



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

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

RAPPORT SCIENTIFIQUE – ANNEXE 2E

**VOLET 2 – RÉDUCTION DU POTENTIEL FONCIER URBANISABLE
AU PLAN DE SECTEUR**



RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2020



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

Responsables scientifiques

Christine RUELLE (Lepur-ULiège)

Chercheurs

Valentine DEFER (Lepur-ULiège)

Antoine LEGRAND (Lepur-ULiège)

Thomas LORQUET (Lepur-ULiège)

Pierre-François WILMOTTE (Lepur-ULiège)

TABLE DES MATIÈRES

VOLET 2 – RÉDUCTION DU POTENTIEL FONCIER URBANISABLE AU PLAN DE SECTEUR	5
1. INTRODUCTION	5
2. PRESENTATION DES MOYENS DE PROTECTION OFFERTS PAR LE CODT	6
2.1 MODIFICATION DU PLAN DE SECTEUR SANS DÉZONAGE	6
2.1.1 Prescriptions supplémentaires	6
2.1.2 Périmètres de protection.....	7
2.2 DÉZONAGE SANS INDEMNISATION	10
2.2.1 Terrains qui ne sont pas « aptes à recevoir des constructions »	10
2.2.2 Terrains qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée ».....	14
2.3 PROPOSITIONS DE MODIFICATION ET DE CLARIFICATIONS	16
3. IDENTIFICATION DES GISEMENTS FONCIERS URBANISABLES QUI POURRAIENT ETRE PROTÉGÉS DE L'URBANISATION SANS INDEMNISATION	17
3.1 INTRODUCTION	17
3.2 GISEMENTS FONCIERS NON ARTIFICIALISÉS URBANISABLES CONCERNÉS PAR UN PÉRIMÈTRE DE PROTECTION	17
3.2.1 Périmètres et points de vue remarquables	18
3.2.2 Périmètre de liaison écologique	18
3.2.3 Périmètre d'intérêt paysager (PIP).....	18
3.2.4 Périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique	20
3.3 DÉZONAGE SANS INDEMNISATION	21
3.3.1 Aléa d'inondation	21
3.3.2 Contrainte karstique.....	23
3.3.3 Sites de « conservation de la nature »	24
3.3.4 Terrains qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée ».....	25
3.4 CONCLUSIONS DE L'APPROCHE CARTOGRAPHIQUE	25

VOLET 2 – RÉDUCTION DU POTENTIEL FONCIER URBANISABLE AU PLAN DE SECTEUR

1. INTRODUCTION

L'objectif de cette partie de la recherche est d'éclairer les autorités sur le **potentiel de certains gisements fonciers non artificialisés à participer à la réduction de la consommation des terres non artificialisées et à la réduction de l'étalement urbain** au travers de quelques chiffres-clés.

La révision du plan de secteur visant à transformer une zone urbanisable en zone non urbanisable implique, en principe, une obligation d'indemnisation du propriétaire des parcelles qui subissent ce « dézonage » (CoDT, article D.VI.38). Nous avons démontré qu'un dézonage massif des terrains urbanisables au plan de secteur, en vue d'atteindre l'objectif wallon et européen d'arrêt de l'artificialisation nette à l'horizon 2050, serait très coûteux pour la Wallonie¹.

Dans le cadre de la présente subvention CPDT, nous avons choisi de focaliser la réflexion sur des moyens qui sont moins évidents, afin de préserver le territoire wallon urbanisable au sens du plan de secteur. En effet, **déterminer la superficie des gisements fonciers qui pourraient être protégés de l'urbanisation sans indemnisation** s'inscrit dans le cadre d'une potentielle actualisation du plan de secteur, telle qu'envisagée par le Gouvernement (DPR).

Au point 2, nous présentons d'une part les moyens de protection offerts par le CoDT qui ne nécessitent pas de dézonage ; et d'autre part les conditions auxquelles un dézonage peut-être opéré sans indemnisation. Au point 3, lorsque la donnée s'y prête, nous réalisons une analyse spatiale et chiffrée des gisements fonciers répondant à ces conditions.

¹ CPDT (2019). Recherche 5. *Gérer le territoire avec parcimonie. Rapport scientifique*. 220 p. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/rapport_scientifique_0.pdf

2. PRESENTATION DES MOYENS DE PROTECTION OFFERTS PAR LE CODT

2.1 MODIFICATION DU PLAN DE SECTEUR SANS DÉZONAGE

2.1.1 Prescriptions supplémentaires

Toute révision du plan de secteur en vue de protéger le territoire de l'urbanisation n'implique pas pour autant un dézoning. En effet, le plan de secteur peut être actualisé sans indemnisation des moins-values, en recourant aux prescriptions supplémentaires aux affectations (CoDT, article D.II.21 §3). À condition de ne pas déroger aux définitions des zones, **chaque plan de secteur** peut en effet comporter des prescriptions supplémentaires portant, de manière non limitative², sur la précision ou la spécialisation de l'affectation de ces zones, le phasage de leur occupation, la réversibilité des affectations et l'obligation d'élaborer un SOL préalablement à leur mise en œuvre (D.II.21 §3, 1°).

Ainsi, grâce à la révision des plans de secteur, l'autorité régionale peut identifier spécialement des zones qui, bien qu'elles soient destinées à l'urbanisation, ne peuvent être immédiatement bâties ou doivent préalablement faire l'objet d'une réflexion stratégique à l'échelle locale. Ces prescriptions s'ajoutent donc zone par zone, dans la légende du plan qui fait l'objet d'une révision.

