce risque, l'enseignement de la jurisprudence de la Cour de justice selon lequel le phénomène *NIMBY* ne peut constituer un motif d'inaction dans le cadre de la police administrative des déchets¹⁹ nous semble parfaitement transposable à la question climatique. En matière de lutte contre le changement climatique, les dispositifs de production d'énergie renouvelable sont particulièrement exposés à la contestation massive de riverains qui – bien qu'adhérents à l'objectif général de diminution de consommation d'énergies fossiles – ne souhaitent pas accueillir les installations de production d'énergie vertes, telles que les éoliennes, dans leur cadre de vie. Ils multiplient alors les recours à l'encontre des permis qui y sont liés. Notons qu'en droit belge, pour atténuer ce phénomène, le législateur fédéral et son gouvernement ont notamment adopté un régime procédural permettant d'accélérer le traitement des recours administratifs introduits dans les affaires « d'intérêt public supérieur »²⁰, dont relèvent principalement les permis relatifs à des installations de production d'énergie renouvelable²¹.

¹⁷ Comme c'est le cas des subventions à destination des localités ou des porteurs de projets privés en application du décret « Neutralité Carbone » wallon commenté ci-dessus.

¹⁸ Abréviation usuelle pour « not in my back yard ».

¹⁹ Comme l'enseigne l'arrêt C.J.U.E., n° 297/08, *Commission c./ Italie*, du 4 mars 2010. La Cour y rejette le motif de défense de l'Italie qui invoquait « l'opposition de certaines populations résidentes quant aux sites sélectionnés » pour justifier l'absence d'atteinte des objectifs fixés en matière de politique des déchets.

²⁰ Ce régime procédural est instauré par l'article l'art. 101/1, alinéa 2 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après « L.C.C.E. »).

²¹ En vertu de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Il s'ensuit qu'un régime de traitement prioritaire est réservé aux affaires concernant les matières de transition écologique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelable. Sont notamment visés les permis ou les autorisations qui concernent des installations qui utilisent des sources d'énergie renouvelable telles que les centrales hydroélectriques ayant une capacité de production égale

II. La participation et les garanties procédurales

La participation du public et les garanties procédurales liés à la protection de l'environnement trouvent un socle commun, d'une part, dans la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003 (ci-après « la Convention d'Aarhus ») et, d'autre part, dans les diverses normes de droit européen encadrant l'évaluation environnementale, l'accès à l'information et la participation du public. Sous le présent titre, nous évoquerons dès lors – très synthétiquement – les protections procédurales qu'offrent l'évaluation des incidences environnementales, l'accès à l'information environnementale, la participation du public en matière d'environnement et le droit d'accès au juge. Ces quatre mécanismes de protection environnementale ont évidemment en commun que – trouvant un fondement direct ou non dans le droit de l'Union européenne – ils s'étendent au droit de l'urbanisme²².

L'impact climatique d'un plan, d'un programme ou d'un projet constitue un véritable pan du droit de *l'évaluation des incidences environnementales*²³. Les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement, encadrées en droit wallon, pour l'essentiel, par le titre I^{er} du Code wallon de l'environnement, s'imposent à n'importe quel plan ou programme urbanistique²⁴, ainsi qu'à tout *projet* urbanistique.

ou supérieure à 4 mégawatts.

²² Dès lors qu'il est de jurisprudence constante que la matière du droit européen de l'environnement englobe le droit de l'urbanisme.

²³ Sur cette question, voy. Ch. HUGLO, « L'évaluation environnementale climatique », in *L'environnement, le magistrat et le droit*, J. SAMBON (coord.), Larcier, Bruxelles, 2021, p. 301 à 314.

²⁴ À cet égard, la portée du champ d'application de l'évaluation des plans et programmes pose question notamment pour ce qui concerne la réglementation wallonne elle-même. En effet, le contentieux national a amené la Cour constitutionnelle à s'interroger si le CoDT lui-même n'était pas un plan ou programme soumis à évaluation des incidences environnementales. Voy M. DELNOY, « L'adoption d'une loi d'aménagement du territoire doit-elle être soumise à participation du public et évaluation des incidences sur l'environnement ? », obs. sous C.C., n° 145/2019, du 17 octobre 2019 (J.L.M.B., 2020, pp.1629 et s.)

Ainsi, en ce qui concerne les instruments planologiques en matière d'urbanisme, le rapport sur les incidences environnementales doit notamment comporter des informations sur « l'incidence du plan ou du schéma sur l'optimisation spatiale »²⁵ et « les problèmes environnementaux liés au plan, au schéma, au guide ou au périmètre » relatifs notamment aux « facteurs climatiques »²⁶.

En ce qui concerne les permis, tant la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement que l'étude d'incidences sur l'environnement²⁷ doivent identifier, décrire et évaluer les incidences du projet, notamment, sur le climat²⁸. Par ailleurs, il est précisé que ces incidences englobent les « incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et/ou de catastrophes pertinents pour le projet concerné »²⁹, ce qui englobe donc la vulnérabilité du projet aux conséquences des bouleversements climatiques comme, en Région wallonne, les inondations³⁰.

Quant à l'accès à l'information environnementale, là encore, la portée large de la protection procédurale offerte par la convention d'Aarhus et le droit de l'Union européenne offre au citoyen une pleine transparence quant aux informations environnementales susceptibles de concerner, ensemble ou séparément, des données climatiques et urbanistiques. La jurisprudence administrative de la commission de recours pour le droit d'accès à l'information environnementale (ci-après « la CRAIE »)

²⁵ D.VIII.33, § 3, 3°, du CoDT. Le fait que seuls les plans et schémas – et non également les guides et périmètres – soient visés pose question.

²⁶ D.VIII.33, § 3°, 8°, du CoDT.

²⁷ La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement constitue un document qui est joint à toute demande de permis et qui permet à l'autorité d'apprécier si le projet doit être soumis à évaluation des incidences sur l'environnement, si une telle obligation n'est pas obligatoire. L'étude d'incidences sur l'environnement constitue le document qui doit être réalisé si le projet est soumis à évaluation des incidences sur l'environnement et qui comporte les informations requises par l'article 5 de la directive 2011/92.

²⁸ Art. D.62, § 2, c), du Code de l'environnement.

²⁹ Article D.62, § 3, du Code de l'environnement.

