

Le schéma de développement du territoire appliqué aux plans et aux projets

Alexandre PIRSON

Avocat et Maître de conférences ULiège

Julien LEJEUNE

Auditeur adjoint au Conseil d'Etat

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	88
II.	Définition et contenu du S.D.T.	89
	A. Prescrit du CoDT	89
	B. S.D.T. tel qu'adopté par le gouvernement	92
III.	Force juridique	97
IV.	Articulation avec les outils d'aménagement et effets sur les permis	99
	A. Articulation avec les outils d'aménagement	99
	B. S.D.T. appliqué aux projets	103
V.	Application transitoire	110
VI.	Conclusions	110

I. Introduction

1. Le nouveau Schéma de Développement du Territoire (ci-après « S.D.T. ») constitue la pierre d'angle du nouveau paradigme de l'*optimisation spatiale*, consacré dans le cadre de la récente réforme du CoDT opérée par un décret du 13 décembre 2023¹. Cet objectif d'optimisation spatiale est en quelque sorte la synthèse stratégique de deux grands axes de la réforme :

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

En adoptant le S.D.T., le Gouvernement wallon a en réalité mis en œuvre de « nouvelles priorités »², qui s'inscrivent dans un mouvement impulsé par l'Union européenne. Il a non seulement revu sa stratégie territoriale, davantage en phase avec le récent *Green Deal* pour l'Union européenne et avec l'obligation de prioritairement planifier les infrastructures sur des sites déjà artificialisés, visée notamment dans l'*European Critical Raw Material Act*³, qui exprime la nécessité d'un nouveau paradigme en matière d'occupation des sols. L'un des objectifs expressément formulé dans le S.D.T. est ainsi de « réduire progressivement l'artificialisation nette des terres en vue de tendre vers zéro km²/an à l'horizon 2050 »⁴. Mais le Gouvernement wallon a en outre entendu mettre fin à une longue saga liée à sa volonté, exprimée depuis sa déclaration de politique régionale 2014-2019, de réviser l'ancien Schéma de Développement de l'Espace régional (ci-après « S.D.E.R. ») qui avait été adopté par un arrêté du 27 mai 1999 et dont l'appellation fut remplacée par celle du S.D.T. dans le cadre de l'adoption du CoDT de 2016⁵.

Le premier S.D.T. adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019 fit l'objet d'un retrait par un arrêté du 9 février 2022, à la suite d'une procédure en annulation initiée par la ville d'Andenne le 6 février 2020⁶. Mais si le retrait du S.D.T. initial était visiblement justifié pour des raisons de méthodologie d'adoption des pôles⁷, c'est surtout la volonté d'y inscrire

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

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

3. 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.

4. Objectif SA1.P1 du S.D.T., p. 40.

5. Art. D.II.58 du CoDT. Le CoDT entré en vigueur le 1^{er} juin 2017 a ainsi redéfini le contenu des schémas et leur rôle essentiel de définition des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire, voire d'urbanisme, ainsi que des moyens de mettre en œuvre lesdits objectifs. Sur le contenu des schémas tel que redéfini par la réforme du CoDT, voir M. DELNOY et R. SMAL « Les schémas de développement et d'orientation », in M. DELNOY et C.-H. BORN (coord.), *Le nouveau code de développement territorial (CoDT)*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 77 et s.

6. M.B., 18 février 2022.

7. Comme l'expose le préambule de l'arrêté de retrait précité « aux termes de son rapport du 8 octobre 2020, l'auditeur du Conseil d'Etat propose d'annuler l'arrêté précité au motif que les critères pris en compte par le Gouvernement pour déterminer le classement des communes comme pôles, s'ils sont exposés de manière générale dans l'acte, n'ont en revanche pas été portés à la connaissance du public dans le cadre de l'enquête publique et de la consultation des communes, et au motif que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pour quelles raisons les études réalisées pour qualifier la ville d'Andenne comme 'pôle rayonnant sur elle-même' étaient toujours pertinentes et actuelles au moment de l'adoption du schéma de Développement territorial » (Arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2022 retirant l'arrêté du Gouvernement wallon 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999).

une nouvelle philosophie d'aménagement qui semble avoir présidé au processus aboutissant au S.D.T. de 2024. Si cette nouvelle philosophie semble plus protectrice de l'environnement que par le passé, elle nous paraît également résulter d'une volonté gouvernementale officieuse – mais connue de longue date – de réduire l'occupation des zones destinées à l'urbanisation du plan de secteur sans opérer une révision globale⁸ de celui-ci.

A la suite du rapport final de l'analyse contextuelle du S.D.T. établie par la conférence permanente du développement territorial (« C.P.D.T. ») en février 2022 et du rapport des incidences sur l'environnement (« R.I.E. ») finalisé en mars 2023, le projet de S.D.T., avec sa cartographie et son analyse contextuelle mise à jour, ont été soumis à enquête publique du 30 mai au 14 juillet 2023, ainsi qu'à enquête administrative. Lors de ces enquêtes, 1430 courriers d'observations ont été envoyés dont 245 étaient directement issus de collectivités locales. Il semble que l'un des motifs de défiance des communes à l'égard de l'instrument fut la difficulté, pour ces dernières, à mettre en œuvre leur politique d'optimisation spatiale à l'échelle locale, compte tenu des moyens limités en temps et en argent qui sont les leurs.

En toute fin de législature, le S.D.T. a été définitivement adopté par un arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2024, publié au *Moniteur belge* du 21 juin 2024⁹. Il est partiellement en vigueur depuis le 1^{er} août 2024, et fait l'objet – au moment de la rédaction des présentes lignes – d'un recours en annulation introduit devant le Conseil d'Etat¹⁰.

2. L'objet de la présente publication n'est pas de revenir sur le processus d'adoption du S.D.T. ou encore d'aborder la pertinence des objectifs de développement territorial ou d'aménagement du territoire de l'outil, mais plutôt d'identifier sa nouvelle portée et son articulation avec les outils d'aménagement et avec les projets, lesquelles font la part belle à un contenu juridique parfois novateur.

Dans les lignes qui suivent, après avoir abordé les définitions et contenus essentiels du S.D.T. (pt II), nous tenterons surtout d'identifier la force et les effets juridiques du S.D.T. (pt III) et son application aux outils

d'aménagement du territoire et aux projets soumis à permis (pt IV). Nous apporterons enfin les quelques précisions nécessaires de droit transitoire (pt V) avant de conclure.

II. Définition et contenu du S.D.T.

A. Prescrit du CoDT

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

1. Analyse contextuelle

4. L'analyse contextuelle, d'une part, constitue une analyse de type « SWOT »¹¹ portant notamment sur l'évaluation prospective des besoins et enjeux existants, sur les potentialités et les contraintes du territoire wallon¹². Le législateur, lors de la réforme du CoDT adoptée en 2023, a complété ce contenu obligatoire en y ajoutant notamment « *l'état actuel, l'évolution prévisible et les conséquences de l'étalement urbain et de l'artificialisation* »¹³. Cela soulève une question de droit transitoire, dès lors que le S.D.T. adopté par le Gouvernement wallon le 23 avril 2024 l'a été après l'entrée en vigueur de cet ajout, le 1^{er} avril 2024¹⁴. En effet, conformément au principe *tempus regit actum*, en vertu duquel la légalité d'une décision administrative doit être appréciée au moment de son adoption¹⁵, il pourrait être jugé qu'il aurait dû être tenu compte de cet ajout portant sur le contenu de son analyse contextuelle afin d'apprécier la légalité du S.D.T. Alors que cette précaution fut habituellement prise par le législateur wallon pour encadrer – lors des dernières réformes en matière d'urbanisme – le droit transitoire des demandes d'autorisation¹⁶, nous n'identifions étonnamment pas de disposition transitoire spécifique prévoyant que l'élaboration ou la révision du S.D.T. dont le projet a été adopté antérieurement à cette date¹⁷, se poursuit selon les dispositions en vigueur avant ladite date. Or l'analyse contextuelle du S.D.T. réalisée par la C.P.D.T., qui paraît avoir été réalisée en 2021 et finalisée en 2022¹⁸, ne semble pas comporter d'analyse approfondie de « *l'état actuel,*

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

9. Arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2024 adoptant définitivement le schéma de développement du territoire et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 adoptant définitivement le schéma de développement de l'espace régional, *M.B.*, 21 juin 2024.

10. *M.B.*, 9 septembre 2024.

11. « Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats ».

12. *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 19.

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

14. Art. 270 du décret du 13 décembre 2023 précité.

15. Voir not. C.E., n° 261.800, du 18 décembre 2024, *J.V. et crts.*

16. Voir sur ce point M. DELNOY, J. LEJEUNE, A. PIRSON et Z. VROLIX, « Les règles de droit transitoire en droit de l'urbanisme et de l'environnement », *Pli juridique*, 2020, n° 51, pp. 57 et s.

17. A savoir, en l'espèce, le 30 mars 2023.

18. <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/wallonie-2050/analyse-contextuelle-.pdf>.

l'évolution prévisible et les conséquences de l'étalement urbain et de l'artificialisation »¹⁹.

Certes, il pourrait être rétorqué que l'analyse contextuelle devrait être considérée comme un « acte de procédure » en soi – intervenu antérieurement à la modification de l'article D.II.2 du CoDT – de sorte que sa légalité ne devrait pas être examinée en tenant compte de cette modification, qui lui est postérieure²⁰. Cette solution peine cependant à nous convaincre. En effet, l'analyse contextuelle ne paraît pas constituer un acte administratif distinct du S.D.T. auquel elle se rapporte. Il s'agit uniquement, d'une certaine manière, d'un élément déterminant le contenu du S.D.T., dont la légalité devrait dès lors être examinée au moment de l'adoption de ce dernier, en vertu du principe *tempus regit actum*.

En tout état de cause, en tant que simple « analyse contextuelle », cette dernière n'a, en soi, aucune valeur normative²¹. La doctrine relève cependant qu'il s'agit d'un élément important dans la justification des choix de développement traduits dans le schéma, au point que son inexactitude pourrait être susceptible de vicier celui-ci²².

2. Stratégie territoriale

5. La *stratégie territoriale*, quant à elle, est composée en substance des objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire²³, des principes et modalités de mise en œuvre de ces objectifs, notamment ceux liés à l'optimisation spatiale, et, enfin, de la structure territoriale²⁴.

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

6. Les objectifs du S.D.T. doivent découler de l'analyse contextuelle²⁵, tout en « déclinant »²⁶, à l'échelle du territoire wallon, l'objectif global du CoDT « d'assurer un développement durable et attractif du territoire dans le respect de l'optimisation spatiale » tel que visé à l'article D.I.1, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT²⁷.

Les objectifs du S.D.T. ont une grande importance pratique, dès lors que ces derniers ne peuvent pas être compromis par le plan de secteur, les guides d'urbanisme, les schémas communaux et pluricommunaux, ainsi que les permis si ces instruments s'écartent des indications du S.D.T. (voir ci-après)²⁸. Ils devraient dès lors présenter une certaine portée générale²⁹.