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

Figure 1 : légende d'un plan de secteur.

Les prescriptions supplémentaires peuvent donc :

- 1) Préciser la **densité préconisée** pour telle ou telle zone et la **proportion d'espaces verts publics** imposée, spécialement dans les centralités³ ;

² Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Doc. Parl. w. 2008-2009, n° 972/1, p. 14.

³ Selon l'ancien arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, « les zones d'habitat peuvent faire l'objet des indications supplémentaires » (nous soulignons) de densité, entendues, au sens de cet ancien arrêté, comme « le nombre de logements par hectare ». Il était précisé également que « les parcs résidentiels sont les zones dont la densité moyenne est faible et à forte proportion d'espaces verts », cette règle est très ancienne et à revoir certainement dans un contexte d'étalement urbain mais elle indique, à notre avis, qu'une norme de densité est depuis 1972 entendue comme prescription supplémentaire spécifiant/précisant un zonage.

- 2) Préciser le **phasage** de l'occupation des zones selon des densités par gradient, spécialement hors des centralités ;
- 3) Prévoir la **réversibilité** des affectations pour toutes les nouvelles zones urbanisables hors des centralités⁴ ;
- 4) Rendre l'obligation d'élaborer un **schéma d'orientation local** préalablement à la mise en œuvre des zones situées en dehors des centralités.

Le recours aux prescriptions supplémentaires est éprouvé et a démontré son efficacité : à l'occasion de la modification des plans de secteurs, le Gouvernement précise les affectations de certaines zones et se sert même de prescriptions pour exclure certaines fonctions⁵. L'outil pourrait donc participer efficacement à la réduction de l'étalement urbain.

Pour être parfaitement clairs : notre proposition n'envisage pas de fixer des prescriptions (qui devraient être très, voire risqueraient d'être trop générales) pour intervenir à l'échelle régionale ni pour toutes les zones d'une même affectation. Au contraire, nous pensons que la réflexion peut se mener à l'échelle des secteurs, plan par plan, et même zone par zone et, ainsi, permettre une requalification des centralités plus fine, sans pour autant modifier le CoDT.

2.1.2 Périmètres de protection

L'inscription de périmètres de protection se fait en surimpression aux affectations prévues au plan de secteur et ne nécessite donc pas de mettre en œuvre le mécanisme d'indemnisation des moins-values (CoDT, article D.II.21 §2). Les périmètres ont pourtant **valeur réglementaire et force obligatoire**⁶, ils peuvent ainsi efficacement servir à protéger de l'urbanisation des espaces auxquels on reconnaît un certain intérêt.

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

Spécialement grâce aux périmètres qui peuvent **imposer des interdictions de bâtir**, certaines zones destinées à l'urbanisation très éloignées des centralités et qui présentent un intérêt écologique ou culturel, historique, ou même esthétique, pourraient être quasi totalement gelées, selon le type de périmètre choisi.

⁴ Lorsque le changement d'affectation d'une zone dépend non pas d'une vision stratégique du territoire mais d'une proposition de développement concrète et précise, d'un projet d'aménagement, le Gouvernement peut soumettre cette révision à une clause de réversibilité conditionnant la nouvelle affectation à la mise en œuvre du projet concret. Si le projet est abandonné, la zone dont l'affectation est modifiée reprend automatiquement sa destination initiale, sans qu'il faille de nouveau réviser le plan de secteur.

⁵ cfr. les arrêts CE 183.593 et 234.171: pour le CE, préciser l'affectation « peut consister à restreindre certaines des virtualités offertes par la définition décrétable de la zone ».

⁶ Voy. not. CHARLIER, S. et PIRSON, A., « Art. D.II.20-D.II.21 CoDT », in BORN, C., LAGASSE, D., NEURAY, J., PAQUES, M., *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Larcier 2020, pp. 193 à 211.





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

Figure 2 : légende d'un plan de secteur.

Les périmètres de protection prévus par le CoDT sont :

1) Le périmètre de point de vue remarquable

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

Notons déjà que, les périmètres de point de vue remarquables ne sont pas représentés au plan de secteur comme de véritables périmètres mais grâce à des « traits obliques et des points noirs » (*cf.* **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), ce qui nous contraint, dans la partie 3, à ne pas développer cartographiquement cette donnée (*cf.* Point 3.2.1).

2) Le périmètre de liaison écologique

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

Pour l'avenir : la recherche d'un développement territorial durable nécessite de prendre en compte la protection des biotopes via la préservation des liaisons écologiques, mais plus généralement de l'ensemble de l'infrastructure verte⁷. L'outil « périmètre de liaison

⁷ Pour plus d'information, *cf.* le rapport de la subvention CPDT 2019 et le vademecum Infrastructures vertes.

écologique » pourrait être renforcé afin d'inclure l'ensemble de ces zones naturelles et semi-naturelles en réseau, visant la production de services écosystémiques⁸.