³⁰ Pour une brève description des principales conséquences du changement climatique sur le territoire wallon, v. C.-H. BORN, « Adaptations au changement climatique et résilience des territoires : le droit wallon de l'urbanisme à la traîne ? », *op. cit.*, p. 122-123.

consacre à cet égard aussi bien l'accès à l'ensemble des documents d'une procédure d'autorisation urbanistique³¹ qu'à des documents relatifs à l'air, au climat ou aux énergies vertes³².

En ce qui concerne *la participation du public*, le professeur Delnoy³³ met en avant que certains auteurs ont certes pu attribuer à la participation du public un rôle de prise en compte par des conséquences environnementales des décisions³⁴, mais ce rôle constitue un avantage de la participation sans que la participation du public en soit l'outil *nécessaire*³⁵. Comparativement à l'évaluation des incidences environnementales³⁶ ou à l'accès à la justice³⁷, la participation du public ne semble donc pas l'outil privilégié, en droit de l'urbanisme, pour intégrer au processus décisionnel les considérations climatiques.

En termes de droit d'accès au juge, l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, permet que l'accès au juge ou à une autorité administrative indépendante pour l'introduction d'un recours administratif offre une protection procédurale aux « membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir ». Parallèlement, notamment en droit de la responsabilité extracontractuelle ou à travers des mécanismes procéduraux telle que l'action en cessation environnementale, les citoyens ou les associations environnementales disposent désormais de droits procéduraux relativement conséquents pour faire valoir leurs droits³⁸.

³¹ Sous réserve de l'exception, rarement accueillie, de la protection des droits intellectuels ou du droit au respect de la vie privée.

³² Voy. la décision de la CRAIE du 12 septembre 2019, n° 999, disponible sur <http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/aerw/pe/droitinfo/999.pdf>

³³ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 717.

³⁴ J. JENDROSKA et S. STEC, « The Aarhus Convention : Towards a New Era in Environmental Democracy », *Env. Liability*, 2001, p. 148.

³⁵ M. DELNOY, *La participation du public (...)*, *op. cit.*, p. 717.

³⁶ Voy. *supra*.

³⁷ Voy. *infra*.

³⁸ Instaurée par la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

Ce cadre procédural élargi a ainsi permis, ces dernières décennies, la multiplication des mécanismes permettant de contraindre les pouvoirs publics à agir sur le plan climatique³⁹. En ce sens, les décisions rendues dans les affaires dites « d'affaire du siècle » en France et *Urgenda* aux Pays-Bas⁴⁰ ont consacré en droit continental un droit d'action en matière climatique pour carence fautive et violation de droits fondamentaux. Plus récemment encore, c'est la Cour EDH qui a condamné la Suisse pour inaction climatique en violation des articles 6 et 8 de la Convention⁴¹.

En droit positif belge, c'est la saga jurisprudentielle *Klimaatzaak* qui a été au centre de toutes les attentions. Récemment, la cour d'appel de Bruxelles a, dans un arrêt du 30 novembre 2023, condamné l'État belge ainsi que les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale pour violation des articles 2 et 8 de la CEDH ainsi que des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, en raison de l'absence « d'ambition » et de « résultats » suffisants dans leur politique climatique⁴². La Région wallonne ne fut pas condamnée dans cette affaire, en raison du respect de ses objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

Certes, ces décisions de condamnation démontrent une avancée considérable dans les garanties procédurales favorables à la lutte contre le changement climatique. Cette avancée se traduit non seulement par un élargissement du droit d'accès au juge, mais aussi par la consécration du changement climatique comme élément constitutif de droits fondamentaux et comme composante d'un fait générateur de responsabilité extracontractuelles des pouvoirs publics.

³⁹ Pour une synthèse récente de cette question, voy. D. RENDERS, L. CECI, C. DELFORGE et A. VOLDERS, « Contraindre l'État à agir face au dérèglement climatique — Belgique », *Annuaire européen d'Administration Publique (A.E.A.P.)*, 2024, à paraître.

⁴⁰ Sur la portée de cette jurisprudence, voy. M. WUINE, « Analyse du jugement du tribunal de première instance dans l'affaire climat à la lumière des décisions rendues dans « l'Affaire du siècle » et *Urgenda* », *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2022/8, p. 363 et s.

⁴¹ Cour EDH, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, du 9 avril 2024

⁴² Bruxelles (2^e ch. F), 30 novembre 2023, R.G. n° 2021/AR/1589, 2022/AR/737, 2022/AR/891. Pour un récent commentaire de la place de cet arrêt dans la jurisprudence belge, voy. H. SCHOUKENS, « Waarom het klimaat arrest een juridische mijlpaal vormt in de Belgische rechtspraak », *Juristenkrant*, 2023/480, p. 10-11.

Néanmoins, ces avancées procédurales demeurent relativement autonomes du droit de l'urbanisme. Ainsi, en droit positif belge, il n'existe pas à ce jour de véritable garantie procédurale « climatique » propre au droit de l'urbanisme. Pour le reste, le risque d'impact climatique d'un projet ne peut notamment suffire à justifier l'intérêt à agir d'un riverain à l'encontre du permis qui autorise ce projet. Les mécanismes de recours administratif devant les autorités de tutelle sont par ailleurs différenciés. Ainsi, en droit wallon de l'urbanisme, les tiers qui ne sont ni demandeurs de permis, ni autorité publique, ne disposent d'aucun recours en réformation à l'encontre d'un permis d'urbanisme, alors que les riverains placés dans la même situation disposent d'un tel recours à l'encontre des permis d'environnement⁴³, ce qui constitue une différence de traitement, à notre sens, assez peu justifiée.

III. L'intégration des politiques climatiques au droit wallon de l'urbanisme

Nous examinons, ci-après, dans quelle mesure la lutte contre le dérèglement climatique, d'une part, et la prévention de ses conséquences, d'autre part, sont intégrées dans le droit wallon de l'urbanisme, qui trouve son principal fondement dans le CoDT. D'autres législations sont également examinées, lorsqu'elles sont prises en compte dans le processus décisionnel en matière d'urbanisme, notamment à la suite d'une intégration législative⁴⁴.

Nous examinerons dans un premier temps si ces thématiques sont prises en compte de manière transversale dans la définition des objectifs et principes rattachés à la police administrative de l'urbanisme (A), pour ensuite analyser de quelle manière elles sont intégrées dans le cadre de la planification spatiale (B) et dans le cadre du régime d'autorisations de projets urbanistiques (C).

⁴³ En droit wallon de l'environnement, le permis d'environnement est un permis d'exploiter une installation classée en raison de ses effets environnementaux et imposé, notamment, par l'article 10 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

⁴⁴ Voy. *supra*.