Les objectifs qui doivent figurer dans la stratégie territoriale du S.D.T. doivent, selon l'article D.II.2. § 2, du CoDT, poursuivre les finalités suivantes : l'optimisation spatiale, le développement socio-économique et de l'attractivité territoriale, la gestion qualitative du cadre de vie et la maîtrise de la mobilité, notions qui font chacune l'objet d'une définition dans les travaux préparatoires du CoDT³⁰. Certaines de ces « finalités » ne sont pas sans rappeler les principes qui étaient auparavant inscrits à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE³¹, et à l'article D.I.1 du CoDT « mort-né » de 2014, le législateur ayant indiqué, dans les travaux préparatoires du CoDT de 2016, son intention de déplacer ces principes dans le livre II dudit Code, afin de faire de ces principes des objectifs intégrés aux schémas³², le ministre justifiant cela par la volonté de limiter les sources de recours potentiels sur la base du non-respect de ces principes, si ces derniers s'appliquaient à toute procédure³³. Ce changement de paradigme a été

19. Les auteurs – dans les limites de leurs compétences juridiques – n'ont pas procédé à une analyse *in extenso* de l'ensemble du document. Ils ont identifié tout au plus, dans la partie 4 de l'analyse contextuelle dédiée à la « dimension patrimoniale et environnementale », les constats que « l'urbanisation toujours croissante ainsi que les infrastructures de transport participent fortement à la fragmentation structurelle du territoire et impactent durablement les paysages (d'une banalisation à une diversification selon les cas) et la biodiversité » (p. 67) et que « d'ici 2050, la population mondiale devrait encore croître de près d'un tiers. La poursuite de l'artificialisation des territoires contribue également à la consommation d'une ressource non-renouvelable, le sol. Pour modérer, voire enrayer ces phénomènes, aussi présents en Wallonie, ainsi que leurs divers impacts environnementaux, les politiques européennes visent davantage l'utilisation rationnelle des ressources non-renouvelables en incluant notamment leur recyclage ainsi que le développement d'alternatives (ex. énergies renouvelables) et la suppression à l'horizon 2050 de toute augmentation nette de la surface des terres artificialisées » (p. 69).
20. Dans ce sens, en droit du procès civil, il semble pouvoir être considéré que les lois d'organisation judiciaire ne s'appliquent, dans le cadre des procédures pendantes, qu'aux actes de procédure accomplis après leur entrée en vigueur et que, dès lors, une nouvelle loi, bien qu'elle s'applique dès son entrée en vigueur aux actes juridiques pendants, ne remet pas en cause, nonobstant toute disposition contraire, la validité des actes accomplis sous l'empire de la loi antérieure (P. POPELIER, *Toepassing van de wet in de tijd*, Anvers, Kluwer, 1999, p. 73).
21. Voir, à ce sujet, ci-dessous, titre III.
22. M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *op. cit.*, p. 83.
23. Sur la différence entre les notions de développement territorial et d'aménagement du territoire, voir C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », *Le nouveau code du développement territorial*, *op. cit.*, pp. 11-18 ; Y. HANIN, « L'architecture, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et le développement territorial, des confusions bien ancrées. Contribution à leur redéfinition », *D'urbanisme et d'environnement, Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 219-229.
24. Art. D.II.2, § 2, du CoDT.
25. Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 19.
26. Le verbe « décliner » est expressément utilisé par le législateur à l'article D.II.1. du CoDT. Cela semble signifier que le S.D.T. doit donner plusieurs formes à ces objectifs (M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *op. cit.*, p. 87).
27. Sur cet objectif global et sa déclinaison dans les schémas, voir, de manière plus approfondie, C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », *op. cit.*, pp. 20 et s., plus particulièrement pp. 29 et s.
28. Art. D.II.17, § 1^{er}, al. 2 et 3 (schémas communaux), D.II.20, al. 2 (plan de secteur), D.III.9, § 1^{er}, (guide régional d'urbanisme) et D.IV.5 (permis) du CoDT.
29. M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *op. cit.*, p. 86.
30. Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 20. Nous revenons plus loin sur l'optimisation spatiale, qui occupe une place prépondérante dans le nouveau CoDT.
31. A savoir la gestion qualitative du cadre de vie, l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager. Quant à la portée de ces principes, voir M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 28-32.
32. Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 11.
33. Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, pp. 37 et 39.

critiqué en doctrine, dès lors que le S.D.T. – dont les objectifs doivent poursuivre les « finalités » se rapprochant de ces principes – n'est pas applicable, de manière générale, à toute demande de permis (voir ci-dessous) et que l'existence de schémas de développement pluricommunaux ou communaux n'est pas garantie³⁴, puisque les communes n'ont, en principe, pas l'obligation d'adopter de tels instruments.

Le fait que les « objectifs » du S.D.T. doivent suivre des « finalités » peut laisser songeur, le sens de ces notions étant fort proche. Certains y voient un « noyau dur » des objectifs que le S.D.T. devrait comporter³⁵, ou une contrainte dans l'identification des objectifs du S.D.T. que le gouvernement devrait respecter lors de l'adoption de ces derniers³⁶.

Parmi les finalités identifiées ci-dessus, l'« optimisation spatiale » inscrite lors de la réforme du CoDT opérée en 2023 nous paraît occuper une place prépondérante, dès lors qu'elle constitue désormais l'un des objectifs généraux consacrés à l'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT³⁷. Selon l'alinéa 3 de cette disposition, elle vise à préserver au maximum les terres et à assurer une utilisation efficiente et cohérente du sol par l'urbanisation et elle comprend la lutte contre l'étalement urbain. Les travaux préparatoires du décret du 13 décembre 2023 précité précisent que cette notion englobe les deux objectifs complémentaires de réduction de l'artificialisation³⁸ et de lutte contre l'étalement urbain³⁹, étant entendu que ce dernier objectif figurait déjà comme « but »⁴⁰ à l'ancien article D.II.2, § 2, alinéa 2, du CoDT.

b. Principes et modalités de mise en œuvre des objectifs

7. Outre les objectifs examinés ci-dessus, la stratégie territoriale du S.D.T. doit contenir les *principes et modalités de mise en œuvre* de ces objectifs, le législateur précisant expressément « notamment ceux liés à l'optimisation spatiale »⁴¹.

A cet égard, alors que rien n'est dit concernant les autres objectifs, le législateur liste le « contenu

minimal » des principes et modalités mettant en œuvre l'optimisation spatiale, qui sont⁴² :

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

Le CoDT ne précise pas en quoi consistent les concepts de « trajectoires de réduction », d'« étalement urbain », d'« artificialisation » et de « centralités » ici évoqués, ce que la section de législation du Conseil d'Etat a critiqué au regard du principe de légalité découlant de l'article 23 de la Constitution, dans la mesure où, notamment, ces notions sont, pour la plupart, centrales pour appréhender la portée de la réforme⁴³. En réponse, le législateur a notamment fait valoir que « les termes particuliers que la section de législation voudrait voir défini renvoient à des concepts opérationnels qui trouvent, dès lors, mieux leur définition dans les outils que le code régit que dans le code lui-même » et que « cette manière de procéder permet, dans le respect de la hiérarchie que le code organise, à chacun des outils, de s'appropriier ces concepts d'une manière pertinente et conforme au principe de subsidiarité »⁴⁴. Ces réponses ne nous convainquent pas, dès lors que de nombreux effets, parfois substantiels, sont donnés par le Code lui-même – et non au sein des outils qu'il prévoit – à ces concepts. On peut citer, à titre d'exemple, le fait que la « règle du comblement » visée à l'article D.IV.9 du CoDT ne s'appliquera plus, à partir du 1^{er} janvier 2031⁴⁵, en dehors de ces centralités. Nous y reviendrons. Par ailleurs, certaines de ces définitions, qui ne nous paraissent pas relever du « sens commun », figurent dans les travaux préparatoires, de sorte qu'elles auraient pu simplement être reprises dans le décret⁴⁶.

c. Structure territoriale

8. La stratégie territoriale du S.D.T. doit enfin définir une *structure territoriale*. Cette dernière n'est pas définie par le Code, qui précise cependant les éléments

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

35. C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, *op. cit.*, p. 30.

36. M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *op. cit.*, p. 86.

37. Doc., Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, p. 4.

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

39. *Ibid.*, p. 4.

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

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

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

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

44. Doc., Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, p. 11.

45. Voir la disposition transitoire figurant à l'article 248 du décret du 13 décembre 2023 précité.

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

qu'elle doit respectivement « identifier et exprimer cartographiquement »⁴⁷ et « reprendre »^{48 49}. Il s'agit ainsi :

- des *pôles*, qui ont été définis, lors des travaux préparatoires, comme les « partie[s] de territoire situées tant en milieu rural qu'en milieu urbain ou périurbain et dotées d'activités exerçant une attractivité sur les personnes à l'échelle suprarégionale, régionale, supralocale ou locale, caractérisées par leur mixité sociale et fréquentées par un nombre de personnes suffisamment important pour permettre une sociabilité anonyme ». Comme relevé ci-dessus, c'est la question des critères retenus pour identifier ces pôles qui a justifié le retrait, par le Gouvernement wallon, du précédent S.D.T. adopté le 16 mai 2019⁵⁰ ;
- des *aires* de développement, « en ce compris les bassins au sein desquels les trajectoires peuvent être modalisées en fonction des spécificités et des besoins de ceux-ci », ainsi que des « aires de coopération transrégionale et transfrontalière ». Ces aires, selon les travaux préparatoires, découlent des pôles, à différentes échelles⁵¹. Quant aux « bassins » au sein desquels des « trajectoires » peuvent être modalisées, selon les travaux préparatoires, ils constituent des instruments d'optimisation spatiale. Ainsi, lesdits travaux évoquent la nécessité de définir « une trajectoire régionale et des trajectoires communales de réduction de l'étalement urbain avec des objectifs pour 2030 et 2050 », qui devraient être définies par bassins, « étant entendu comme sous-espaces régionaux », pour prendre en considération la diversité du territoire wallon⁵². En réalité, toutes ces notions font référence à des principes de mise en œuvre (voir ci-dessus) figurant dans le S.D.T. tel qu'adopté par le Gouvernement wallon, qui définissent des trajectoires de réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols⁵³. A nouveau, on peut regretter que ces notions n'aient pas été définies directement dans le CoDT, dans la mesure où le législateur semblait viser des instruments particuliers ;
- les réseaux de communication de fluides et d'énergie. Aucun seuil minimal n'est précisé, alors que, selon l'article D.II.21, § 1^{er}, 2^o, du CoDT, seules

les principales infrastructures de communication et de transport de fluides, à l'exception de l'eau, et d'énergie doivent être inscrites au plan de secteur. Cela peut étonner, dans la mesure où le S.D.T. recouvre tout le territoire wallon de langue française, alors que le plan de secteur est établi, précisément, par secteurs de plus petite taille ;

- les sites reconnus en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature⁵⁴, et les liaisons écologiques qui ont été adoptées par le Gouvernement wallon le 9 mai 2019 et publiées au *Moniteur belge* du 30 octobre 2019.

3. Contenu facultatif

9. Enfin, pour faire bref, selon l'article D.II.2, § 6, du CoDT, le S.D.T. peut :

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

A cet égard, le S.D.T. tel qu'adopté par le Gouvernement wallon comporte des mesures de gestion et de programmation et un glossaire (voir ci-après) et identifie des projets liés aux aires de coopération transrégionale et transfrontalière et aux aires de développement, mais il n'identifie cependant aucune révision du plan de secteur précise qui devrait être lancée.

B. S.D.T. tel qu'adopté par le gouvernement

10. Le nouveau S.D.T., remplaçant l'ancien S.D.E.R. qui avait été lui-même adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, a été adopté par le gouvernement le 23 avril 2024 et est entré en vigueur le 1^{er} août 2024⁵⁵.

Il se décompose principalement en trois grandes parties.

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

48. Art. D.II.2, § 5, al. 2, du CoDT.

49. Pour une discussion de l'emploi des verbes « identifier », « exprimer » et « reprendre », de leurs implications et de leur caractère, à certains égards, erroné, voir M. DELNOY et R. SMAL, *op. cit.*, pp. 91-92.

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

51. *Doc., Parl. w.*, 2015-2016, n° 307/1, p. 20.

52. *Doc., Parl. w.*, 2023-2024, n° 1479/1, p. 5.

53. Voir le S.D.T. adopté par le Gouvernement wallon le 23 avril 2024, pp. 40-42 et pp. 52-55 notamment.

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

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

1. Cadre et vision

11. Sont notamment identifiés dans cette partie :

- a) Des « engagements », où il est fait référence à des plans d'action et des stratégies décidés à l'échelle mondiale, européenne et régionale⁵⁶ (p. 20). Ce propos nous paraît tout au plus introductif, sans réelle portée programmatique et encore moins normative.
- b) Douze « défis » que le S.D.T. entend relever (pp. 21-23). Il s'agit pour l'essentiel de grandes banalités, c'est-à-dire de défis très généraux qui sont communément partagés (garantir un développement et une prospérité de tous les territoires, lutter contre les inégalités, s'adapter aux effets du changement climatique et en changer les causes, ...).
- c) La présentation de sept « ambitions » qui fondent la « vision partagée » proposée par le S.D.T. pour « rencontrer ces défis » (pp. 24-28). On y trouve des choses relativement évidentes comme le fait que « ce développement économique et social doit pouvoir se décliner en égard aux spécificités des territoires, urbains et ruraux, et de leurs ressources, en veillant à un équilibre entre l'attractivité et le développement exogène d'une part, et la mise en valeur des ressources propres et le développement endogène d'autre part » (p. 24), mais également des choses plus concrètes comme « permettre la réindustrialisation », « l'infrastructure verte est renforcée, notamment à des fins nourricières, de production d'énergie, de matériaux et de médicaments », « soutenir l'essor touristique » (p. 24 également) ou « les déplacements carbonés seront réduits dans les centralités, en accordant, par ordre de priorité, la préférence au piéton, au vélo, au transport public et, en dernier recours, à la voiture au sein de l'espace public » (p. 26).