3) Le périmètre d'intérêt paysager

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

Pour l'avenir : il nous paraît opportun d'enfin concéder aux périmètres recensés dans le cadre de l'étude réalisée par l'ASBL ADESA la valeur réglementaire que la Région wallonne entendait leur donner en 1995 et intégrer ces périmètres d'intérêt paysager au sein du plan de secteur. Remarquons enfin qu'ADESA définit un périmètre d'intérêt paysager comme un périmètre qui regroupe « des espaces au sein desquels les éléments du paysage se disposent harmonieusement »⁹

4) Le périmètre d'intérêt culturel, historique et esthétique

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

5) Le périmètre d'extension de zone d'extraction

Enfin, l'article R.II.21-9 du CoDT prévoit que ce périmètre « vise à garantir la valorisation potentielle des gisements de roches. Les actes et travaux soumis à permis peuvent être soit interdits, soit subordonnés à des conditions particulières de nature à ne pas mettre en péril une exploitation potentielle du gisement »¹⁰.

Pour l'avenir : un nouveau type de périmètre pourrait être introduit dans le CoDT, qui aurait spécialement pour objectif le renforcement des centralités et, ainsi, participerait à la réduction de l'étalement urbain et aux coûts de mobilité et de pollution en Wallonie.

⁸ Services rendus par les écosystèmes à la nature et à la société humaine. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe », COM(2013) 249 final, 6 mai 2013, p. 6.

⁹ Convention Région Wallonne - asbl ADESA, Analyse du paysage et périmètres d'intérêt paysager. Note introductive, 2003.

¹⁰ A noter qu'il n'existe plus d'extension de zone d'extraction depuis la révision du plan de secteur de 1997, ces périmètres ayant été convertis en « zones de dépendance d'extraction ». Il reste juridiquement possible d'en créer à l'avenir mais vu leur inexistence à l'heure de rédiger ces lignes, ce critère n'est pas examiné dans la suite de l'analyse.

2.2 DÉZONAGE SANS INDEMNISATION

Le CoDT prévoit également des cas dans lesquels, bien qu'il subisse un dézoning, le fond ne peut prétendre à une indemnisation. L'article D.VI.38 énonce le principe de l'indemnisation mais contient déjà **deux conditions cumulatives** : « Il y a lieu à indemnité (...) [à condition que] le bien soit apte à recevoir des constructions et riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux »¹¹. Ces deux conditions sont admises depuis l'élaboration des premiers plans d'aménagement. Elles résultent de l'intention des auteurs de la Loi organique de l'aménagement du territoire de concilier les droits des particuliers avec l'intérêt général, en limitant l'indemnisation aux cas de dommages certains, actuels et objectivement déterminables¹².

Concrètement, sur citation du propriétaire du fond dézonné, le **tribunal de première instance** doit examiner si ce propriétaire peut recevoir une indemnisation. Sa compétence est encadrée par les articles D.VI.38 et suivants du CoDT et diffère donc de celle de l'autorité administrative délivrante (D.IV.14 et suivants), qui a un pouvoir d'appréciation beaucoup plus large, notamment par rapport à la constructibilité et à l'accessibilité de la parcelle (elle peut d'ailleurs délivrer un permis sous conditions et même imposer des charges d'urbanisme). Dans les cas qui nous occupent, tout permis devrait être refusé du fait de la modification de plan de secteur, c'est pour cette raison que le propriétaire du fond cherche à être indemnisé devant le tribunal. Cette juridiction examine donc si, au moment du dézoning, un des critères pouvant justifier l'absence d'indemnisation est rencontré.

2.2.1 Terrains qui ne sont pas « aptes à recevoir des constructions »

Compte tenu des avancées techniques, il peut sembler difficile pour le tribunal de juger un bien comme étant non apte à recevoir des constructions. **La doctrine conçoit cette condition plus légalement que techniquement**¹³ et fait renvoi à l'article D.IV.57, d'ailleurs spécialement visé par D.IV.39, 9°. Il faut ainsi considérer qu'**aucune indemnité n'est due lorsqu'un terrain est exposé à un risque ou à une contrainte visés à l'article D.IV.57.**

Notons d'emblée que **ces risques et contraintes n'affectent pas de la même manière l'aptitude d'un terrain à recevoir une construction, ni d'un point de vue technique, ni du point de vue du risque** et aucun seuil n'est fixé pour certains risques (aléa d'inondation, risque karstique, risque sismique). De même, si lorsqu'il s'agit de déterminer la situation d'une parcelle « dans » le périmètre d'une zone, l'analyse cartographique ne pose pas de problème, le **critère de « proximité »** d'une parcelle par rapport à une telle zone est en principe laissé à l'appréciation de l'autorité délivrante, au cas par cas, permis par permis. Pour néanmoins porter un maximum de critères sur une carte, des choix méthodologiques ont été faits dans la partie 3 de cette annexe.

Parmi les risques ou contraintes visés à l'article D.IV.57, nous relevons les points suivants pour lesquels nous disposons de données cartographiques.

¹¹ Nous surlignons.

¹² TP LOATU, 6 avril 1960, rapport de commission, p. 57.

¹³ JOASSART, M., « Régime des moins-values et des bénéficiaires », in BORN, C.-H., LAGASSE, D., NEURAY, J. et PAQUES, M., Code du développement territorial (CoDT) commenté, p. 995.

2.2.1.1 Les zones soumises à l'aléa d'inondation

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

Cette probabilité doit être prise en compte au premier temps de la réflexion de l'autorité délivrante qui, face à un projet situé dans une zone soumise à l'aléa d'inondation, doit consulter le gestionnaire du cours d'eau *ad hoc* et soit refuser le permis, soit imposer des conditions d'urbanisme ayant pour effet d'éviter ou d'atténuer le risque d'inondation aggravé que causerait le projet (article D.IV.57 du CoDT)¹⁴.