A. Dans les objectifs et principes généraux

Avant d'examiner plus précisément le droit wallon, les règles wallonnes en matière d'enjeux climatiques trouvent un fondement dans la Constitution belge elle-même. Ainsi, d'une part, selon l'article 23, alinéas 2 et 3, de la Constitution, le législateur wallon « garantit en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et [détermine] les conditions de leur exercice ». Le droit à la protection d'un environnement sain fait expressément partie de ces droits⁴⁵ et l'effet de *standstill* qui s'y attache a – sans aucun doute – vocation à s'appliquer aux normes wallonnes prévenant et luttant contre le changement climatique. D'autre part, l'article 7 *bis*, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose que « dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

L'objet de la présente contribution n'est cependant pas de discuter de la portée de ces dispositions⁴⁶.

L'article D.I.1 du CoDT comporte les objectifs et les principes fixés par le législateur pour le développement du territoire wallon⁴⁷.

⁴⁵ Article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

⁴⁶ Sur cette question, v. not., L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Wolters Kluwer, 2020, p. 142-158.

⁴⁷ Pour des commentaires plus approfondis de cette disposition, v. C.-H. BORN ET P.-Y. MELOTTE, « Le Livre Ier du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », in M. DELNOY et C.-H. BORN (coord.), *Le nouveau code du développement territorial (CoDT)*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 7 et s. ; J. SAMBON, commentaire de l'article D.I.1 du CoDT, in C.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-F. NEURAY et M. PÂQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Kluwer, 2020, p. 3 et s.

Le « développement territorial » n'est pas défini, en tant que tel, par le code. On peut raisonnablement considérer qu'il englobe les concepts d'« aménagement du territoire » et d'« urbanisme ». Les travaux préparatoires du CoDT précisent dans ce sens que « les trois concepts de développement territorial, d'aménagement du territoire et d'urbanisme ne sont pas cloisonnés. La notion de développement territorial contient explicitement des notions qui étaient implicites dans celle de l'aménagement du territoire dans un contexte international, avec une dimension plus transversale et en y intégrant des politiques plus récentes, telles la mobilité, le climat, les défis énergétiques

D'emblée, à la lecture de cette disposition, il peut être constaté que la prévention du changement climatique et de ses conséquences ne figure pas expressément parmi les objectifs qui guident le développement du territoire wallon. Cependant, les enjeux climatiques y semblent bien pris en compte de manière indirecte, à plusieurs égards.

Ainsi, tout d'abord, l'article D.I.1., § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoDT consacre le territoire wallon comme « patrimoine commun » de ses habitants⁴⁸. Cela implique, selon la section de législation du Conseil d'État, « l'idée que la conservation des biens qui composent le territoire est d'intérêt général et que celui-ci doit être transmis aux générations futures avec les qualités qui sont les siennes »⁴⁹. Les qualités du territoire wallon doivent donc être préservées, notamment face au changement climatique. Certains infèrent de cette « patrimonialisation » un renforcement du droit de participation du public aux processus décisionnel et du droit d'accès à la justice en matière de développement du territoire⁵⁰. Ainsi, il pourrait être soutenu dans ce sens que l'impact climatique d'un projet sur le « patrimoine commun » pourrait être invoqué pour contester en justice la décision d'autoriser ce projet⁵¹. Cependant, à notre connaissance, la jurisprudence n'a pas encore consacré ce qui précède.

Ensuite, la prévention du changement climatique et l'adaptation du territoire aux conséquences de ce dernier fait partie des « besoins environ-

*et démographiques. L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des moyens d'actions permettant de gérer les implications, sur le territoire de ce développement durable et attractif. L'aménagement du territoire se traduit davantage par l'organisation des activités par le biais de la planification et de l'urbanisme, ce dernier se traduisant la plupart du temps par des règlements touchant les affectations du sol et les dispositions constructives » (Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 17). Sur la distinction à faire entre ces trois notions, v. C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, *op. cit.*, p. 11 à 18).*

⁴⁸ Sur cette notion de patrimoine commun et les conséquences de son inscription dans le code, v. not. J. SAMBON, *op. cit.*, p. 6-13 ; M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du 'nouveau' CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plans », *Redrim*, 1999, p. 42 et s.

⁴⁹ Doc., P.W., 1996-1997, n° 233/1, p. 70.

⁵⁰ J. SAMBON, *op. cit.*, p. 9-12 ; M. DELNOY, *op. cit.*, p. 48-51.

⁵¹ Ce critère d'interprétation large du droit d'accès au juge semble aller dans le sens de l'analyse réalisée sous le point III de la présente contribution.

nementaux » que le code doit rencontrer⁵². Dans ce sens, les travaux préparatoires de l'article D.I.1 du CoDT confirment que le *développement territorial* recouvre notamment les politiques climatiques⁵³. En conséquence, notamment, les impératifs de préservation du climat et d'adaptation au changement climatique doivent être pris en compte – et même, selon le code, anticipés – par les autorités, lorsqu'elles adoptent un plan ou autorisent un projet, compte tenu de l'intégration des besoins environnementaux au développement territorial⁵⁴.

Cependant, si une des conditions subordonnant l'autorisation du projet du point de vue urbanistique – par exemple l'intégration paysagère du projet – fait défaut, l'article D.I.1 du CoDT n'impose pas à l'autorité de mettre en balance les avantages du projet en termes de protection du climat avec ses inconvénients, par exemple paysagers⁵⁵.

Enfin, alors que le principe « d'utilisation parcimonieuse du sol et des ressources » qui figurait à l'article 1^{er} du code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (« CWATUP ») adopté en 1997 n'avait pas été repris à l'article D.I.1 du CoDT adopté en 2016⁵⁶, la réforme du CoDT adoptée le 13 décembre 2023 réintroduit un objectif de « respect de l'optimisation spatiale » dans le code, cette dernière visant « à préserver au maximum les terres et à assurer une utilisation efficiente et cohérente du sol par l'urbanisation » et « comprenant la lutte contre l'étalement urbain »⁵⁷. L'*optimisation spatiale*, qui redéfinit le paradigme des *schémas* en droit wallon⁵⁸, permet à la fois de « lutter contre le change-

⁵² C.-H. BORN, « Adaptations au changement climatique et résilience des territoires : le droit wallon de l'urbanisme à la traîne ? », *Amén.*, 2018/4 (numéro spécial), p. 133. Sur les différentes manières dont les besoins environnementaux de la collectivité sont intégrés, de manière générale, dans le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire wallon, v. S. GUFFENS et B. JADOT, « Les besoins environnementaux de la collectivité », in M. DELNOY, C.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 436 et s.