De manière générale, on peut s'interroger sur la portée à donner à ces engagements, défis et ambitions. En effet, tous ces éléments ne font pas expressément partie du contenu – obligatoire ou facultatif – du S.D.T. prescrit à l'article D.II.2 du CoDT⁵⁷. Ils ne nous paraissent par ailleurs pas constituer des « objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire » ou des principes et modalités de mise en œuvre de ces objectifs, qui sont expressément identifiés dans le S.D.T. (voir ci-après). Les « engagements » visés ci-dessus pourraient tout au plus correspondre à la manière dont les objectifs régionaux s'inscrivent dans le contexte suprarégional, qui est visée à l'article D.II.2, § 2, 2°, du CoDT. On pourrait dès lors se demander si ces défis et ambitions ne sont pas

illégaux, en ce que le législateur n'a pas prévu leur fixation dans le S.D.T.⁵⁸.

2. Objectifs, principes et modalités

12. Ce titre – qui constitue le « cœur » du document – présente les vingt objectifs régionaux du S.D.T., qui sont visés à l'article D.II.2, § 2, 1°, du CoDT. Ces vingt objectifs sont répartis en trois axes, auxquels leur numérotation correspond⁵⁹ :

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

Chaque objectif est exposé via :

- des constats, qui « objectivent les enjeux et les principes et modalités de mise en œuvre ». Ils « se fondent sur l'analyse contextuelle et s'inscrivent dans une démarche rétrospective et factuelle »⁶⁰ ;
- des enjeux, qui « identifient les points nécessitant une réponse stratégique relevant du développement territorial »⁶¹ ;
- de principes de mise en œuvre des objectifs (D.II.2, § 2, 2°, nouveau CoDT) ;
- de mesures de gestion et de programmation (D.II.2, § 6, 1°, du CoDT).

Certains objectifs (SA1, SA2, SA3 et CC3) comportent par ailleurs des « mesures guidant l'urbanisation », qui sont récapitulées dans l'annexe 1 du S.D.T. et qui constituent un type particulier de principes mettant en œuvre l'optimisation spatiale (D.II.2, § 4, 3°, du CoDT). Il s'agit, avec les centralités, des mesures ayant le plus d'impact concret pour les projets urbanistiques puisqu'elles sont, comme nous le développons au point IV.B :

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

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

57. Selon l'article D.II.2, § 1°, 1°, du CoDT, l'analyse contextuelle doit certes porter sur « les principaux enjeux territoriaux », mais cette analyse contextuelle ne fait pas partie, en soi, du document ici étudié.

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

59. Voir la p. 33 pour leur exposé synthétique réparti dans les trois axes.

60. S.D.T., p. 32.

61. *Ibid.*

3. Centralités et espaces excentrés

13. Dans cette partie sont présentés des concepts transversaux auxquels les objectifs et indications du S.D.T. font référence, à savoir les « centralités »⁶², ainsi que les « critères de délimitation des centralités »⁶³ qui doivent être respectés par les communes lorsqu'elles fixent des centralités dans leurs schémas de développement communaux et pluricommunaux. Cela est sans doute ce qui fit couler le plus d'encre durant l'enquête publique du S.D.T.

a. Contenu cartographique

14. Les **centralités** sont définies comme les « parties des villes et des villages cumulant une concentration en logements, une proximité aux services et équipements et une bonne accessibilité en transports en commun »⁶⁴. Cette définition n'est pas exactement identique à celle figurant dans les travaux préparatoires du décret du 13 décembre 2023 précité, qui définit les centralités comme « des lieux caractérisés par une concentration en logements et fournissant, au minimum, une bonne accessibilité en transports en commun et des services et équipements de base, tout en assurant la qualité de vie des habitants (espaces verts, surface habitable, etc.), la cohésion et la mixité sociales et le développement économique »⁶⁵.

Ces centralités ont été identifiées sur la base d'une méthodologie identifiée dans l'annexe 3 du S.D.T.⁶⁶, qui s'appuie sur deux études réalisées par l'IWEPS⁶⁷. Nos compétences strictement juridiques ne nous permettent pas de nous prononcer de manière critique sur ces études, qui relèvent des sciences géographiques. Cela étant, si nous comprenons bien, la méthodologie suivie par le Gouvernement wallon pour circonscrire les centralités peut être brièvement décrite comme suit. Les centralités correspondent à des « polarités résidentielles de base » qui ont été identifiées et cartographiées par l'IWEPS en combinant deux critères cumulatifs, à savoir⁶⁸ :

- une concentration suffisante en logements ;

- un critère de proximité à des services et équipements, impliquant qu'une des trois conditions suivantes soient remplies :
 - la présence à moins de 700 m de trois services de base différents ;
 - la présence à moins de 70 m de deux services de base différents et une desserte suffisante en transport en commun en bus ;
 - une desserte suffisante en transport en commun en train.

Trois variantes (A, B et C) ont par ailleurs été utilisées dans la définition de ce qu'il fallait entendre par « une concentration suffisante de logements » et « une desserte suffisante en transport en commun en bus », les seuils pris en compte différant dans ces variantes⁶⁹. Pour la plupart des communes, soit 230 communes, les centralités du S.D.T. correspondent aux polarités résidentielles de base issues de la variante A. Pour les communes dont la variante A n'identifie aucune polarité de base, soit 23 communes, les centralités correspondent aux polarités de base issues de la variante B. Pour les communes dont les variantes A et B n'identifient aucune polarité de base, soit 1 commune, les centralités correspondent aux polarités de base issues de la variante C⁷⁰.

Il ressort de ce qui précède que la méthodologie retenue a permis d'identifier des centralités à un moment donné sur la base des services retenus présents sur le territoire à ce moment⁷¹. De notre point de vue de juristes, que les centralités retenues sur la base de cette méthodologie aient été retenues « figées » dans un document stratégique et prospectif comme le S.D.T. peut étonner⁷².

Les centralités sont de trois types⁷³, une couleur leur étant attribuée à chacune dans le S.D.T. et ses annexes cartographiques⁷⁴ :

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

Etonnamment, alors que le S.D.T. a été publié au *Moniteur belge* le 21 juin 2024 pour entrer en vigueur le 1^{er} août 2024, ses annexes cartographiques ont

62. Art. D.II.2., § 4, 3°, du CoDT.

63. Art. D.II.2., § 4, 2°, du CoDT.

64. S.D.T., p. 200.

65. Doc., Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, p. 4.

66. S.D.T., pp. 264-265.

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

68. IWEPS, « Les polarités de base – des balises pour identifier des centralités urbaines et rurales en Wallonie, avril 2021 », *Working paper*, n° 32, p. 19.

69. *Ibid.*, pp. 27-30.

70. S.D.T., p. 264.

71. IWEPS, « Les polarités de base – des balises pour identifier des centralités urbaines et rurales en Wallonie, avril 2021 », *Working paper*, n° 32, p. 44.

72. Une approche plus prospective est cependant admise dans les « critères de délimitation de centralités » que devront respecter les communes pour délimiter les centralités sur leur territoire (voir ci-après). Il se peut donc que cette « limite » soit en réalité admise et assumée par l'auteur du S.D.T.

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

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

seulement été publiées au *Moniteur belge* le 9 avril 2025, sous la forme d'un *addendum*. Se pose dès lors la question de leur opposabilité aux tiers pour la période entre le 1^{er} août 2024 et le 9 avril 2025, dès lors qu'il découle de l'article 84, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les arrêtés qui intéressent la généralité des citoyens doivent être publiés intégralement au *Moniteur belge* pour acquérir force obligatoire, ce qui est indubitablement le cas en l'espèce⁷⁵.

15. Par opposition aux centralités, le S.D.T. identifie également des **espaces excentrés**, qui sont « *hors des centralités, [les] espaces urbanisés ainsi que ceux susceptibles de l'être* »⁷⁶. Selon le S.D.T., leur urbanisation est appelée à être freinée pour le développement du logement et des activités commerciales et tertiaires⁷⁷.

A lire la légende contenue dans le S.D.T. adapté à la suite de son enquête publique, ces espaces excentrés ne semblent pas constituer une « catégorie résiduaire » qui regrouperait l'ensemble des territoires qui ne sont pas situés dans des centralités. Ils constituent un périmètre à part entière, qui devrait figurer en « vert » sur la carte des centralités selon le S.D.T.⁷⁸. Cependant, de tels espaces excentrés en « vert » n'apparaissent pas dans les annexes cartographiques du S.D.T., qui n'identifient que des centralités (voir ci-dessus). Or, certaines mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. – qui sont applicables aux demandes de permis – (voir pt IV.B de la présente contribution) font référence à ces espaces excentrés pour leur application⁷⁹, ce qui paraît *a priori* contradictoire avec le fait que le Gouvernement wallon n'ait cartographié aucun espace excentré dans les annexes du S.D.T. Dès lors, de deux choses l'une :

- soit la légende du S.D.T. est erronée et les espaces excentrés constituent en réalité une *catégorie résiduaire* reprenant tous les espaces qui ne sont pas situés en centralité et qui répondent à la définition littérale de l'espace excentré. A cet égard, on pourrait même déduire de la définition de ces espaces, qui vise les espaces urbanisés en dehors des centralités et ceux susceptibles de l'être (nous soulignons), qu'ils seraient en réalité constitués uniquement des zones destinées à l'urbanisation

au plan de secteur⁸⁰ situées en dehors des centralités ;

- soit l'intention du Gouvernement wallon est bel et bien de ne conférer aucun effet utile aux mesures guidant l'urbanisation dans les espaces excentrés, à défaut de cartographie de tels espaces, ce dont on ne percevrait pas le sens.

Une clarification du Gouvernement wallon serait bienvenue sur ce point.

16. Au reste, au sein des centralités et des espaces excentrés peuvent également figurer :

- des « **cœurs de centralité** », qui sont les « quartiers de l'hypercentre », les « quartiers péricentraux rassemblant les commerces, services et équipements de proximité » et les « quartiers de gares ou de nœuds de transports en commun dont l'urbanisation est à renforcer en complémentarité de l'hypercentre »⁸¹ ;
- des « **axes structurants de centralité** », qui sont « les grands axes de déplacement qui irriguent les centralités et le long desquels se sont localement concentrés le logement, le commerce et d'autres activités économiques »⁸² ;
- des « **cœurs d'espaces excentrés** », qui sont par exemple les quartiers du centre historique des villages ou les parties de quartier résidentiel concentrant un nombre plus important de logements et de services⁸³.

Le S.D.T. évoque par ailleurs des « **bordures des centralités** », qui forment un espace de transition entre les centralités et les espaces excentrés, et qui sont composées de l'ensemble des terrains attenants à la centralité ainsi qu'à proximité immédiate de celle-ci »⁸⁴.

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

Le S.D.T. semble indiquer à cet égard, en substance, qu'il reviendra aux communes, « grâce à leur bonne connaissance du territoire, de délimiter les

75. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a encore récemment rappelé que « les arrêtés [délimitant le périmètre de la zone protégée en matière d'urbanisme pour Seneffe] ayant pour objet de déterminer une partie du champ d'application territorial du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, ils ne sont pas destinés à un nombre déterminé ou déterminable de citoyens mais peuvent, au contraire, concerner toute personne susceptible d'introduire une demande de permis ayant pour objet un bien situé sur le territoire de la commune de Seneffe » et que « si [les publications de ces arrêtés au *Moniteur belge*] reprennent la teneur du dispositif de chaque arrêté et mentionnent le territoire concerné, elles ne permettent pas d'en connaître les délimitations exactes, celles-ci figurant sur les plans ou cartes annexés qui, eux, n'ont pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge* », de sorte que « la publication des arrêtés en cause, incomplète, est irrégulière, en sorte qu'ils ne sont pas opposables aux tiers ». (C.E., n° 261.914, du 6 janvier 2025, L.D. et A.A.).

76. S.D.T., p. 200.

77. *Ibid.*

78. S.D.T., pp. 14 et 201.

79. S.D.T., pp. 47, 59 et 73.

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

81. S.D.T., p. 202.

82. *Ibid.*

83. S.D.T., p. 203.

84. S.D.T., p. 239.

centralités, de les caractériser selon leur nature villa-geoise ou urbaine et d'identifier les cœurs et les axes urbains structurants à consolider »⁸⁵. Cependant, quel est alors l'intérêt de prévoir, dans le S.D.T., des indications⁸⁶ applicables à ces périmètres, si ces derniers et les mesures qui s'y appliquent doivent de toute manière être adoptés par les communes⁸⁷ ? A notre sens, ces mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. pourraient tout au plus servir de source d'inspiration pour les communes, étant entendu que ces indications ne sont en principe pas applicables aux schémas communaux et pluricommunaux (voir ci-après)⁸⁸. La pratique toute récente semble pourtant montrer que les autorités urbanistiques considèrent que les mesures guidant l'urbanisation annexées au S.D.T. constituent bel et bien un référentiel pour les mesures à adopter dans leurs futurs S.D.C. et que la marge de manœuvre locale se situe avant tout dans la définition cartographique des centralités compte tenu des particularités locales.