Le risque est identifié par zones d'aléa faible, moyen et élevé. Notons que les zones d'aléa élevé correspondent « *aux zones à risque identifiées par la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre. Elle peut être la cause d'un refus de couverture par les compagnies d'assurance* »¹⁵.

2.2.1.2 Les zones soumises à contraintes karstiques

Le karst est une roche carbonatée (essentiellement composée de calcaires et de craies) fortement ou modérément affectée par la dissolution chimique¹⁶. Il se manifeste notamment par des affaissements et des effondrements de terrain qui peuvent naître brutalement et parfois détruire des constructions¹⁷. L'Atlas du Karst Wallon a notamment pour vocation de répertorier précisément les sites karstiques afin que tout projet de construction tienne compte de la qualité du sous-sol et des problèmes d'instabilité que le karst peut poser.

Le service géologique de la Wallonie distingue par ailleurs l'évaluation du risque défini par l'Atlas du karst wallon des périmètres des zones de contraintes de la DG TLPE¹⁸. S'appuyant sur les contraintes définies par la DG TLPE, le Service géologique de Wallonie identifie un risque pour l'urbanisation pour les périmètres de contrainte forte et modérée. A propos des zones de contrainte forte, « *toute construction doit être évitée, voire interdite, car les risques liés au karst y sont importants* ».

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

¹⁴ M.B., 4 mars 2003. Voy. aussi la circulaire administrative « prise en compte des aspects de prévention et de lutte contre les risques d'inondation par débordement de cours d'eau, par ruissellement et coulées boueuses dans la délivrance des permis », 2018/0.

¹⁵ Source : http://environnement.wallonie.be/inondations/inondations_cartographie.htm (consulté le 27 novembre 2020).

¹⁶ <http://geologie.wallonie.be/home/thematiques-sous-sol/aleas-naturels/karst.html>, consultation le 30 novembre 2020.

¹⁷ R. MICHEL et F. VAN DIJCK, Les risques naturels en région wallonne, Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du Territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie (DGO4) - Cellule «Aménagement-Environnement», BSLG, 54, 2010, p. 171.

¹⁸ Toutes les informations sont disponibles au lien suivant : <http://geologie.wallonie.be/home/thematiques-sous-sol/aleas-naturels/karst/contraintes.html> (consulté le 26 novembre 2020).

2.2.1.3 Les zones soumises à risque sismique

Les risques liés aux tremblements de terre, ou risques sismiques, dépendent tant de l'aléa sismique, c'est à dire « la probabilité d'occurrence de mouvements forts du sol potentiellement dangereux, conséquences de tremblements de terre »¹⁹, des conditions locales du sol et de la vulnérabilité des infrastructures et bâtiments, selon leur conception et leur affectation (vulnérabilité plus grande pour des écoles et hôpitaux p.ex. que pour des constructions ordinaires).

S'il est impossible de réduire l'aléa sismique, les conditions locales du sol et la vulnérabilité des constructions peuvent, quant à elles, être intégrées et l'autorité délivrante peut tenter de mitiger le risque sismique en refusant un projet ou via les conditions du permis.

Dans la pratique, le risque sismique présent en Wallonie n'est pas reconnu comme automatiquement entravant, d'un point de vue technique et sécuritaire, l'aptitude de certains terrains à recevoir des constructions. Bien des permis sont délivrés malgré son existence, c'est pourquoi, dans la partie 3, nous n'objectivons pas ce risque.

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

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

1) Les réserves naturelles

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

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

Le CoDT protège ces espaces de l'urbanisation (CoDT, articles D.IV.57, 4°, a) et D.IV.57, 1°) et l'arrêté fixant les limites d'une réserve naturelle lui confère la protection légale de la LCN, ce qui implique que tout acte hiérarchiquement inférieur à cet arrêté qui y contreviendrait devrait être jugé contraire à l'article 159 de la Constitution²⁰.

¹⁹ Réponse du 26 juin 2011 à la question parlementaire écrite 16 mai 2011 de M. Carlo DI ANTONIO à M. le Ministre Philippe HENRY.

²⁰ A ce sujet, le Conseil d'Etat a jugé que « dès lors qu'il existe une réserve naturelle domaniale sur le territoire de la commune ayant adopté une ordonnance de police imposant le débroussaillage des terrains privés, et que selon l'article 11, deuxième tiret, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature "dans les réserves naturelles, il est interdit... d'enlever, couper, déraciner ou mutiler des arbres et des arbustes, de détruire ou d'endommager le tapis végétal", l'ordonnance attaquée impose un comportement qui enfreint cette interdiction et est illégale dans cette mesure. Il y a lieu de l'annuler en tant qu'elle s'applique à cette réserve ».

2) Les cavités souterraines d'intérêt scientifique

Les sites souterrains naturels (les grottes) et artificiels (mines, carrières, souterrains...) qui présentent un intérêt remarquable peuvent être protégés par arrêté ministériel²¹. L'arrêté détermine les mesures particulières de protection du site et notamment, les conditions d'accès, l'interdiction d'effectuer certains travaux ou les mesures nécessaires à la croissance, l'alimentation, la reproduction, le repos, l'hibernation ou la survie des espèces qui y vivent. L'objectif est d'éviter toute destruction, même partielle, ou détérioration du milieu nature.

3) Les zones humides d'intérêt biologique

Les zones humides d'intérêt biologique sont « des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est statique ou courante »²² dont la valeur écologique et scientifique est reconnue par arrêté ministériel.