⁵³ Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 17.

⁵⁴ C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁵ C.E., n° 254.473, du 13 septembre 2022, *S.A. Eneco Wind Belgium*.

⁵⁶ Sur la suppression de ces principes, v. C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, *op. cit.*, p. 32 et s.

⁵⁷ Article D.I.1, § 1^{er} alinéa 3, du CoDT.

⁵⁸ Voy. F. ONCLIN, A. PISON, R. SMAL et Z. VROUX, Rapport pour la Région wallonne, in *La flexibilité en droit de l'urbanisme*, Paris, La mémoire du droit, 2023, p. 193-229.

ment climatique, en favorisant la compacité de l'habitat et la limitation des déplacements émetteurs de CO₂ »⁵⁹, et d'adapter le territoire wallon à ses conséquences, en limitant l'imperméabilisation et l'artificialisation des sols qui augmentent le risque d'inondation – lui-même aggravé par le changement climatique – et en limitant des sols qui impacte les réserves en eau⁶⁰.

À côté des objectifs inscrits à l'article D.I.1 du CoDT, comme nous l'avons vu, la lutte contre le changement climatique est également prise en compte de manière transversale, en droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, au travers de l'évaluation des incidences sur l'environnement de la plupart des instruments dont l'adoption est prévue par le code⁶¹. Cela étant, à notre connaissance, il existe encore peu de jurisprudence relative à la prise en compte adéquate des incidences climatiques des plans et projets lors de l'évaluation des incidences environnementales de ces derniers. Cela constitue peut-être un indice de ce que l'obligation d'évaluer ces incidences est encore méconnue tant par les maîtres d'ouvrages que par les avocats.

B. Dans les outils d'aménagement du territoire

Les instruments principaux d'aménagement du territoire sont, en Région wallonne, les plans de secteurs, adoptés dans les années 1970-1980. Ces derniers couvrent tout le territoire wallon et l'affectent en différentes zones, dont l'intitulé et la destination sont fixées par le code⁶².

⁵⁹ Doc., P.W., 2023-2024, n° 1479/1, p. 6.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁶¹ Le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans, schémas guides et périmètres (qui constituent des « plans et programmes ») figure aux articles D.VIII.29 et suivants du CoDT. Il assure la transposition, pour ces instruments, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des permis (autorisations individuelles de projets) figure quant à lui aux articles D.62 et suivants du code de l'environnement et assure la transposition, pour ces permis, de la 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.

⁶² L'article D.II.23 du CoDT liste les différentes zones qui peuvent figurer au plan de secteur. Les articles D.II.24 à D.II.42 du CoDT fixent la destination de chacune de ces zones.

La prévention du changement climatique et l'adaptation du territoire à ses conséquences sont pris en compte à plusieurs égards dans ces plans.

Ainsi, notamment, les articles D.II.24 et D.II.25 du CoDT disposent que la zone d'habitat et la zone d'habitat à caractère rural doivent accueillir des espaces verts publics, ce qui constitue une obligation⁶³. Bien que la fonction de ces espaces verts obligatoires soit anthropocentrée, en ce que ces derniers sont avant tout destinés à améliorer la qualité de vie des habitants de ces zones⁶⁴, ils jouent un rôle évident dans la limitation du réchauffement climatique, notamment en captant du CO₂⁶⁵. Par ailleurs, ces espaces verts permettent de diminuer localement la température dans les villes, ce qui permet également d'adapter ces dernières aux épisodes caniculaires plus nombreux, en les rendant plus supportables pour leurs habitants⁶⁶.

Plus généralement, les zones du plan de secteur non destinées à l'urbanisation⁶⁷ ne sont en principe pas destinées à être artificialisées⁶⁸, sauf exceptions⁶⁹. Bien que le CoDT n'attribue expressément aucun objectif climatique au caractère non urbanisable de ces zones, ces dernières remplissent néanmoins un tel rôle dans les faits, de par notamment le rôle de « puits de carbone » et de limitation de ruissellement des eaux qu'elles assurent.

⁶³ M. DELNOY et P. CASTIAUX, « La zone d'habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics », in C.-H. BORN et F. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement — Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 121-124.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 109.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 109, note 39.

⁶⁶ Ce qui correspond notamment à la lutte contre les « îlots de chaleur » identifié *supra*.

⁶⁷ À savoir la zone agricole (D.II.36 du CoDT), la zone forestière (D.II.37 du CoDT), la zone d'espaces verts (D.II.38 du CoDT), la zone naturelle (D.II.39 du CoDT), la zone de parc (D.II.40 du CoDT), la zone d'extraction (D.II.41 du CoDT) et la zone d'aménagement communal concerté (D.II.41 du CoDT).

⁶⁸ On entend ici, par artificialisation, le processus par lequel les terrains agricoles, forestiers ou naturels sont urbanisés par une construction ou le placement d'une ou plusieurs installations fixes en vertu d'un permis d'urbanisme (Schéma de développement territorial adopté par le gouvernement wallon le 23 avril 2024, p. 16).

⁶⁹ Certaines constructions sont cependant admises dans ces zones, sous conditions. À cet égard, nous renvoyons au texte des articles D.II.36 à D.II.41 du CoDT.

Outre ce qui précède, le CoDT facilite, à travers les règles de mise en œuvre des différentes zones des plans, l'autorisation de projets portant sur la production d'énergies renouvelables. Ainsi, notamment, certains travaux liés à l'énergie renouvelable rejetée dans le réseau public sont considérés comme d'intérêt général⁷⁰, de sorte qu'ils peuvent bénéficier de dérogations à la destination du zonage prévu au plan de secteur⁷¹. Une telle possibilité de dérogation existe également pour l'alimentation de bâtiments existants, qui n'alimentent donc pas le réseau⁷². Par ailleurs, le CoDT autorise, sous certaines conditions, l'installations d'éoliennes en zone agricole et en zone forestière, de sorte qu'elles ne nécessitent pas l'octroi d'une dérogation si les conditions prévues sont remplies⁷³ et ce, même si ces zones sont des zones non destinées à l'urbanisation. Cette compatibilité de principe avec les zones agricole et forestière constitue une nouveauté par rapport au régime antérieur au CoDT⁷⁴.