Il ressort enfin du S.D.T. que « les périmètres de centralités sont représentés cartographiquement par un pointillé (dont les points ont un diamètre de 50 mètres) permettant une marge d'interprétation des limites de centralités »⁸⁹. Cette « marge d'interprétation » est à notre sens une source d'insécurité juridique et de difficultés pour l'application des mesures guidant l'urbanisation et des dispositions du CoDT qui se réfèrent aux centralités du S.D.T.⁹⁰. En effet, à titre de comparaison, l'épaisseur du trait délimitant les différentes zones du plan de secteur peut représenter cinq mètres⁹¹. L'interprétation d'un trait d'une telle épaisseur a déjà donné lieu à un certain contentieux⁹² – qui ne représente vraisemblablement que la partie visible de l'iceberg des difficultés rencontrées dans la pratique –, alors que cette épaisseur est dix fois inférieure à celle des pointillés délimitant les centralités.

b. Critères de délimitation des centralités par les autorités communales

17. Outre une cartographie des centralités, le S.D.T. comporte également, conformément à l'article D.II.2, § 4, 2°, du CoDT, les « critères de délimitation des centralités »⁹³. Ces critères sont à distinguer de la

méthodologie décrite ci-dessus sur la base de laquelle les centralités du S.D.T. ont été délimitées. Il s'agit en effet des indications qui devront être respectées par les communes lors de la détermination plus précise, dans leurs schémas de développement communaux ou pluricommunaux, des centralités présentes à l'échelle de leurs territoires respectifs⁹⁴.

Nous examinons plus en profondeur ces critères sous le titre IV.A.2.b.

4. Structure territoriale

18. Le S.D.T. comporte enfin la structure territoriale visée à l'article D.II.2, § 2, 3°, du CoDT (voir ci-dessus)⁹⁵.

Cette dernière est composée :

- 1) de pôles (d'ancrage, régionaux, la capitale régionale et trois pôles majeurs, à savoir Liège, Charleroi et Mons-La Louvière)⁹⁶ ;
- 2) d'axes, qui connectent les pôles entre eux⁹⁷. Ils comportent notamment :
 - les infrastructures de transport de marchandises et de personnes (routes, chemin de fer, voies navigables) ;
 - les infrastructures de transport de fluides et d'énergies ;
 - les nœuds de connexions de ces infrastructures (aéroports, gares, ports, antennes, ...) ;
- 3) d'aires de développement (de proximité, relais, et métropolitaines) et de bassins d'optimisation spatiale ;
- 4) de la « trame écologique régionale », qui est définie dans le S.D.T. comme « l'ensemble des habitats naturels ou semi-naturels, milieux de vie (temporaires ou permanents) et liaisons actuels ou potentiels, qui concourent à protéger, restaurer et développer la biodiversité à long terme sur le territoire régional »⁹⁸. Cette trame écologique régionale n'est pas en tant que telle visée à l'article D.II.2, § 5, du CoDT, qui définit le contenu de la structure territoriale, mais elle reprend les sites reconnus en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature⁹⁹, et les liaisons écologiques adoptées par le gouvernement qui sont, quant à elles, bien visés par cette disposition ;

85. S.D.T., p. 203.

86. S.D.T., pp. 47, 59 et 73. Ainsi, par exemple, les mesures guidant l'urbanisation de l'objectif SA2 (S.D.T., p. 59) disposent que « les densités peuvent être nettement supérieures à ces minima dans les cœurs et le long des axes structurants de centralité » (S.D.T., p. 59).

87. Art. D.II.6, § 4, 2° et 3° (S.D.P.), D.II.6/1, § 2, 2°, b) et c), (S.D.P. thématique), D.II.10, § 4, 2° et 3° (S.D.C.) et D.II.10/1, § 1, 2°, b) et c), (S.D.C. thématique) du CoDT.

88. Art. D.II.16, § 2, 1°, du CoDT.

89. S.D.T., p. 205.

90. Notamment les art. D.II.42 et D.IV.9 du CoDT.

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

92. *Ibid.*

93. S.D.T., pp. 203-205.

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

95. S.D.T., pp. 207 et s.

96. S.D.T., pp. 208-209.

97. S.D.T., pp. 210-211.

98. S.D.T., p. 217.

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

- 5) des « aires de coopération transrégionale et transfrontalières »¹⁰⁰.

5. Mesures de suivi et glossaire

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

- des mesures de suivi, par exemple notamment de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols, de l'étalement urbain, ...¹⁰¹ ;
- d'un glossaire, qui définit les principales notions utilisées dans le document¹⁰².

Dans ce glossaire, nous pouvons notamment pointer les définitions suivantes, qui sont notamment utilisées dans le cadre des mesures guidant l'urbanisation qui ont vocation à s'appliquer directement aux projets immobiliers (voir ci-après) :

Artificialisation : « L'artificialisation est le processus par lequel des terres agricoles, forestières ou naturelles sont urbanisées. L'artificialisation est déterminée à partir des parcelles et des espaces non cadastrés qui font l'objet d'une construction ou du placement d'une ou plusieurs installations fixes en vertu d'une part d'un permis d'urbanisme ou d'autre part d'un permis d'urbanisation en ce qu'il vaut permis d'urbanisme pour les actes et travaux relatifs à la voirie »¹⁰³.

Il en résulte que :

- 1) L'artificialisation ne concerne que les terrains agricoles, forestiers ou naturels. Il n'est cependant pas précisé si cela vise l'affectation de fait (p. ex : un terrain agricole mais constructible car situé en zone d'habitat au plan de secteur) ou l'affectation de droit (les zones agricoles, forestières ou naturelles). Il nous semble clair que les terrains affectés en droit – spécialement par le plan de secteur – à l'activité agricole, forestière et naturelle sont concernés. Cependant, pour la zone d'habitat, puisque cette dernière est destinée à de très nombreux types d'activités – en ce compris des espaces verts ou l'agriculture –, l'affectation de fait devrait être privilégiée. Les travaux de la C.P.D.T. qui ont présidé à l'élaboration du S.D.T. semblent confirmer qu'il convient de retenir toute affectation agricole, forestière ou naturelle de fait¹⁰⁴.
- 2) Un terrain est considéré comme « artificialisé » dès qu'il est construit ou qu'il comporte une installation fixe. Par conséquent, construire sur un terrain qui comporte déjà une construction ne constitue pas de l'artificialisation.

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

Imperméabilisation des sols : « processus de recouvrement permanent d'un sol ou du sous-sol dans un périmètre donné (terrain, etc.) par un matériau artificiel imperméable (asphalte ou béton, par exemple), notamment lors de la construction de bâtiments et de routes »¹⁰⁵.

Sont donc visés par cette définition uniquement les matériaux artificiels et imperméables. En parallèle, la « **part de terrain imperméabilité** » est définie comme « la part d'un terrain dont le sol ou le sous-sol sont recouverts de manière permanente par un matériau artificiel imperméable »¹⁰⁶.

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

La « **part de terrain en pleine terre** » vise quant à elle la « part d'un terrain libre de toute construction, y compris en sous-sol, aménagée sans minéralisation (graviers, etc.) et permettant au sol d'assurer ses fonctions naturelles (habitat naturel, régulation, production de biomasse) »¹⁰⁷.

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

III. Force juridique

20. Il découle de l'article D.II.16, § 1^{er}, du CoDT, que le S.D.T., tout comme les autres schémas prévus par le

100. S.D.T., pp. 219-231.

101. S.D.T., p. 234.

102. S.D.T., pp. 237-255.

103. S.D.T., p. 238.

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

105. S.D.T., p. 246.

106. S.D.T., p. 249.

107. S.D.T., p. 249.

Code, a une valeur indicative. Cela implique, selon la jurisprudence, que « l'autorité compétente peut s'en écarter à la condition de le justifier dans une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de la cause »¹⁰⁸. Dans le cadre du CoDT, le législateur a lui-même formalisé les conditions dans lesquelles un écart à un instrument à valeur indicative peut être octroyé¹⁰⁹. Il est renvoyé aux contributions récentes à ce sujet, parues notamment dans cette revue¹¹⁰.

Selon le CoDT, cette valeur indicative paraît être opposée à la « force obligatoire » qui est conférée au plan de secteur, dont les prescriptions ont « valeur réglementaire »¹¹¹. Une norme indicative a cependant bien une force obligatoire. En effet, toute norme à valeur indicative s'impose en principe à tout auteur d'un acte administratif individuel qui entre dans son champ d'application¹¹² et l'autorité doit toujours avoir égard à cette norme¹¹³. Vu l'obligation de s'y conformer en principe, la norme à valeur indicative a bien une force obligatoire, comme la norme à valeur réglementaire¹¹⁴. La différence entre la norme à valeur indicative et la norme réglementaire tient à l'intensité de la contrainte qui s'en dégage¹¹⁵. Cela étant, en matière d'urbanisme, depuis l'entrée en vigueur du CoDT, la différence d'intensité entre les instruments à valeur réglementaire et à valeur indicative nous paraît de plus en plus ténue. En effet, les conditions dans lesquelles un permis peut « déroger » à un instrument à valeur réglementaire et « s'écarter » d'un instrument à valeur indicative sont en partie similaires¹¹⁶. Les seules différences fondamentales entre ces instruments sont que :

- la dérogation aux normes à valeur réglementaire n'est possible que si le législateur le prévoit et dans les hypothèses visées par ce dernier¹¹⁷, alors que la possibilité de s'écarter d'une norme à valeur indicative est, en théorie, consubstantielle à cette dernière ;

- les conditions de la dérogation doivent être interprétées de manière restrictive et la nécessité de ne pas appliquer la règle applicable doit être motivée formellement¹¹⁸, ce qui n'est pas exigé en principe pour les écarts à des normes à valeur indicative.

21. Tout le contenu du S.D.T. n'a cependant pas, à notre sens, une portée juridique à laquelle la valeur indicative est accordée. En effet, l'énoncé d'« engagements », de « défis à relever », d'une « vision partagée », de même que des « constats » déclinés pour chacun des objectifs du S.D.T. n'ont, en tant que tels, aucun caractère prescriptif et, partant, aucune portée normative à laquelle la valeur indicative serait accordée¹¹⁹. Partant, aucun écart ne devrait – ni même ne pourrait – être justifié à ce contenu du S.D.T. sans portée juridique.

22. Même si le S.D.T. dispose de la valeur indicative et non de la valeur réglementaire, comme tous les autres schémas, il constitue un acte d'une autorité administrative auquel le législateur décrétal attache certains effets de droit à valeur générale, de sorte que le contrôle de l'article 159 de la Constitution s'y applique¹²⁰.

Dans le prolongement de ce qui précède, l'arrêté du Gouvernement wallon ayant adopté le S.D.T. constitue-t-il également un « arrêté réglementaire » au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, de sorte que le projet de S.D.T. aurait dû être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, ce qui n'a pas été le cas ?

On pourrait *a priori* répondre d'emblée à cette question par la négative, compte tenu de la valeur indicative du S.D.T., qui paraît de prime abord s'opposer au caractère réglementaire requis par la disposition précitée¹²¹. Cependant, en réalité, le S.D.T. semble remplir les critères dégagés par la doctrine et la jurisprudence pour être considéré comme « réglementaire »

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

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

110. M. LAUWERS et Z. VROLIX, « Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? – Partie 1 – Les écarts », *Amén.*, 2023/4, pp. 201 et s.

111. Art. D.II.55 du CoDT.

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

113. *Ibid.*, p. 55.

114. M. DELNOY et R. SMAÏ, *Commentaire de l'article D.II.16 du CoDT, Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Kluwer, 2020, p. 180, note 18.

115. M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 51.

116. Comparer les art. D.IV.5 et D.IV.13 du CoDT. Il doit être démontré, dans les deux cas, que le projet « contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis » (art. D.IV.5, al. 1^{er}, 2^o, et D.IV.13, 3^o, du CoDT). Par ailleurs, l'exigence, pour les écarts, que le projet « ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation » (art. D.IV.5, al. 1^{er}, 1^o, du CoDT) est, en réalité, assez proche de la condition que les dérogations « ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application » visée à l'article D.IV.13, 2^o, du CoDT.