Dans le périmètre de ces zones, il est interdit de cueillir, de déplanter, d'endommager ou de détruire toute espèce indigène de la flore croissant à l'état sauvage ; de chasser, tuer, détruire, capturer ou perturber toutes les espèces indigènes de la faune vivant à l'état sauvage ; de détruire ou d'endommager leurs œufs, habitats, refuges ou nids.

4) Les réserves forestières

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

Sont interdits dans les réserves forestières, sauf ce qui est nécessaire à la gestion forestière : toute modification du relief du sol ; l'utilisation d'engrais et de biocides ; l'introduction d'animaux ; toute construction ; l'utilisation de tout procédé de publicité commerciale ; la perturbation de la quiétude des lieux ou des visiteurs ; l'abandon de déchets ou détrit²³.

5) Les sites Natura 2000 proposés ou arrêtés

²¹ Arrêté du Gouvernement wallon du 26 janvier 1995 organisant la protection des cavités souterraines d'intérêt scientifique, *M.B.* du 18 mars 1995.

²² Arrêté de l'Exécutif régional wallon relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique du 8 juin 1989.

²³ Arrêté royal du 2 avril 1979 établissant le règlement de gestion des réserves forestières.

Natura 2000 est un réseau écologique institué par les directives européennes « Habitats »²⁴ et « Oiseaux »²⁵ qui a été créé afin de préserver et de protéger des espèces et des habitats naturels. Ce réseau est indéniablement l'« épine dorsale de l'infrastructure verte de l'UE »²⁶.

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

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

2.2.2 Terrains qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée »

Enfin, aucune indemnité n'est due lorsque le terrain ne dispose pas d'accès à une voie suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux. Cette condition était déjà reprise telle qu'elle dans la Loi organique et les travaux préparatoires précisait qu'« il eut été déraisonnable d'exiger pour une rue située au centre d'une ville un équipement identique à celui exigé pour une rue d'un village rural »²⁷.

Sans autre indication textuelle, nous avons analysé la jurisprudence rendue sur citation en indemnisation pour moins-values suite à une modification des plans de secteurs²⁸. En effet, qu'entend par « équipement suffisants » ? **Quels sont les équipements exigés *a minima* pour que la voirie soit considérée comme équipée ?**

²⁴ JO L 206 du 22.7.1992, p. 7.

²⁵ JO L 103 du 25.4.1979, p. 1.

²⁶ Communication de la Commission « Infrastructure verte », *op. cit.* p. 9.

²⁷ TP LOATU, 6 avril 1960, rapport de commission, p. 59.

²⁸ Nous avons sollicité, auprès de l'administration, la copie des jugements rendus sur citation de la Région en indemnisation des moins-values afin de pouvoir déterminer dans quelle mesure ce critère est pris en compte par la jurisprudence mais surtout s'il serait possible d'en dégager des données cartographiables.

Tableau 1 : Extrait de tableau Excel d'analyse des décisions en indemnisation - « voiries équipées »

1	Siège	Demandeur	Décision	Co	Largeur voirie	Revêtement voirie	Eau	électricité	égouts	gaz	autres	Conclusion	Citations
2	TPI Bruxelles	PINCHART	31-10-1985		Parfois surplombant le che	Terre, avec sections en non	non	non	non	non	non	non	
3	TPI Nivelles	ECTORS et c.	26-11-1985	oui			?	?	?	?	?	?	Le terrain doit être ri
4	TPI Tournai	DENEUBOURG	17-02-1987	oui		carrossable	oui	oui	non	non	non	ok	
5	TPI Nivelles	Anciaux	7-07-1987	Oui	Etroite	Asphalte	non	non	non	non	?	non	Il semble évident qu'
6	TPI Mons	de le COURT	28-10-1987	Oui			?	?	?	?	?	?	
7	CA Bruxelles	DECLERQ	14-02-1990	oui	2,5-3,5m	tarmac	?	oui	?	?	?	ok	cfr. nombreuses con
8	TPI Tournai	DELRIVIERE	10-02-1992	oui			oui	oui	oui	non	non	ok	
9	TPI Liège	WILLEM de LA	7-01-1993	Oui		Chemin empierré	oui	oui	non	non	tel	ok	
10	TPI Mons	DEBILDE	15-01-1993	Oui	6 mètres de large	Tarmac	non	oui	non	non	non	non	
11	TPI Nivelles	SA LANAJO	23-12-1994		Il a été jugé que lorsque le terrain surplombe de pl ?		?	?	?	?	?	?	
12	CA Bruxelles	de MARCHIN-L	30-06-1995	Oui	Etroite	Terre battue	non	non	non	non	non	non	
13	TPI Nivelles	OCTAVE-LALLE	27-06-1997		Séparé de la voirie d'envir	Macadam	non	oui	non	non	?	non	Si l'absence d'égoutt
14	CA Bruxelles	SA LANAJO	10-01-2001	Oui			oui	oui	non	oui	?	ok	
15	TPI Liège	ROGER	21-02-2001	Oui		Asphalte	oui	oui	non	non	non	ok	abs d'égout pas rare
16	TPI Namur	LEUNCKENS	12-03-2003	oui	< 3,5m	Pavés	oui	oui	non	non	tel	ok	Il a été répondu à un
17	TPI Namur	LEUNCKENS	3-09-2003	Oui			oui	oui	non	oui	?	ok	
18	CA Mons	BUISSON	12-09-2003	Oui	élargie en 1972 "en	carrossable	oui	oui	oui	oui	?	ok	
19	TPI Liège	CHRETIEN et cs	1-12-2014	oui	5m et 4m ("4m c'est	tarmac	non	non	non	non	non	non	non, absence d'égou

Dix-neuf décisions sur 103 se sont avérées pertinentes car elles envisagent la question de l'équipement de la voirie de manière circonstanciée.