Notons enfin que la lutte contre l'étalement urbain – qui prévient, on l'a vu, le changement climatique et ses conséquences – est directement prise en compte également lors de la révision des plans de secteurs puisque, en principe, l'inscription de nouvelles zones destinées à l'urbanisation en lieu et place de zones non destinées à l'urbanisation doit⁷⁵:

- Être attenante à une zone existante destinée à l'urbanisation ;
- Ne pas prendre la forme d'une urbanisation en ruban le long de la voirie ;
- Être compensée, pour au moins 85 % de sa superficie, par la modification d'une zone existante destinée à l'urbanisation.

Cela étant, à certains égards, les plans de secteur constituent également des instruments souffrant d'une certaine obsolescence face au change-

⁷⁰ Article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 7^o, k), du CoDT et article D.IV.22, alinéa 2, du CoDT, qui précise ces travaux.

⁷¹ Article D.IV.11 du CoDT.

⁷² Article D.IV.8, alinéa 1^{er}, du CoDT.

⁷³ Articles D.II.36, § 2, alinéa 2, et R.II.36-2 du CoDT (zone agricole) ; Articles D.II.37, § 1^{er}, alinéa 6, et R.II.37-2 du CoDT (zone forestière).

⁷⁴ D. DEOM, « Le vert est dans le vent. De quelques questions en rapport avec les éoliennes », *Rev. dr. communal.*, 2011/1, p. 2.

⁷⁵ Article D.II.45 du CoDT.

ment climatique. Ainsi, malgré l'interdiction de l'urbanisation "en ruban" lors des révisions du plan de secteur, les plans originaux adoptés dans les années 1970 et 1980 – non réformés totalement depuis lors – contiennent encore des délimitations de zones favorisant une telle urbanisation et, partant, l'artificialisation des sols⁷⁶. Certains plaident dès lors pour la révision de ces plans⁷⁷. Une telle révision générale des plans de secteurs apparaît cependant illusoire dans l'état actuel du droit wallon, puisqu'elle impliquerait en principe d'indemniser les propriétaires de terrains qui passeraient d'une zone affectée à l'urbanisation à une zone non affectée à la non-urbanisation, si les conditions visées par le code sont remplies⁷⁸.

Face à ce constat, le législateur wallon, lors de la réforme du CoDT adoptée le 13 décembre 2023, a décidé de lutter contre l'étalement urbain au moyen de documents indicatifs, à savoir le schéma de développement du territoire (SDT) et les schémas de développement pluricommunaux et communaux (SDP et SDC). Pour faire bref et sans entrer dans le détail du système mis en place par le législateur⁷⁹, il est désormais prévu notamment que ces instruments identifient les "centralités"⁸⁰ présentes

⁷⁶ Doc., P.-W., 2023-2024, n° 1479/1, p. 3.

⁷⁷ C.-H. BORN, « Adaptations au changement climatique et résilience des territoires : le droit wallon de l'urbanisme à la traîne ? », *op. cit.*, p. 139.

⁷⁸ Article D.VI.38 du CoDT. Sur les conditions d'application du mécanisme d'indemnisation des moins-values découlant de la révision du plan de secteur consacré dans cette disposition, v. F. HAUMONT, *L'urbanisme – La Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 627 et s.

En dehors du régime prévu par cette disposition, la moins-value qui découlerait de la révision des plans de secteur ne devrait pas automatiquement donner lieu à une indemnisation pour être conforme à l'article 16 de la Constitution et à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme, sauf à démontrer que l'absence d'indemnisation serait disproportionnée. En effet, les interdictions de bâtir découlant du plan de secteur ne constituent pas des privations du droit de propriété mais uniquement des limitations de ce dernier. Sur cette question, v. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 757-761.

⁷⁹ Ce dernier et, notamment, le droit transitoire prévu pour l'entrée en vigueur du nouveau contenu de ces schémas, est relativement complexe. Voy. not. l'article 245 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).

sur le territoire couvert par ces instruments, dans laquelle l'urbanisation devrait être concentrée et encouragée⁸¹, tout en devant se concilier avec l'obligation de prévoir des espaces verts publics dans de telles zones. Les schémas précités devront contenir des "trajectoires de réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation" et des "mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités"⁸², qui prendraient par exemple la forme d'indications relatives au pourcentage de "superficie en pleine terre" à atteindre dans les projets ou de seuils minimaux et maximaux de densité en logements⁸³.

Enfin, outre le plan de secteur et les schémas, le CoDT prévoit également l'adoption de guide communaux et régionaux d'urbanisme⁸⁴. Ces instruments peuvent notamment comporter des indications – à valeur, donc, indicative – portant sur "les mesures de lutte contre l'imperméabilisation du sol"⁸⁵, tandis que le guide régional d'urbanisme peut, quant à lui uniquement, comporter des normes à valeur réglementaire sur "les conditions pour accueillir les constructions et les installations dans les zones exposées à un risque d'accident majeur ou naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation (...), 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"⁸⁶, qui constituent en grande partie des risques et contraintes aggravés par le changement climatique. Cette possibilité, qui a été introduite par la réforme du CoDT adoptée en décembre 2023, n'a pas encore été mise en œuvre.

⁸⁰ Articles D.II.2, § 4, 3°, du CoDT (S.D.T.) ; D.II.6, §4, 2°, du CoDT (S.D.P.) ; D.II.10, § 4, 2°, du CoDT (S.D.C.).

⁸¹ Doc., P.-W., 2023-2024, n° 1479/1, p. 5-8.

⁸² Articles D.II.2, § 4, 3°, du CoDT (S.D.T.) ; D.II.6, §4, 3°, du CoDT (S.D.P.) ; D.II.10, § 4, 3°, du CoDT (S.D.C.).

⁸³ Voir le projet de nouveau S.D.T. non encore adopté définitivement par le gouvernement wallon.

⁸⁴ Articles D.III.1 et suivants du CoDT.

⁸⁵ Article D.II.2, § 1^{er}, 13°, et D.III.5 du CoDT.

⁸⁶ Art. D.III.2, § 2, 1°, du CoDT.