117. Art. D.IV.6 à D.IV.12 du CoDT.

118. C.C., n° 127/2023, du 21 septembre 2023.

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

120. Cela a été expressément confirmé au sujet d'un S.D.C. : C.E., n° 259.747, du 16 mai 2024, *S.R.L. Elite Services et crts*, (résumé en bref *infra* p. 149).

121. Dans ce sens, au sujet du S.D.E.R., P. LEVERT, « Le schéma de développement de l'espace régional », *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 40.

au sens de cette disposition¹²². En effet, il comporte des normes impersonnelles et abstraites, s'appliquant pour une période indéterminée, avec une force obligatoire aux plans et permis qui rentrent dans son champ d'application. Ainsi, plus particulièrement en ce qui concerne les permis (voir ci-après), le S.D.T. comporte certaines règles de densité de logements et de part de terrain en pleine terre, précises et détaillées, qui ont indubitablement un caractère normatif. Le fait que la force obligatoire de ces normes soit indicative ne nous paraît pas énerver ce qui précède. En effet, nous n'apercevons pas en quoi le fait que des écarts à ces normes puissent être octroyés dans certaines conditions prescrites par le législateur dénuerait aux dites normes, précisément, leur normativité. La généralité du S.D.T. ne fait par ailleurs guère de doute, dès lors qu'il a vocation à s'appliquer à la plupart des plans, schémas, et permis adoptés et octroyés sur le territoire de la Région wallonne de langue française.

Dans ce contexte, dans un souci de sécurité juridique, il nous aurait dès lors paru plus prudent de soumettre le projet de S.D.T. à la section de législation du Conseil d'Etat, quitte à ce que cette dernière ait constaté qu'il ne s'agissait pas d'un arrêté réglementaire qui devait lui être soumis.

IV. Articulation avec les outils d'aménagement et effets sur les permis

A. Articulation avec les outils d'aménagement

1. Avec les plans de secteur

a. Généralités

23. Selon l'article D.II.16, § 2, 1°, du CoDT, le S.D.T. « s'applique » au plan de secteur, ce qui, selon la doctrine, exprime les deux idées selon lesquelles ce dernier rentre dans le champ d'application du S.D.T. et doit, en principe, le respecter, dans le cadre d'un rapport hiérarchique¹²³. Cela est confirmé par l'article D.II.20 du CoDT, qui confirme que le plan de secteur « s'inspire » du S.D.T. et ne peut s'en écarter que si les deux conditions traditionnelles de l'écart sont remplies¹²⁴. Tout ce qui précède vaut également pour la carte d'affectation des sols – indicative – que peut également comporter le plan de secteur dans certaines

zones, qui est expressément visée à l'article D.II.16, § 2, du S.D.T.

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

b. Articulation avec le plan de secteur existant

24. L'adoption du S.D.T. a-t-elle un impact sur le plan de secteur existant ? Même si le S.D.T. est, selon le législateur, hiérarchiquement supérieur au plan de secteur, les travaux préparatoires du CoDT rappellent que « le plan de secteur, document à valeur réglementaire, ne doit pas, juridiquement parlant, être conforme au schéma de développement du territoire »¹²⁵, ce qui paraît contradictoire avec le rapport hiérarchique exprimé aux articles D.II.16 et D.II.20 du CoDT. En réalité, ce disant, le législateur semblait uniquement vouloir exprimer l'idée que le contenu du S.D.T. ne remet pas en cause les prescriptions du plan de secteur adoptées antérieurement, compte tenu de leur caractère réglementaire¹²⁶.

La valeur réglementaire du plan de secteur semble ainsi « immuniser » ce dernier vis-à-vis du S.D.T., à valeur indicative, adopté postérieurement. Cela peut se comprendre dans la mesure où, un écart à un instrument indicatif étant par nature possible, il ne peut dès lors pas être déduit de son adoption qu'il abrogerait tacitement, *ipso facto*, les normes réglementaires adoptées antérieurement.

En tout état de cause, compte tenu du caractère stratégique et du contenu très général des indications du S.D.T.¹²⁷, on n'aperçoit pas comment il aurait pu tacitement abroger des zonages du plan de secteur.

25. Dans le sens inverse, le S.D.T. adopté par le Gouvernement wallon le 23 avril 2024 devait-il se conformer au plan de secteur existant ? *A priori*, la pertinence de cette question pourrait étonner, compte tenu du caractère stratégique et général que devait avoir initialement le S.D.T. par rapport à l'échelle bien plus précise de l'affectation du territoire opérée par le plan de secteur. Cependant, cette question présente bel et bien un intérêt et est liée au choix opéré par le législateur lors de la réforme du CoDT – dont on peut douter

122. Sur ces critères, voir J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, vol. 1^{er}, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 197 et s. Selon la jurisprudence, deux critères particuliers peuvent être utilisés pour cerner la notion d'« arrêtés réglementaires », étant celui de la normativité et celui de la généralité. Pour être soumis à l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, non seulement un arrêté réglementaire doit avoir une portée normative, c'est-à-dire être obligatoire, impersonnel, abstrait et susceptible d'applications futures, mais cette normativité doit aussi présenter une certaine intensité et être nouvelle (C.E., n° 254.830, du 20 octobre 2022, *S.P.R.L. Gaume Bois*).

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

124. Voir ci-dessus.

125. Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 24.

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

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

de l'opportunité au regard de ce qui suit – d'avoir intégré une cartographie des centralités et des mesures guidant l'urbanisation au sein et en dehors de ces centralités, précises et cartographiées à une échelle assez « microscopique », dans le contenu obligatoire du S.D.T., à savoir l'outil occupant en principe la plus haute place dans l'échelle des instruments prévus par le CoDT, poursuivant en principe davantage une finalité stratégique et « macroscopique ».

La section de législation du Conseil d'Etat s'est dès lors interrogée sur « le risque d'insécurité juridique au regard de la hiérarchie des normes » qu'impliquait le fait « d'encourager l'urbanisation à l'intérieur des centralités et de la décourager à l'extérieur » dans un document à valeur indicative, compte tenu du fait que cela pourrait entrer en conflit avec les zones destinées à l'urbanisation au plan de secteur, qui a valeur réglementaire¹²⁸. La section de législation du Conseil d'Etat se réfère, dans son avis, à la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat selon laquelle « les recommandations du schéma de structure communal (S.S.C.) sont jugées contraires au plan de secteur lorsque, par elles-mêmes, elles empêchent la construction dans une zone du plan de secteur qui le permet ou, à tout le moins, lorsqu'elles ne rendent les parcelles concernées constructibles que moyennant le respect de conditions à ce point restrictives qu'elles en deviennent de facto, inconstructibles en principe »¹²⁹, en considérant qu'« il s'agit là d'un enseignement général applicable à tous les schémas »¹³⁰, ce qui pourrait cependant être questionné¹³¹.

La question centrale est donc de déterminer si les mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T., particulièrement celles relatives à la superficie en pleine terre (SA1) et à la densité (SA2) des terrains situés en dehors des centralités mais en zone urbanisable au plan de secteur, seraient à ce point restrictives que ces terrains deviendraient de facto inconstructibles dans leur principe.

Cette question fait actuellement l'objet d'un recours en annulation dirigé contre le S.D.T. devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Certains auteurs semblent y répondre par la négative¹³².

b. Articulation avec les futures révisions du plan de secteur

26. En application des articles D.II.16 et D.II.20 du CoDT, lors d'une révision du plan de secteur, le Gouvernement wallon devra en principe tenir compte, notamment, des objectifs, des indications et de la structure territoriale inscrits dans le S.D.T.¹³³, sauf à justifier un écart à ce dernier.

Dans ce contexte, le fait que, comme exposé ci-dessus, les centralités du S.D.T. ne soient pas applicables au plan de secteur peut étonner, dès lors que le Gouvernement wallon ne devrait dès lors justifier aucun écart au S.D.T. s'il décide d'inscrire, au plan de secteur une nouvelle zone urbanisable en dehors des centralités ou, au contraire, une zone non urbanisable au sein d'une centralité¹³⁴.

Cela nous fait cependant penser, à nouveau, que les centralités et les mesures guidant l'urbanisation auraient mieux trouvé leur place dans un outil de rang hiérarchiquement inférieur au plan de secteur¹³⁵. Néanmoins et comme nous l'avons soutenu en introduction, l'inscription de centralités au sein du S.D.T. procède en réalité sans doute de la volonté officieuse du gouvernement de limiter l'occupation des zones destinées à l'urbanisation sans avoir à réviser globalement le plan de secteur.

2. Avec les schémas de développement communaux et pluricommunaux

a. En général

27. Pour faire bref, conformément à l'article D.II.16, § 2, du CoDT, à l'exception des centralités et des mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces

128. Avis n° 73.407/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 15 juin 2023, pp. 32-33.

129. C.E., n° 249.119, du 3 décembre 2020, S.A. Cora et S.A. Galimma Services Belux. Pour des cas d'application de ces principes, voir C.E., n° 223.886, du 13 juin 2013, Delfosse; C.E., n° 226.323, du 4 février 2014, *Sichting Maharishi Global Financing Reserarch*; C.E., n° 230.473, du 11 mars 2015, *Jehaes*.

130. Avis n° 73.407/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 15 juin 2023, p. 33.

131. Le fait que le S.D.T. ait une valeur indicative implique-t-il *ipso facto* qu'il doit se conformer au plan de secteur compte tenu de la valeur réglementaire de ce dernier, alors qu'il découle des articles D.II.16 et D.II.20 du CoDT que le plan de secteur est hiérarchiquement inférieur au S.D.T. ? Il est permis d'en douter. On n'aperçoit pas en quoi, dans l'absolu, la valeur réglementaire du plan de secteur permettrait de primer sur le S.D.T., certes de valeur indicative, qui a pourtant un rang supérieur dans la hiérarchie fixée par le CoDT. Par ailleurs, la transposabilité au S.D.T. de la jurisprudence citée par la section de législation pourrait être questionnée, dès lors qu'elle concerne des schémas de structure communaux, qui sont hiérarchiquement inférieurs au plan de secteur et doivent donc s'y conformer de ce seul fait. Cependant, il est vrai que sont discutées ici les centralités et les mesures guidant l'urbanisation qui, précisément, ne s'appliquent pas au plan de secteur, conformément à l'article D.II.16, § 2, 1°, du CoDT. Cela pourrait remettre en cause la hiérarchie du S.D.T. sur le plan de secteur en ce qui concerne cette partie de son contenu. Nous relevons, néanmoins, que l'article D.II.20 du CoDT ne comporte pas de réserve comparable et prévoit que le plan de secteur s'inspire du S.D.T., sans distinction de contenu.

132. C. GENIN et F. ONCLIN, « La notion de 'centralité' suite à la réforme du CoDT et à l'adoption du schéma de développement du territoire », *R.N.B.*, 2024, pp. 935-936.

133. Dans ce sens, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 24.

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

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

dernières, le S.D.T. s'applique aux schémas de développement pluricommunaux (« S.D.P. ») et communaux (« S.D.C. »). Ainsi, conformément à l'article D. II.17, § 1^{er}, en cas d'adoption d'un S.D.P. ou d'un S.D.C., les indications du S.D.T. doivent être respectées, sauf à y justifier un écart¹³⁶.

Dans l'hypothèse inverse où un S.D.P. ou un S.D.C. est préexistant au S.D.T. et qu'il y a incompatibilité entre ces deux instruments, l'article D.II.17, § 2, du CoDT prescrit de faire application du S.D.T. Cette exclusion de l'application du S.D.P. ou du S.D.C. ne se produit à notre sens que dans l'espace d'intersection de ces derniers avec le S.D.T. et dans la mesure de leur incompatibilité : tout le contenu du schéma inférieur ne nous paraît pas devoir être écarté. Certains considèrent par ailleurs que cette incompatibilité entraînerait l'abrogation implicite du S.D.P. ou du S.D.C. ce qui, en réalité, aboutit au même résultat que d'en écarter l'application¹³⁷.

En tout état de cause, vu le degré de généralité des indications du S.D.T.¹³⁸, l'hypothèse d'une incompatibilité de ces dernières avec celles d'un S.D.P. ou d'un S.D.C. nous paraît peu probable.

b. Cas particulier des centralités et des mesures guidant l'urbanisation

28. Parmi les indications du S.D.T., dans leur rapport avec les S.D.P. et les S.D.C., les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités occupent une place à part. Elles ont en effet uniquement un rôle supplétif, le législateur estimant que « l'échelle communale ou pluricommunale est plus pertinente pour définir concrètement les centralités que contient son territoire et les mesures concrètes à y mettre en œuvre »¹³⁹, tout en estimant que certains critères devaient cependant être respectés par les communes. Dans ce contexte, le S.D.T. s'articule avec les S.D.P. et les S.D.C. sous deux aspects.