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

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

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

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

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

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

A *contrario*, on pourrait considérer que dans les milieux urbains les équipements en gaz et en égouts sont déterminants pour qualifier la voirie de suffisamment équipée. Bien qu'elles remplissent les deux premiers critères d'équipement et d'électricité (1) et de revêtement (2), les voiries qui ne disposent pas d'égouts ou d'accès au gaz et qui se situent à l'intérieur des centralités urbaines peuvent donc être qualifiées de sous-équipées. L'intérêt de leur identification sur une carte est néanmoins limité, dans le cadre de la présente recherche, dès lors que l'objectif est l'intensification des centralités et la lutte contre l'artificialisation hors de ces centralités.

Ayant identifié les conditions d'équipement *a minima* de la voirie et pouvant affirmer que celles-ci sont cumulatives, nous avons entrepris d'obtenir les données de localisation des infrastructures d'eau et d'électricité en Wallonie. Des conventions de mise à disposition de données sont signées ou en cours de signature avec la Société wallonne des eaux, la CILE et ORES. Ces données devraient nous permettre d'identifier cartographiquement les parcelles qui n'ont pas d'accès à une voirie équipée.

2.3 PROPOSITIONS DE MODIFICATION ET DE CLARIFICATIONS

Dans le cadre d'une demande de permis, l'autorité est (en principe) complètement informée et doit statuer en pleine connaissance de cause sur les implications concrètes d'un risque ou d'une contrainte. Ce n'est pas le cas du tribunal de première instance qui statue sur une demande d'indemnisation pour moins-values, qui ne peut, par exemple, pas se baser sur une évaluation des incidences.

Afin d'objectiver une éventuelle révision générale des plans de secteurs et son coût pour la collectivité, il nous apparaît indispensable de faire un travail de **clarification** des articles D.VI.38 et D.VI.39 du CoDT, spécialement concernant les critères d'équipement de voirie en milieu rural et les seuils à prendre en compte dans le cas des risques d'inondation, karstique, et sismique.

Dans un but de **sécurité juridique**, il nous semble judicieux d'intégrer aux risques et contraintes les périmètres de protection du plan de secteur et, ainsi, de consacrer cette protection dans le cadre d'une demande en indemnisation également. Par ailleurs, il nous semble opportun de moderniser ces risques et contraintes afin de les faire mieux coller aux réalités de terrain et de tenir compte des impacts du changement climatique. Nous proposons, dès lors :

- 1) d'élargir la protection qu'offre les périmètres de liaisons écologiques aux infrastructures vertes ;
- 2) actualiser les périmètres d'intérêt paysager du plan de secteur afin d'intégrer le travail de l'ASBL ADESA ;
- 3) d'introduire un nouveau périmètre de renforcement des centralités, qui participerait à la réduction de l'étalement urbain et des coûts de mobilité et de pollution en Wallonie.

Il devrait être également tenu compte de ces contraintes pour l'urbanisation dans le cadre d'une demande d'indemnisation des moins-values de planification.

3. IDENTIFICATION DES GISEMENTS FONCIERS URBANISABLES QUI POURRAIENT ETRE PROTÉGÉS DE L'URBANISATION SANS INDEMNISATION

3.1 INTRODUCTION

L'objectif de ce point est de **caractériser, tant en termes de superficie que de localisation, les gisements fonciers non artificialisés et urbanisables pour la résidence qui rencontrent les critères présentés au point 2** et qui pourraient donc être dézonés sans indemnisation ou protégés totalement ou partiellement de l'urbanisation grâce à d'autres mesures que le dézonage (en l'occurrence ici nous examinons le cas des périmètres de protection).

Pour cela, aux points 3.2 et 3.3 nous confrontons les périmètres de protection exposés à la section précédente ainsi que les zones concernées par les critères de dézonage sans indemnisation à une cartographie des gisements fonciers non artificialisés affectés à l'urbanisation résidentielle (c'est-à-dire repris en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur).

Pour autant, les valeurs fournies ont **une stricte fonction indicative** et visent surtout à donner quelques chiffres-clés car pour cartographier plusieurs des critères présentés ici, il a été nécessaire de définir des hypothèses de travail qui peuvent être discutées selon l'interprétation du Code et des questions de cartographie. Ces enjeux sont clairement énoncés dans la suite du rapport.

Les traitements ont été effectués sur base des données cadastrales au 1/1/2017, des périmètres de protection en vigueur au 1/1/2020, sur les 253 communes wallonnes sur lesquelles le SPW TLPE est compétent (communes de la Communauté germanophone exclues).

3.2 GISEMENTS FONCIERS NON ARTIFICIALISÉS URBANISABLES CONCERNÉS PAR UN PÉRIMÈTRE DE PROTECTION

Il est question, dans cette section, des périmètres visant à protéger certains territoires de l'urbanisation sans dézonage (*cf.* point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Ils s'appliquent en surimpression aux affectations prévues au plan de secteur et ne nécessitent pas la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation des moins-values.