C. *Dans le régime d'autorisations urbanistiques des projets*

Tout d'abord, alors qu'en principe, notamment, tous travaux de construction, de placement d'une installation fixe et de transformation d'une construction existante sont soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme préalable⁸⁷, le législateur habilite le gouvernement wallon à exonérer de permis d'urbanisme certains actes et travaux "en raison de leur nature ou de leur impact sur le voisinage ou l'environnement"⁸⁸. Certaines des exemptions de permis adoptées sur cette base sont clairement destinées à faciliter la réalisation de projets destinés à prévenir le réchauffement climatique et ses conséquences. Elles visent par exemple, sous certaines conditions, le placement des matériaux de parements d'élévation ou de couvertures de toiture en vue d'atteindre les normes énergétiques en vigueur⁸⁹, le placement de matériaux de couvertures de toiture photovoltaïques⁹⁰, la réalisation de façades végétales⁹¹, le placement ou le remplacement de portes ou de châssis par des portes ou des châssis visant à atteindre les normes énergétiques en vigueur⁹².

Au stade de la conception du projet, les outils d'aménagement visés au point B. doivent être respectés dans la mesure où ils s'appliquent au projet⁹³, sauf l'octroi d'une dérogation ou d'un écart⁹⁴. Les politiques climatiques inscrites dans ces instruments sont donc prises en considération à ce moment.

Par ailleurs, les bâtiments doivent en principe respecter des exigences de performance énergétique fixées en vertu d'un décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments⁹⁵. Bien que

⁸⁷ Art. D.IV.4, alinéa 1^{er}, du CoDT.

⁸⁸ Art. D.IV.1, § 2, alinéa 1^{er}, du CoDT.

⁸⁹ Rubrique A.1 de la nomenclature des exonérations de permis figurant à l'article R.IV.1-1 du CoDT.

⁹⁰ Rubrique A.2.

⁹¹ Rubrique A.3.

⁹² Rubrique A.6.

⁹³ Le S.D.T. ne s'applique que partiellement et subsidiairement aux demandes de permis d'urbanisme (v. art. D.II.16, § 2, 3^o, du CoDT).

⁹⁴ Articles D.IV.5 à D.IV.13 du CoDT.

⁹⁵ Art. 9 et 13 dudit décret. Ce décret transpose notamment la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments.

ces exigences soient contrôlées essentiellement au moyen d'un système de déclaration et de certification en grande partie autonome de la police du développement territorial⁹⁶, il semble que le respect de ces exigences doive être pris en considération par les autorités chargées de statuer sur les demandes de permis, bien qu'aucune disposition légale ne l'impose clairement⁹⁷. Cependant, au regard notamment de l'enjeu crucial qu'il comporte en matière climatique⁹⁸, l'effectivité du contrôle des exigences de performance énergétique des bâtiments par les autorités urbanistiques pourrait être questionnée, en témoigne notamment le peu de jurisprudence sur cette question⁹⁹.

Le décret précité comporte également des exigences d'électromobilité, portant sur la nécessité, pour certains projets, de prévoir des points de recharge des véhicules électriques ou de permettre de procéder ultérieurement à l'installation de tels points de recharge ultérieurement¹⁰⁰. Le respect de ces exigences est contrôlé de manière identique à celui des exigences PEB, avec les mêmes questions que cela implique.

Notons également que la Région wallonne a édité plusieurs référentiels destinés à informer les propriétaires et les locataires des bonnes pratiques en matière d'aménagement ou de construction afin de rendre les maisons moins vulnérables aux risques climatiques et environnemen-

⁹⁶ Art 14 et suivants du décret du 28 novembre 2013.

⁹⁷ Plusieurs éléments vont cependant dans ce sens. Ainsi, le formulaire de demande de permis d'urbanisme impose d'y joindre les documents P.E.B., qui font donc partie de la demande de permis d'urbanisme, ce qui est par ailleurs imposé par l'article 23 du décret du 28 novembre 2013 ; les travaux parlementaires dudit décret semblent également aller dans ce sens (v. Doc., P.W., 2013-2014, n° 887/1, p. 57) ; les « besoins énergétiques de la collectivité » sont visés à l'article D.I.1 du CoDT, de sorte qu'ils doivent être pris en compte lors de l'octroi des permis (v. ci-dessus) ; enfin, un arrêt du Conseil d'État l'a confirmé implicitement (C.E., n° 245.216, du 22 juillet 2019, *ville de Nivelles*).

⁹⁸ Dès lors que la mauvaise isolation énergétique du parc immobilier est une source très importante de gaz à effet de serre.

⁹⁹ En réalité, la majorité des arrêts y relatifs se bornent en réalité à considérer que des tiers ne disposent pas d'un intérêt suffisant à critiquer le respect des exigences P.E.B. par un projet urbanistique, puisque cette question n'aurait pas de répercussion sur eux (C.E., n° 245.217, du 22 juillet 2019, *Auspert et consorts*, C.E., n° 240.733, du 16 février 2018, *Haenecour et Cran*, C.E., n° 233.578, du 21 janvier 2016, *S.P.R.L. Capsicum* ; C.E., n° 216.574, du 30 novembre 2011, *commune de Waterloo*).

¹⁰⁰ Articles 13/1 à 13/3 du décret du 28 novembre 2013.

taux, notamment relatifs à la construction en zone inondable¹⁰¹. Même si de tels référentiels n'ont aucune valeur juridique, ces derniers sont pris en compte par les autorités pour apprécier l'opportunité d'octroyer les permis¹⁰².

Les risques découlant du changement climatique sont également pris en compte au stade de l'instruction des demandes de permis. Ainsi, le contenu de la demande de permis doit intégrer, depuis la réforme du CoDT du 13 décembre 2023, "les éléments nécessaires pour appréhender les risques naturels et les contraintes géotechniques majeures", parmi lesquels figurent les inondations. Le gouvernement wallon doit encore mettre en œuvre ce qui précède en adaptant le contenu obligatoire des demandes de permis, mais une circulaire avait été adoptée à ce sujet après les terribles inondations survenues en Région wallonne en juillet 2021¹⁰³.

Par ailleurs, le CoDT prévoit la consultation d'instances spécialisées sur la demande de permis lorsque le projet est exposé à certains risques, par exemple d'inondation, ou lorsqu'il est susceptible d'accroître ce risque¹⁰⁴. Ces avis ne sont cependant pas contraignants, de sorte que l'autorité peut s'en départir moyennant motivation.

Lors de la prise de décision, comme indiqué ci-dessus, les impératifs de préservation du climat et d'adaptation au changement climatique doivent être pris en compte – et même, selon le code, anticipés –, comme cela ressort de l'article D.I.1 du CoDT.

En outre, conformément à l'article D.IV.57, 3°, du CoDT, le permis peut être refusé ou soumis à des conditions s'il porte sur un projet « exposé à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que

¹⁰¹ <https://ediwall.wallonie.be/referentiel-constructions-et-amenagements-en-zone-inondable-2022-numerique-107594>

¹⁰² Le législateur souligne même « l'importance que les autorités régionales y accorde : DOC., P.W., 2023-2024, p. 22.