29. Le S.D.T. comporte tout d'abord, conformément à l'article D.II.2., § 4, 2^o, du CoDT, les « critères de délimitation des centralités » qui doivent être respectés par les communes lorsque ces dernières délimitent les centralités présentes sur leurs territoires dans leurs schémas communaux ou pluricommunaux¹⁴⁰.

Ces critères sont les suivants :

- 1) « Concourir à l'atteinte des deux trajectoires (fixées dans les SDC ou SDP) à l'horizon 2050 suivantes :
– zéro artificialisation nette ;

– au moins 75 % du développement résidentiel dans les centralités ».

Ce critère fait, d'une part, écho à la mesure de gestion et de programmation n° SA1M5 du S.D.T., qui prévoit, dans les S.D.C. et dans les S.D.P., d'« inscrire une trajectoire de réduction de l'artificialisation nette en vue de tendre vers zéro km² d'artificialisation nette par an et au plus tard en 2050 »¹⁴¹. Cependant, au regard de la définition de l'« artificialisation » donnée par le S.D.T. (voir ci-dessus, titre II.A.5.) – dans laquelle n'entre pas en considération le fait que la parcelle concernée soit située, ou non, en centralité –, on n'aperçoit pas très bien en quoi l'objectif d'atteindre zéro artificialisation nette en 2050 pourrait avoir un impact sur la délimitation des centralités et, partant, en quoi il constitue un critère à respecter dans ce cadre.

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

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

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

– certaines centralités cartographiées par le SDT peuvent ne pas être retenues dans les centralités du SDC/SDP ; des parties de territoire non reprises dans les centralités cartographiées du SDT peuvent être retenues dans les centralités du SDC/SDP si le développement promu par celui-ci assure :

- un accès à moins de 10 minutes à pied aux commodités résidentielles de base actuelles ou projetées (services et équipements de proximité, commerces, espaces verts publics) ;
- un accès à moins de 10 minutes à pied à une offre en transports en commun actuelle ou projetée (train, métro, tram, bus) disposant d'une desserte suffisante au regard des spécificités communales et supracommunales ou, à défaut, à des solutions de mobilités collectives ou partagées.

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

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

138. A nouveau, à l'exception des mesures guidant l'urbanisation que nous évoquons ci-après.

139. *Doc. Parl. w.*, 2023-2024, n° 1479/1, p. 5.

140. S.D.T., pp. 203-205.

141. S.D.T., p. 46.

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

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

- L'un des critères¹⁴² qui est imposé par le S.D.T. pour que des espaces non repris dans les centralités de ce dernier puissent être repris dans des centralités « communales » est d'être accessible à moins de 10 minutes à pied aux « commodités résidentielles de base » qui semblent limitativement listées comme les « services et équipements de proximité », les « commerces », et les « espaces verts publics ». L'emploi de la préposition « aux » et non des termes « à des » pourrait faire penser que la centralité désignée doit être accessible à moins de 10 minutes à pied de toutes ces commodités, et non de seulement certaines d'entre elles. Dans ce contexte, on peut regretter que le Gouvernement wallon n'ait pas plus précisément défini ce qu'il visait par « services et équipements de proximité » et par « commerces ».
- Alors que les centralités du S.D.T. ont été délimitées par référence à des éléments existant à un moment déterminé (voir ci-dessus), le critère repris ci-dessus se réfère aux commodités résidentielles de base et à une offre en transport en commun actuelles ou projetées, ce qui nous paraît davantage cohérent avec le caractère stratégique des schémas. Il existe donc une divergence entre les centralités figurant dans le S.D.T., déterminées sur la base d'une méthodologie « figée » à un instant « T » (voir ci-dessus), et les critères figurant dans ce même instrument pour délimiter les centralités des schémas communaux, qui sont dynamiques.
- Il est prévu, au sein même de ce critère, la possibilité de privilégier un seuil d'accessibilité de 15 minutes à la place d'un seuil d'accessibilité de 10 minutes moyennant le respect de certaines exigences, essentiellement de motivation. La mise en œuvre d'une telle possibilité, qui s'écarte certes du seuil d'accessibilité de 10 minutes « de principe », ne nous paraît cependant pas constituer un écart au S.D.T. devant être justifié conformément à l'article D.II.17, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT (voir ci-dessous).

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

Notons enfin que l'adoption, par une commune, de centralités aux tracés différents de celles du S.D.T. ne constitue pas un écart à ce dernier, dès lors que ces dernières ne sont pas applicables aux S.D.P. et aux S.D.C.¹⁴³. Les conditions de l'écart visées à l'article D.II.17, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT ne s'ajoutent dès lors par aux critères de délimitation des centralités contenus dans le S.D.T. lui-même, sauf si ces derniers ne sont pas respectés.

30. Les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces dernières figurant dans un S.D.P. ou un S.D.C. s'appliquent en écartant l'application de celles figurant dans le S.D.T., ces dernières cessant de produire leurs effets¹⁴⁴. Cela ne vaut cependant que si le S.D.P. ou le S.D.C. contenant des centralités ou des mesures guidant l'urbanisation est adopté postérieurement à l'adoption du S.D.T., et donc après le 23 avril 2024. Cela se comprend, l'objectif étant vraisemblablement que le schéma communal écartant l'application des centralités et des mesures guidant l'urbanisation du S.D.T. respecte néanmoins les critères de délimitation des centralités contenus dans ce dernier.

Si un tel S.D.P. ou S.D.C. n'est pas adopté postérieurement à l'adoption du S.D.T., les centralités et les mesures guidant l'urbanisation contenues dans ce dernier s'appliquent, en écartant les indications qui y seraient contraires qui figureraient dans un S.D.C. adopté antérieurement¹⁴⁵. Ainsi, par exemple, les règles de densité contenues dans un ancien S.D.C. seront écartées par celles figurant dans le S.D.T., quand ces dernières entreront en vigueur (voir ci-après), dans la mesure où les premières sont incompatibles avec les secondes.

Notons enfin que, puisque les mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. ne s'appliquent pas aux schémas communaux et pluricommunaux, les communes ne devraient, en principe, pas y être liées lorsqu'elles adopteront leurs propres mesures guidant l'urbanisation s'appliquant dans et en dehors des centralités qu'elles auraient délimitées sur leurs territoires. Ainsi, par exemple, aucun écart au S.D.T. ne devrait être justifié par les communes si

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

143. Art. D.II.16, § 2, 1^{er}, du CoDT.

144. Art. D.II.16, § 2, 3^o, du CoDT.

145. Art. D.II.17, § 2, al. 1^{er}, du CoDT.

elles adoptaient des seuils ou des fourchettes de densité différents de ceux prévus par le S.D.T. Cela peut étonner.

3. Avec les schémas d'orientation locaux

31. Les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités du S.D.T. s'appliquent aux schémas d'orientation locaux (« SOL »), sauf si la commune a adopté postérieurement au 23 avril 2024 un S.D.C. ou un S.D.P. comportant de telles centralités ou mesures (voir ci-dessus)¹⁴⁶.

Une difficulté pourrait cependant surgir si le territoire communal est déjà couvert par un S.D.C. ou un S.D.P. adopté antérieurement au 23 avril 2024 et que la commune n'adopte pas un tel nouveau schéma postérieurement à cette date. En effet, dans ce cas de figure, conformément à l'article D.II.16, § 2, 3°, du CoDT, les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités du S.D.T. s'appliquent au SOL. Cependant, le S.D.C. ou le S.D.P. existant s'applique également au SOL¹⁴⁷. Or la disposition précitée ne déroge pas à la règle selon laquelle « sur un territoire donné, il est fait application du schéma d'échelle de territoire la plus restreinte »¹⁴⁸, comme le prévoit l'article D.II.16, § 2, 2°, du CoDT. Doit-on alors en déduire que c'est le S.D.C. ou le S.D.P. qui s'applique au SOL, et non le S.D.T. ? Nous en doutons. S'il y a incompatibilité entre le S.D.C./S.D.P. et le S.D.T., qui aura nécessairement été adopté postérieurement aux premiers, l'article D.II.17, § 2, prescrit alors de faire application du S.D.T.

A nouveau, si le contenu d'un SOL antérieur est contraire aux mesures guidant l'urbanisation du S.D.T.¹⁴⁹, ces dernières primeront et les indications contraires du SOL seront écartées¹⁵⁰.

4. Avec les guides communaux et régionaux d'urbanisme

32. Le S.D.T., à l'exception des centralités et des mesures guidant l'urbanisation, s'applique également aux guides régionaux (« G.R.U. ») et communaux (« G.C.U. ») d'urbanisme¹⁵¹. Les guides adoptés postérieurement au S.D.T. doivent donc y être conformes.

Le G.R.U. peut s'écarter du S.D.T. moyennant justification¹⁵², ce qui n'est pas prévu par le législateur pour le G.C.U. Ce dernier peut-il malgré tout s'écarter du

S.D.T., compte tenu de la valeur indicative de ce dernier ? La doctrine y répond par la négative¹⁵³, tout en relevant que « la disparité de contenus et d'échelles entre les guides communaux et le schéma de développement du territoire réduit considérablement les hypothèses de conflit »¹⁵⁴.

Quant à l'articulation du S.D.T. avec les guides – adoptés antérieurement ou non –, l'article D.III.10, alinéa 2, du CoDT prévoit uniquement qu'en cas de contradiction entre le S.D.T. et les indications d'un G.C.U., il est fait application du S.D.T. Le Code ne prévoit ainsi pas :

- l'impact du S.D.T. sur les normes du G.R.U. contradictoires qui lui seraient antérieures. Cependant, à cet égard, il découle des travaux préparatoires du CoDT que leur valeur réglementaire les « immunise » contre l'adoption postérieure du S.D.T.¹⁵⁵. Nous n'identifions cependant *a priori* pas de contradictions entre ces normes et le S.D.T., leur nature et leur objet étant fort différents ;
- l'impact du S.D.T. sur les indications du G.R.U. contradictoires qui lui seraient antérieures. Compte tenu du fait que ces règles ont toutes deux une valeur indicative et du fait que le S.D.T. s'applique au G.R.U., ce qui traduit un rapport hiérarchique, l'abrogation tacite des indications du G.R.U. contraires au S.D.T. nous semble s'imposer. Cependant, à nouveau, nous n'identifions *a priori* pas de telle contradiction.

B. S.D.T. appliqué aux projets

33. Tant l'historique du schéma d'échelle régionale que les lignes qui précèdent montrent que le S.D.T. n'a pas vocation – à tout le moins initialement – à s'appliquer directement aux permis. La réforme relative à l'optimisation spatiale a quelque peu bouleversé cette idée. Ci-après, nous identifierons l'impact que le S.D.T. a sur les permis soit par l'incidence que son contenu a sur certains mécanismes procéduraux (1), soit par son contenu indicatif applicable à certains projets (2).

1. Impact du S.D.T. sur les mécanismes applicables aux projets

34. Le concept majeur de centralité trouve une série d'applications dans le CoDT réformé, lequel a instauré des mécanismes facilitateurs des projets en centralité, mais aussi, corrélativement, des mécanismes

146. Art. D.II.16, § 2, 3°, du CoDT.

147. Art. D.II.16, §§ 3 et 4, du CoDT.

148. Art. D.II.16, § 6, du CoDT.

149. A nouveau, seulement lorsque ces dernières entreront en vigueur (voir ci-après).

150. Art. D.II.17, § 2, du CoDT.

151. Art. D.II.16, § 2, 1°, du CoDT.

152. Art. D.II.10, al. 4, du CoDT.

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

154. *Ibid.*, p. 264.

155. *Doc., Parl. w.*, 2015-2016, n° 307/1, p. 24.

limitant l'application de facilitations procédurales préexistantes¹⁵⁶.

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

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

La ZACC peut donc n'être reprise que partiellement au sein des centralités – ce qui est d'ailleurs le cas de très nombreuses ZACC reprises dans l'actuelle cartographie des centralités du S.D.T. – pour bénéficier du mécanisme. En pareille hypothèse, seule la partie de la ZACC reprise en centralité peut vraisemblablement être mise en œuvre par un permis¹⁵⁷ : les communes devront y être attentives en modifiant leur S.D.C. existant ou en adoptant un S.D.C. thématique si elles souhaitent que la totalité de la ZACC soit mise en œuvre sans l'adoption préalable d'un SOL.