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

3.2.1 Périmètres et points de vue remarquables

Les gisements non artificialisés situés en zone d'habitat (ou d'habitat à caractère rural) au plan de secteur qui sont concernés par des périmètres et points de vue remarquables ne peuvent être quantifiés avec précision. En effet, la représentation cartographique en vigueur de ces périmètres renvoie à la notion du point de vue puisqu'ils sont représentés graphiquement au plan de secteur par des points ou des lignes (par exemple, l'ensemble des points de vue depuis une ligne de crête). Et c'est l'ensemble du paysage visible depuis le point ou la ligne de vue qui peut être protégé de certains actes et travaux au sens du CoDT.

Les géodonnées actuelles, comme les Modèles Numériques de Surface (MNS) ou les Modèles Numériques de Terrain (MNT), pourraient permettre d'identifier les zones visibles depuis le point ou la ligne de vue à protéger (et inversement). Toutefois, si les solutions techniques existent, la mise en œuvre de tels traitements constituerait l'objet d'une recherche à part entière. D'autant que même des gisements fonciers dont la surface n'est pas visible depuis ces points et lignes de vue pourraient être concernés dans la mesure où un bâtiment construit sur ces surfaces pourrait, lui, être visible.

Étant donné les points et lignes de vue reconnus et l'interprétation du CoDT proposée au point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, il s'agit des périmètres de protection qui concernent la quantité la plus importante de gisements fonciers non artificialisés urbanisables, et de loin. Selon l'application du principe retenu au point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, la majorité des vallées wallonnes seraient, par exemple, soumises à ce périmètre, depuis les vallées industrielles jusqu'aux vallées naturelles et touristiques. Toutefois, il semble logique que le niveau de protection varie selon le caractère plus ou moins urbanisé du paysage à protéger. En effet, il paraît peu crédible d'interdire toute nouvelle artificialisation au sein d'un territoire fortement urbanisé.

Pour ces différentes raisons, nous considérons qu'il s'agit d'une problématique pour laquelle il n'est pas possible de proposer des ordres de grandeur dans le cadre de cet exercice, et qui doit faire l'objet d'une réflexion approfondie.

3.2.2 Périmètre de liaison écologique

Ces périmètres sont peu communs nombreux à l'échelle de la Wallonie : ils sont au nombre de six, pour une superficie totale d'environ 35 ha. Aucun de ces périmètres ne concerne une parcelle des gisements fonciers non artificialisés affectés à la zone d'habitat (ou d'habitat à caractère rural) dans les différents plans de secteur.

3.2.3 Périmètre d'intérêt paysager (PIP)

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

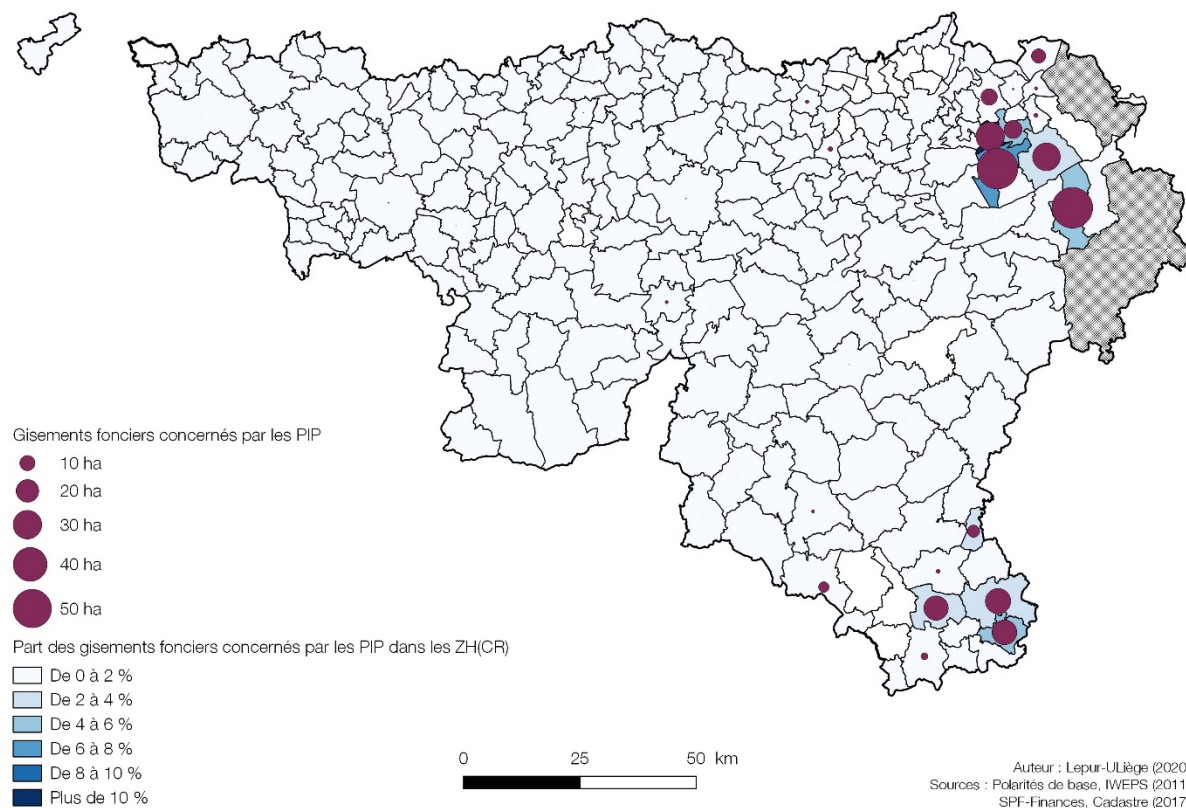


Figure 3 : Gisements fonciers en ZH et ZHCR concernés par les PIP (Lepur-ULiège, 2020).