¹⁰³ Circulaire du 23 décembre 2021 du ministre de l'aménagement du territoire relative à la constructibilité en zone inondable, v. https://inondations.wallonie.be/files/documents_a_telecharger/Urbanisme/circulaire-relative-a-la-constructibilite-en-zone-inondable.pdf

¹⁰⁴ Art. D.IV.35 et R.IV.35 du CoDT.

l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau ». Les hypothèses visées dans cette disposition sont exemplatives et non limitatives, de sorte que tous les types d'inondations sont à envisager¹⁰⁵.

Enfin, lors de la récente réforme du CoDT, le législateur a ajouté à l'article D.IV.62, § 1^{er}, 6^o, du CoDT, une hypothèse dans laquelle le fonctionnaire délégué peut suspendre un permis octroyé par le collège communal, imposant audit fonctionnaire de vérifier si le permis prend adéquatement en considération les risques naturels ou les contraintes géotechniques majeurs précités. Il s'agit d'une réelle nouveauté, puisque le fonctionnaire délégué dispose ici d'un pouvoir de tutelle en opportunité, alors que les autres hypothèses visées à l'article D.IV.62, § 1^{er}, du CoDT impliquent uniquement un contrôle de légalité.

IV. Les innovations réalisées ou à intervenir

Nous l'avons vu, le législateur wallon a pris, dans le cadre de sa très récente réforme du CoDT, bien davantage en compte la lutte contre le changement climatique et l'adaptation au changement climatique que par le passé.

Ce sont les schémas qui ont vocation à permettre la mise en œuvre du nouveau paradigme d'optimisation spatiale, mais encore faut-il que les localités les adoptent, à défaut de quoi seul le schéma régional définira, dans les grandes lignes, les mesures permettant de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation¹⁰⁶.

Quant au plan de secteur, on l'a vu, l'outil devrait être réformé pour lutter plus efficacement, et surtout plus dynamiquement, contre l'étalement urbain.

Pour le reste, les pistes de réflexion ne manquent pas.

¹⁰⁵ I. JEURISSEN, « La circulaire ministérielle du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable », *Amén.*, 2022/3, p. 179.

¹⁰⁶ Voy. ci-avant.

Le législateur pourrait renforcer le critère climatique dans les évaluations environnementales ainsi que parmi les critères d'adoption des plans urbanistiques ou parmi les critères décisionnels des autorisations urbanistiques.

Plus largement encore, il convient de se demander s'il n'y a pas lieu :

- Soit d'intégrer plus expressément les référentiels climatiques au droit de l'urbanisme ;
- Soit de mieux articuler les processus d'adoption des outils urbanistiques ou de délivrance des permis avec les objectifs affirmés – en droit de l'environnement de l'urbanisme – dans des très récentes réglementations comme celles du décret "neutralité carbone" commenté *infra*.

De manière plus générale, une meilleure articulation légale entre les politiques de l'urbanisme et de l'environnement semble indispensable, en matière climatique.

V. Une illustration emblématique : la désartificialisation dans le SDT

Nous avons vu que la récente réforme du CoDT, a mis en avant le paradigme de l'*optimisation spatiale* qui « vise à préserver au maximum les terres et à assurer une utilisation efficiente et cohérente du sol par l'urbanisation »¹⁰⁷.

Dans ce cadre, le nouveau SDT, définitivement approuvé par le gouvernement wallon le 23 avril 2024, a pour principale vocation à mettre en œuvre :

- La lutte contre l'étalement urbain qui se traduit notamment par des stratégies dans la localisation des projets et la densité de centralités ;

¹⁰⁷ Voy. ci-avant.

- La préservation des terres et des espaces vierges. Pour cela, le S.D.T. a notamment vocation à mettre en œuvre une véritable politique de *désartificialisation* des terres.

L'un des objectifs expressément formulés dans le SDT, est de « réduire progressivement l'artificialisation nette des terres en vue de tendre vers zéro km²/an à l'horizon 2050 »¹⁰⁸. Le type de mesure proposé en lien avec cet objectif est très novateur en droit wallon de l'urbanisme.

Ainsi, dans le cadre du premier grand principe de mise en œuvre du SDT, à savoir « Réduire la consommation de sol selon les trajectoires d'artificialisation nette »¹⁰⁹, une des mesures guidant l'urbanisation¹¹⁰ est que les projets seront à l'avenir soumis à des mesures telles que, pour un projet d'envergure, de plus d'un demi-hectare :

Préserver au moins 70% si le projet est neuf et situé dans une zone constructible en dehors d'une *centralité*¹¹¹ ;

Ne pas dépasser 70% d'artificialisation du sol dans les centralités et réduire l'artificialisation ou ne pas l'augmenter si ce quota est déjà dépassé¹¹².

Il s'agit bien d'*indications*, présentes dans les schémas (dans le SDT de manière supplétive), ce qui en fait une norme de nature « souple » au regard des normes réglementaires du plan de secteur. Néanmoins, la précision de ces mesures au regard d'un contexte et d'objectifs rigoureusement étudiés est novatrice, prévisible et manifestement positive.

Les municipalités devront le cas échéant affiner ces indications, mais le mécanisme est innovant et répond aux objectifs prospectifs de désartificialisation invoqués dans le droit international : il montre que le droit wallon de l'urbanisme se positionne désormais dans une optique de *dé-*

¹⁰⁸ Objectif SA1.P1 du projet de schéma de développement du territoire.

¹⁰⁹ Objectif SA1.P1 du S.D.T., pages 36 et s.

¹¹⁰ C'est-à-dire un principe applicable par défaut, en cas de non-adoption par une municipalité d'une règle contraire dans les six ans de l'entrée en vigueur du S.D.T.

¹¹¹ C'est-à-dire, selon le S.D.T., une « Partie de villes et de villages qui cumule une concentration en logements, une proximité aux services et équipements et une bonne accessibilité en transports en commun ».

¹¹² Voy. les mesures guidant l'urbanisation dans le SA1.P1 du S.D.T.

minéraliser des parcelles construites et, à terme, ne plus minéraliser des sols vierges, sauf de manière raisonnée, dans les localisations déjà construites ou prioritaires. Il était à notre sens temps que le droit wallon adopte un tel paradigme, notamment au regard du besoin d'adapter le territoire aux conséquences du changement climatique.