Par ailleurs, le texte ne précise pas expressément s'il vise les centralités identifiées dans le S.D.T. en sus de celles prévues par les S.D.C. et S.D.P. : s'il ne peut s'agir du S.D.T. dans les six années de son entrée en vigueur¹⁵⁸, la question se pose en cas d'application supplétive du S.D.T. au terme de ce délai. Pour répondre à cette question, il s'agit en réalité de déterminer si l'article D.II.42, § 2, alinéa 2, est une disposition définissant avant tout le contenu de la ZACC et si les centralités « régionales » sont, cartographiquement des *indications* qui ne peuvent s'appliquer aux plans en vertu de l'article D.II.16, § 2, 1°, du CoDT : dans l'affirmative, il conviendrait d'exclure les centralités du S.D.T. de ce mécanisme¹⁵⁹, mais cette interprétation est peu cohérente dès lors que les centralités communales ne s'appliquent pas non plus au plan de secteur. A l'inverse, interprétée comme étant un mécanisme de dispense de SOL et de facilitation procédurale pour l'obtention d'un permis en centralité cartographiée, la disposition commentée devrait sans doute permettre l'application dudit mécanisme aux centralités régionales une fois celles-ci en vigueur.

Contrairement à certains auteurs, c'est cette interprétation que nous privilégions¹⁶⁰ ;

2) que la demande de permis couvre un périmètre égal ou supérieur à deux hectares et « soumis à étude d'incidences »¹⁶¹. Dans les travaux préparatoires de l'avant-projet de décret, le législateur précise, pour justifier cette condition légale, que « la superficie minimale retenue est celle à partir de laquelle la demande de permis est obligatoirement soumise à étude d'incidences »¹⁶². Ce faisant, le législateur établit implicitement une équivalence quelque peu étonnante entre la fonction du SOL – qui demeure un outil d'aménagement du territoire, lui-même soumis à évaluation environnementale par le biais d'un R.I.E. – et celle d'une étude d'incidences sur l'environnement, dont l'objectif n'est pourtant pas identique ;

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

36. A titre d'autre mécanisme facilitateur en lien avec les centralités, l'article D.IV.94, § 2, 2°, du CoDT dispose qu'une modification d'un permis d'urbanisation n'est plus nécessaire pour « la création d'un ou plusieurs lots supplémentaires au sein d'un lot situé, en tout ou partie, dans une centralité pour autant qu'elle ne compromette pas les objectifs relatifs à l'optimisation spatiale du schéma qui institue cette centralité ». Dans les centralités, la création d'un ou plusieurs lots est donc facilitée comparativement à la version précédente du CoDT¹⁶³.

37. Quant aux facilitations procédurales qui seront « limitées » aux centralités dans les six ans de l'entrée en vigueur du S.D.T.¹⁶⁴, les hypothèses relatives à « la règle du comblement » qui permettraient l'application éventuelle d'une dérogation ou la dispense de permis d'urbanisation sont modifiées. Ainsi :

– L'article D.IV.3, 4°, du CoDT rend applicable l'exonération de permis d'urbanisation pour les divisions réalisées entre deux bâtiments anciens d'au

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

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

158. Voir les dispositions transitoires commentées au point V ci-après.

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

160. Contra C. GENIN et F. ONCLIN, *op. cit.*, p. 940, qui privilégient la première interprétation. Notre position nous semble par ailleurs confortée par le fait que chaque fois que le législateur a entendu appliquer un mécanisme aux seules centralités communales, il l'a précisé expressément.

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

162. Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 40.

163. Pour une comparaison de cette disposition avec le régime antérieur, voir C. GENIN et F. ONCLIN, *op. cit.*, p. 943.

164. En vertu des dispositions transitoires, voir point V ci-après.

moins cinq ans et situés à moins de cent mètres l'un de l'autre à front de la même voirie suffisamment équipée, uniquement dans « une centralité identifiée dans un schéma ». En dehors d'une telle centralité, cette importante hypothèse d'exonération ne sera donc plus envisageable, ce qui emporte une certaine cohérence avec la diminution drastique de principe des plafonds de densité admis en dehors des centralités. Notons que cette disposition prévoit désormais à titre de condition d'application de la dispense de permis d'urbanisation « que l'urbanisation des lots créés par la division n'implique pas d'ouverture ou de modification de voirie ».

- L'article D.IV.9, du CoDT exclut quant à lui l'hypothèse légale de dérogation en vertu de la « règle de comblement » lorsque les projets sont envisagés dans « des espaces situés en dehors des centralités identifiées dans un schéma ». Cette exclusion d'application de la dérogation s'ajoute ainsi à celles préexistantes des zones naturelles, zones de parc et périmètres de point de vue remarquable. La limitation de cette importante hypothèse de dérogation montre bien le changement de paradigme, notamment dans les zones plus rurales qui seront le plus impactées par cette modification : il est désormais préférable de préserver coûte que coûte les espaces non bâtis dans ces zones plutôt que de « re »constituer des tissus de construction, qui était l'objectif qui présidait à cette hypothèse de dérogation, en suivant le paradigme du remplissage¹⁶⁵, lequel se heurte parfois à celui de « l'ouverture paysagère » souvent préconisée dans les zones non destinées à l'urbanisation.

38. Relevons enfin qu'à l'échelon local, les procédures d'instruction des demandes de permis relatives à des projets situés en centralité sont relativement bouleversées. La dispense d'avis du fonctionnaire délégué prévue à l'article D.IV.16 du CoDT est en effet applicable pour un projet situé sur le territoire d'une commune dotée d'un schéma intégrant l'optimisation spatiale¹⁶⁶ et ce, « *uniquement (pour) les actes et travaux à réaliser entièrement dans une centralité* ». Cette hypothèse de « permis en décentralisation »¹⁶⁷, qualifiée de « décentralisation simplifiée » dans le cadre de la réforme commentée¹⁶⁸, ne vaut que pour les futures centralités communales, et non celles

prévues par le S.D.T., qui serviront néanmoins de référence lors de leur adoption dans les délais légaux¹⁶⁹.

Cette nouvelle hypothèse de dispense n'est cependant facilitatrice que pour les projets intégralement situés en centralité. Dans les autres hypothèses, même si un schéma communal ou pluricommunal incluant l'optimisation spatiale est applicable, les projets seront toujours déferés au fonctionnaire délégué, sauf si une hypothèse d'autre dispense d'avis est rencontrée. Le collège communal, en tant qu'autorité décisionnelle, disposera en tout état de cause de la prérogative de consulter spontanément le fonctionnaire délégué s'il l'estime opportun¹⁷⁰. On le voit à nouveau, l'importance, pour les communes, de tenir compte des situations de fait, voire des situations foncières, se justifiera dans les prochaines années par la volonté de disposer ou non d'une réelle autonomie sur les projets situés en centralités communales.

2. Application du contenu indicatif du S.D.T. aux permis

39. Dans la lignée des précédents schémas d'échelle régionale, le S.D.T. n'a pas vocation à s'appliquer, de manière générale, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, sauf pour ce qui concerne la localisation des projets qui revêtent un certain intérêt régional et/ou qui sont d'une certaine ampleur¹⁷¹, le référentiel de surface étant antérieurement de quinze hectares dans la même disposition, que le législateur avait qualifié de « significatif »¹⁷².

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

- 1) l'application de la structure territoriale à la localisation de certains projets relevant de la catégorie des projets pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général ou des projets d'importance particulière, dont le référentiel de surface est désormais de « seulement » deux hectares ;
- 2) l'application des mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités ainsi que des centralités du S.D.T. elles-mêmes, avec une application immédiate des mesures applicables aux implantations commerciales, dès lors que le S.D.T. est devenu le seul instrument stratégique de référence en la matière¹⁷³.

165. Sur ce concept, voir F. HAUMONT, « Le remplissage », in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 105 à 116.

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

167. Sur ce concept de permis en décentralisation, voir N. VAN DAMME, « Les pouvoirs du fonctionnaire délégué en Région wallonne », *Jurim.*, Larcier, 2009/2, pp. 245-264.

168. C. GENIN et F. ONCLIN, *op. cit.*, p. 941.

169. Voir les critères d'adoption des centralités communales ci-dessus.

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

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

172. Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 7.

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

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

40. L'article D.II.16, § 2, 2°, du CoDT prévoit que la structure territoriale du S.D.T. s'applique¹⁷⁴ à la localisation des projets, « en considération des objectifs » régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire, et la manière dont ils s'inscrivent dans le contexte suprarégional¹⁷⁵, dont l'objet :

- porte sur une construction ou un équipement de service public ou communautaire qualifié comme tel¹⁷⁶ ;
- parce qu'il relève des hypothèses de constructions ou équipements relevant des permis pour lesquels il existe un motif impérieux d'intérêt général au sens de l'article D.IV.25 du CoDT. Ces permis, dont la compétence de délivrance est ministérielle¹⁷⁷, concernent avant tout des infrastructures de transports aéroportuaires, ferroviaires ou fluviales ;
- parce qu'il est « relatif à une infrastructure linéaire visée par la structure territoriale du schéma de développement du territoire » ou bien qu'il « figure dans le schéma de développement du territoire eu égard à son rayonnement à l'échelle d'une aire de développement ». Ces infrastructures ne sont en réalité pas identifiées exhaustivement au sein de la structure territoriale du S.D.T. : il convient dès lors à l'autorité d'examiner celle-ci pour apprécier si oui ou non l'infrastructure est concernée, notamment au regard des aires de développement qui elles, sont décrites littéralement¹⁷⁸ et identifiées cartographiquement¹⁷⁹ dans le S.D.T.
- ou bien vise à urbaniser des terrains de plus de deux hectares et a pour objet :
 - soit la construction de logements ;
 - soit l'implantation d'un ou plusieurs commerces au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 8°, du CoDT ;
 - soit sur la construction de bureaux ;
 - soit sur un projet combinant deux ou trois de ces affectations.

L'ampleur géographique de ces projets a donc substantiellement diminué, et le champ d'application du S.D.T. s'est corrélativement élargi. Sont ici clairement

visés les projets résidentiels, commerciaux ou mixtes, qui font plus de deux hectares et qui ont, de ce fait, la plupart du temps, fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement au regard de la superficie atteinte dans la demande¹⁸⁰.

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

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

1. Application des mesures guidant l'urbanisation aux permis

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

- dans les six ans de l'entrée en vigueur du S.D.T., conformément aux dispositions transitoires applicables¹⁸¹, même si un schéma de développement communal ou pluricommunal est préexistant à l'entrée en vigueur du S.D.T.¹⁸² ;
- sauf si un S.D.C. ou un S.D.P., thématique ou non, a été adopté et/ou révisé pour comporter les indications relatives à l'optimisation spatiale¹⁸³. La vocation résiduaire des mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. est donc tout à fait affirmée.

174. Cette application est immédiate et non reportée dans le temps, à l'inverse des indications contenues dans les mesures guidant l'urbanisation contenues dans le S.D.T. (voir point V ci-après).

175. Il s'agit des termes de l'article D.II, § 2, 1°, du CoDT, auquel l'article D.II.16, § 2, renvoie.

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

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

178. P. 214 du S.D.T.

179. P. 215 du S.D.T.

180. Voir ci-dessus.

181. Voir pt 6 ci-après.

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

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

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

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

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

- Le demandeur de permis doit s'assurer du respect de ces indications lorsqu'elles sont applicables.
- Dans la négative, un écart doit être sollicité sur la base de l'article D.IV.5 du CoDT.
- Cet éventuel écart peut avoir des incidences procédurales quant aux mesures de publicité à mettre en œuvre ou dans les avis à solliciter.
- L'autorité décisionnelle doit, évidemment, appliquer les critères d'appréciation de l'écart fixés dans l'article D.IV.5 précité, qui a été également adapté dans le cadre de la réforme de 2023 (voir pt IV.B.2.c, ci-après).

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

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

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

En effet :

- d'une part, les espaces excentrés ou repris en bordure de centralité ne sont, à ce jour, pas identifiés dans la cartographie régionale des centralités, malgré la légende censée être attachée aux espaces excentrés (voir ci-dessus) ;
- d'autre part, la bordure de centralité – qui est un concept établi par le S.D.T. lui-même (voir ci-dessus) – est définie dans les tableaux des mesures comme le terrain « *attenant à la centralité ou en*

est à proximité immédiate ». Si le vocable « *attenant* » laisse entendre que la bordure de centralité s'applique dans l'hypothèse où le périmètre d'une demande de permis est contigu à un terrain en centralité, les termes « *proximité immédiate* » laissent une marge d'appréciation assez importante à l'autorité décisionnelle pour trancher si un terrain est repris ou non en bordure de centralité.

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

- d'une part, pour le porteur de projet, qui est exposé à une certaine forme d'insécurité juridique quant au potentiel de son terrain, tant que l'autorité décisionnelle n'a pas confirmé sa localisation en bordure de centralité ;
- d'autre part, pour l'autorité et les instances de contrôle, puisqu'il est malaisé de déterminer si la « *proximité immédiate* » d'une centralité relève du pouvoir d'appréciation ou de la qualification juridique par l'auteur de la décision administrative appelée à être rendue.

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

44. Dans le cadre de l'objectif SA1 « *Soutenir une urbanisation et des modes de production économes en ressources* » de l'axe 1 « *Soutenabilité et adaptabilité* », le gouvernement a défini des mesures guidant l'urbanisation en lien avec la préservation en pleine terre des superficies d'un projet¹⁸⁴. Pour rappel, l'usage des termes « *superficie en pleine terre* » plutôt que celui de surface minéralisée n'est pas anodin, dès lors que la surface en pleine terre évoque une absence de « *dénaturation* » par l'homme et donc également une absence de revêtement artificiel, même perméable¹⁸⁵. Nous pouvons sans doute considérer que c'est à travers ces mesures que l'objectif de *désartificialisation des sols* évoqué en introduction est très concrètement traduit dans le S.D.T.

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

Par ailleurs, les quotas chiffrés de préservation en pleine terre s'appliquent aux « *projets de logements, de commerces, de bureaux ou combinant ces fonctions* », et donc visiblement pas aux projets d'utilité

184. S.D.T., p. 47 et annexe 1 du S.D.T.

185. Voir ci-dessus.

publique ou à finalité générale, ou encore – et c'est quelque peu étonnant – à des projets industriels, de services non commerciaux, touristiques, de loisir etc. Pour ces « autres projets », seule l'indication selon laquelle « les centralités sont consolidées et intensifiées tout en limitant l'imperméabilisation des sols » s'applique.

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

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

Lorsque le projet est situé en bordure de centralité, un quota plus souple de préservation des superficies en pleine terre que celui du minimum de 70 % peut être respecté sur la base des conditions cumulatives suivantes, dont le libellé revêt un certain degré de généralité et qui offre de ce fait un large pouvoir d'appréciation à l'autorité¹⁸⁶ :

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

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

Les mesures guidant l'urbanisation en matière de préservation de pleine terre précisent enfin qu'« à

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

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

45. Dans le cadre de l'objectif SA2 « Rencontrer les besoins actuels et futurs en logements accessibles et adaptés aux évolutions socio-démographiques, énergétiques et climatiques » du même axe 1 « Soutenable et adaptable », le gouvernement a défini des mesures guidant l'urbanisation en lien avec la « densité en logement »¹⁸⁷.

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

Comme pour les mesures relatives à la préservation en terre pleine, les mesures guidant l'urbanisation relatives à la densité de logements ne sont destinées à s'appliquer qu'au projet dont la surface excède 0,5 hectares. A nouveau, cette limitation du champ d'application n'est pas anodine : de nombreux projets de créations de logement portés par des particuliers y échappent, ne serait-ce que lorsque ces créations ont lieu « dans une construction existante »¹⁸⁸, ce qui limite par essence la superficie du projet.

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

- En centralité, le seuil de densité est de 20, 30 ou 40 logements par hectare selon que le projet se situe respectivement en centralité villageoise, urbaine

186. Et corrélativement, une importante charge de justification au regard de l'obligation de motivation formelle adéquate consacrée dans la loi du 29 juillet 1991 relative à l'obligation de motivation formelle.

187. S.D.T., p. 59 et annexe 1 du S.D.T.

188. Selon les termes de l'art. D.IV. 4, § 1^{er}, 6^e, du CODT.

ou de pôle, avec un renforcement autorisé en cœur de centralité. Il s'agit bien là de « *minima* » comme le précise le S.D.T. lui-même. La gradation opérée entre les différents types de centralités n'implique donc pas l'application de « fourchettes » successives de densités de principe : autrement dit, aucun plafond de densité ne s'applique en vertu du S.D.T. aux projets en centralité.

- Dans les espaces excentrés, le plafond de principe est de 10 logements par hectare. Ce plafond peut toutefois être dépassé moyennant des conditions cumulatives exprimées dans le tableau auquel nous renvoyons. La préservation d'ouvertures paysagères et le respect du tissu bâti sont des indications également applicables à ces espaces.

Lorsque le projet est situé en bordure de centralité :

- Une densité plus souple que celle préconisée en espace excentré peut être appliquée sur la base des conditions cumulatives identiques à celles exprimées pour la préservation en pleine terre en bordure de centralité¹⁸⁹.
- Une densité dépassant la densité minimale de la centralité « bordée » peut être atteinte lorsque le projet est situé en ZACC, SAR ou PRU.

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

46. Des mesures guidant l'urbanisation sont enfin définies au sein de l'objectif SA3 « *Anticiper les besoins économiques dans une perspective de développement durable et de gestion parcimonieuse du sol* ». Temporellement, elles ont une importance toute particulière, puisqu'elles s'appliquent depuis l'entrée en vigueur du S.D.T. aux permis relatifs à une implantation commerciale¹⁹⁰, ce qui en fait le sujet des interrogations précédemment identifiées dans cette contribution en lien avec la cartographie régionale des centralités, notamment quant à la publication tardive de cette cartographie au *Moniteur belge* (voir ci-dessus).

L'on se référera ici aux tableaux repris en annexe 1 au S.D.T. et qui établissent un régime différencié de projets « admissibles », « à éviter » ou admissibles à certaines conditions, selon une triple grille de critères¹⁹¹ :

- la surface. Ainsi, les commerces ont un sort différent selon que la surface est inférieure à 400 mètres carrés, située entre 400 mètres carrés et 1500 mètres carrés ou supérieure à cette dernière surface. Il faut à cet égard rappeler que l'application d'indications aux surfaces inférieures à 400 mètres carrés n'est pas dénuée d'intérêt,

notamment depuis que les conseils communaux peuvent soumettre à permis, sur leur territoire, les implantations commerciales à partir d'une surface de 200 mètres carrés¹⁹² ;

- la catégorie de commerce selon le type d'achats concernés. Le régime varie ainsi selon que les achats soient « légers », « alimentaires » ou « lourds » ;
- la localisation en espace excentré ou en centralités. Concernant ce critère, le régime s'applique systématiquement de manière différente selon que le commerce est en centralité de village, urbaine ou de pôle.

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

c. Écart aux indications du S.D.T.

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

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter des indications du schéma de développement du territoire visées à l'article D.II.2, § 4, 3°, moyennant une motivation démontrant que l'écart :
1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial ou d'aménagement du territoire contenus dans le schéma de développement du territoire ;
2° est justifié par les spécificités locales ;
3° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

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

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

Parmi les trois critères d'appréciation de l'admissibilité de l'écart, l'exigence de justification neuve, comparativement à l'alinéa 1^{er} préexistant, est la justification de l'écart par « les spécificités locales », ce qui est un critère relativement large et qui traduit une certaine cohérence avec, notamment, la marge dont disposent les communes pour adopter leurs propres schémas communaux mettant en œuvre l'optimisation spatiale¹⁹³.

189. Voir ci-dessus.

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

191. Voir également le récapitulatif fait par T. Hauzeur dans la publication réalisée dans la présente revue. T. HAUZEUR, *op. cit.*, pp. 177 et 178.

192. Art. D.IV.4, *in fine*, du CoDT.

193. Voir ci-dessus.

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

V. Application transitoire

48. Le S.D.T. est entré en vigueur le 1^{er} août 2024, sauf pour ce qui concerne ses centralités et les mesures guidant l'urbanisation, qui n'entreront en vigueur que six ans après le 1^{er} août 2024 si aucune centralité et/ou mesures guidant l'urbanisation n'ont été adoptées dans un schéma communal ou pluricommunal¹⁹⁴.

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

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

- l'élaboration ou la révision d'un schéma de développement pluricommunal ou communal dont l'avant-projet a été adopté par le conseil communal avant la date d'entrée en vigueur du présent décret peut se poursuivre selon les dispositions en vigueur avant cette date aux deux conditions suivantes¹⁹⁵ :
- d'une part le conseil communal a décidé de faire usage de cette procédure dans les six mois qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret le 1^{er} avril 2024 ;
- d'autre part, le schéma est définitivement adopté au sens de l'article D.II.12, § 5, du Code du développement territorial dans les trente mois de l'entrée en vigueur du 1^{er} avril 2024.
- l'article D.II.16, § 2, 2^o, du CoDT entre en vigueur en même temps que le premier S.D.T., soit le 1^{er} août 2024.

Quant aux projets :

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

du présent décret poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date¹⁹⁶.

- L'application des centralités aux mécanismes de simplification procédurale examinés ci-dessus n'entrera en vigueur qu'à partir de la septième année qui suit l'entrée en vigueur du S.D.T.¹⁹⁷.

VI. Conclusions

49. Dans les lignes qui précèdent, nous avons tenté de mettre en évidence, d'une part, l'intégration du nouveau paradigme d'*optimisation spatiale* dans le S.D.T. adopté le 23 avril 2024 ainsi que, d'autre part, le contenu juridique novateur de celui-ci à l'égard des plans et des permis. Le Gouvernement wallon a assurément réalisé bien davantage qu'une réfection du précédent S.D.T. qu'il avait retiré à la suite de la contestation portée à son encontre devant le Conseil d'Etat : il a intégré au droit wallon du développement territorial de nouveaux concepts et de nouveaux mécanismes qui incarnent *a priori* une avancée très marquée en termes de préservation des sols. Cette avancée s'accompagne d'une limitation de l'urbanisation potentielle en dehors des centralités, ce qui résulte sans doute partiellement de la volonté historique du gouvernement de limiter l'occupation des zones destinées à l'urbanisation sans avoir à réviser le plan de secteur.

Dans son rapport avec les outils d'aménagement du territoire, le nouveau S.D.T. consolide sa position de référentiel lors de l'adoption desdits outils, mais pose question du point de vue de sa prise en compte adéquate des outils préexistants, notamment en raison du détail « microscopique » de sa cartographie des centralités qui ne fut pas adaptée après l'enquête publique réalisée. En réalité, compte tenu du rang hiérarchique particulier accordé aux centralités et aux mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces dernières, qui diffère de celui accordé au reste du S.D.T., n'aurait-il pas été plus opportun, pour plus de lisibilité, d'en faire un instrument distinct, qui n'aurait pas été intégré au S.D.T. et aurait disposé d'un rang hiérarchique inférieur, notamment vis-à-vis du plan de secteur ? Nous le pensons, d'autant que la cartographie régionale des centralités du S.D.T. souffre d'une certaine imprécision et n'est – sans doute volontairement – pas « dynamique ».

Dans son rapport avec les permis, le S.D.T. contient des mesures guidant l'urbanisation qui constituent, sur la base des centralités cartographiées, un référentiel d'*optimisation spatiale* relativement concret – comparativement au reste du contenu du S.D.T. – et

194. Art. 245 du décret du 13 décembre 2023.

195. Art. 243 du décret du 13 décembre 2023.

196. Art. 247 du décret du 13 décembre 2023.

197. Art. 248 du décret du 13 décembre 2023.

très novateur en droit wallon de l'urbanisme. Ces mesures contiennent ainsi des indications, souvent chiffrées, qui traduisent nettement les objectifs de lutte contre l'étalement urbain, contre l'artificialisation et contre la désertification des centralités par les commerces destinés à demeurer proches des noyaux résidentiels.

Mais ces centralités et mesures sont par essence subsidiaires. Les municipalités devront le cas échéant affiner ces indications en préservant les objectifs prospectifs de désartificialisation du schéma régional, lesquels font eux-mêmes échos aux objectifs désormais affirmés en droit international.

Indépendamment du sort qui sera réservé au S.D.T. par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure en annulation en cours d'instruction, l'enjeu du S.D.T. dans un avenir immédiat est donc celui de l'adoption des schémas communaux adaptés ou thématiques, qui font l'objet de guides édités par le S.P.W. et qui soulèvent des questions majeures en lien avec l'autonomie communale et les budgets des collectivités locales.

Mais plus que jamais, au vu des lignes qui précèdent et des enjeux que le S.D.T. porte en matière de cadre de vie, le S.D.T. démontre, par son contenu et ses mécanismes, que les acteurs de l'aménagement sont appelés à s'affranchir de la réticence au changement.