Abstract

Climate change is present in urban planning law through:

- Urban planning rules helping to limit greenhouse gas emissions or undesirable climatic phenomena, like urban heat islands or floods ("mitigation");
- Rules for adaptation to the harmful consequences of global warming (increased flooding, periods of drought, etc.). This second category of standards is subject to debate, because the territory of Wallonia is very small compared to its population.

The main legal limit to the progress of climate protection in planning law is undoubtedly the principle of independence of administrative rules. In application of this principle, CO₂ emissions are not controlled through planning procedures, but by Walloon environmental law.

Traditionally, climate change is indirectly integrated into content and procedural rules linked to urban plans: principles for revising the Walloon sector plan to preserve green areas, obligation to maintain green spaces in residential areas, etc.

Climate change is also taken into account through the criteria for issuing permits. There is, in Walloon law, a very demanding control of environmental assessment. Projects must in principle comply with energy performance requirements set under a decree of November the 28th, 2013 relating to the energy performance of buildings. Walloon law contains flexible rules based on demolition-reconstruction, renovation before new construction, creation of islands of freshness, etc. Finally, electromobility or the production of green energy are clearly encouraged in permits.

But Walloon law has been the subject of two recent and major innovations:

- By a decree of December the 13th, 2023, the Walloon legislator expressly integrated not only a series of rules in favor of climate risk prevention, but also enshrined the central concept of "spatial optimization" in planning law. This objective is guided not only by a desire to preserve natural spaces and open land, but also by an objective of *de-artificialization* of soils;
- Since the dramatic floods of July 2021, natural risk has been a central criterion for issuing permits. It constitutes an absolute reason to refuse a permit. In this matter, the central power also has discretionary supervision.

Today, climate change is especially present in flexible plans. As an emblematic illustration, the new "Territorial Development Plan"¹¹³ – definitively adopted on April 24, 2024 – establishes precise rules to:

- Preserve virgin lands and favor reconstruction;
- Ultimately, *de-artificialize* more than artificialize the soil.

Résumé

Le changement climatique est présent en droit de l'urbanisme à travers :

- Les règles d'aménagement du territoire qui contribuent à limiter les émissions de gaz à effet de serre et les phénomènes indésirables, comme les îlots de chaleur urbains et les inondations («mitigation »);
- Les règles d'adaptation aux conséquences néfastes du changement climatique (inondations accrues, périodes de sécheresse, etc.). Cette seconde catégorie de règles est sujette à des arbitrages propres au droit wallon, notamment parce que le territoire de la Wallonie est très réduit comparé à sa population.

Le premier obstacle aux progrès de la protection du climat en droit de l'urbanisme est sans aucun doute le principe de « l'indépendance des

¹¹³ « Schéma de Développement du Territoire » *in french*.

polices administratives ». En application de ce principe, les émissions de CO₂ ne sont pas directement contrôlées à travers des procédures d'urbanisme, mais par le droit wallon de l'environnement.

Traditionnellement, le changement climatique est indirectement intégré aux règles de fond et de procédure liées à l'aménagement du territoire: principes de révision du plan de secteur afin de préserver les espaces verts, obligation de maintenir des espaces verts dans les zones résidentielles...

Le changement climatique est également pris en compte à travers les critères de délivrance de permis. Il existe, en droit wallon, un contrôle très strict d'évaluation environnementale. Les projets doivent en principe se conformer aux exigences de performance énergétique fixées par un décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments. Le droit wallon comporte des indications reprises dans des instruments stratégiques concernant la démolition-reconstruction, la priorité à la rénovation, la création d'îlots de fraîcheur, etc. Finalement, l'électromobilité ou la production d'énergie verte sont encouragées à travers les règles de délivrance des permis.

Mais le droit wallon a récemment été sujet à deux innovations majeures :

- Par un décret du 13 décembre 2023, le législateur wallon n'a pas seulement expressément intégré une série de règles favorisant la prévention du risque climatique ; il a aussi retenu le concept central d'« optimisation spatiale » dans le droit de l'urbanisme. Cet objectif est guidé par un désir de préserver les espaces naturels et les paysages ouverts, mais également par un objectif de *désartificialisation* des sols et de préservation de la « pleine terre » ;
- Depuis les dramatiques inondations de juillet 2021, le risque naturel est devenu un critère central dans la délivrance des permis. Il constitue une raison absolue de refus de délivrance d'autorisation. En la matière, le pouvoir central dispose aussi d'une importante compétence discrétionnaire.

Aujourd'hui, le changement climatique est particulièrement présent dans les schémas. Le nouveau « Schéma de Développement du Terri-

toire », adopté définitivement le 24 avril 2024, en offre une illustration emblématique en établissement des règles précises pour :

- Préserver les terres vierges et favoriser la reconstruction ;
- En définitive, *désartificialiser* plus qu'artificialiser le sol.

Droit de l'urbanisme et changement climatique: défis et perspectives

Land use planning law and climate change: challenges and perspectives

Des événements catastrophiques ont souligné l'actualité du thème choisi pour le quatorzième colloque biennal de l'Association internationale de droit de l'urbanisme (AIDRU), qui s'est tenu les 20 et 21 septembre 2024 à l'Université écologique de Bucarest : le droit de l'urbanisme et le changement climatique. Conformément à la mission de l'AIDRU, ce thème a été traité dans une démarche comparatiste.

L'ouvrage s'ouvre avec un état des lieux, exposant les limites du droit de l'urbanisme positif face au changement climatique, ainsi que les effets des procédures et de la participation. Il se poursuit dans une approche plus prospective, avec une analyse de l'intégration des politiques climatiques dans le droit de l'urbanisme, une évocation de la contribution de ce droit à l'adaptation au changement climatique et une synthèse des leçons des exemples nationaux. Des conclusions générales élargissent la perspective. À la suite de cette partie générale, figurent les différents rapports nationaux.

Catastrophics events have highlighted the urgency of the theme chosen for the fourteenth biennial conference of the International Association of Land Use Planning Law (AIDRU), held on September 20th and 21st, 2024, at the Ecological University of Bucharest : land use planning law and climate change. As usual for the AIDRU, the theme was approached from a comparative perspective.

The book starts with the current situation, analysing the limitations of current land use planning law in the face of climate change and the impact of procedures and participation. A more prospective approach follows, with reports on the integration of climate policies in land use planning law, the contribution of the latter to climate change adaptation and the lessons drawn from the national examples. General conclusions open the scope of reflexion. The national reports follow this general section.