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

Notons que l'utilisation des PIP au sens où ADESA les a définis (*cfr.* point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), donnerait des résultats très différents. En dépit d'une cartographie non finalisée pour l'arrondissement de Bastogne, la superficie qui pourrait être protégée de l'urbanisation sans indemnisation des moins-values est portée à environ 8 000 ha. Toutefois, cette valeur est à relativiser car les périmètres identifiés par ADESA semblent inclure davantage de paysages urbanisés, et notamment des villages, au sein desquels l'opportunité d'empêcher toute nouvelle construction peut être discutable.

3.2.4 Périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique

Du point de vue territorial, ces périmètres prennent place dans deux types de lieux : d'une part, autour des cœurs de villes et de villages et, d'autre part, autour de monuments ou de paysages naturels façonnés par l'homme. Une part non négligeable de ces périmètres concernera donc inévitablement les centralités au sens du projet de SDT adopté en 2019. Ainsi, si nous pouvons estimer à 1 035 ha la superficie non artificialisée destinée à la zone d'habitat (à caractère rural) située au sein de ces périmètres (Figure 4), il convient à nouveau de s'interroger sur la pertinence d'une démarche qui viserait à protéger ces surfaces de l'artificialisation sans distinction aucune du contexte local. Plutôt qu'une approche systématique, nous suggérons une approche au cas par cas, centrée sur les besoins locaux.

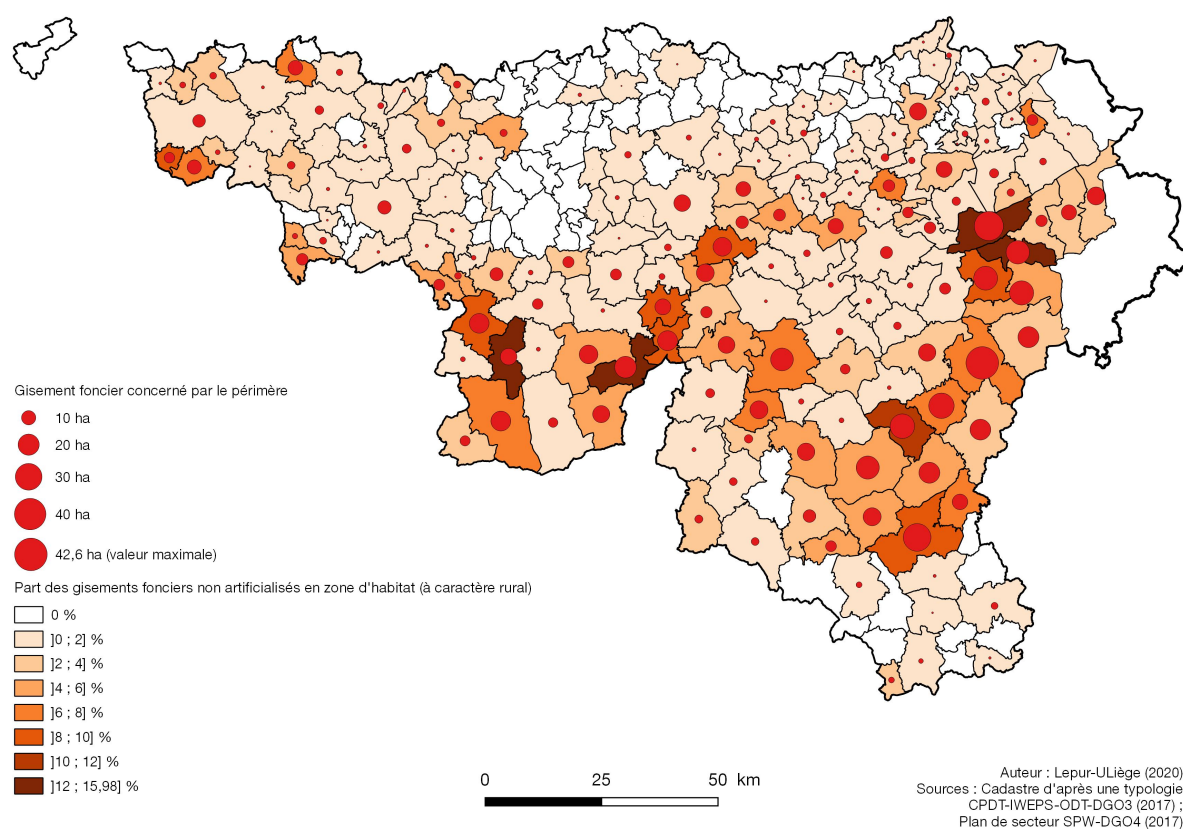


Figure 4 : Gisements fonciers en ZH et ZHCR concernés par un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique (Lepur-ULiège, 2020).

Les gisements concernés par des périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique sont principalement situés dans les provinces de Luxembourg (372 ha), de Namur (246 ha), de Liège (233 ha) et de Hainaut (176 ha). Les gisements situés dans le Brabant wallon sont moins nombreux (8 ha). À l'échelle communale, ces gisements sont majoritairement situés autour des villages à l'urbanisation traditionnelle des communes rurales de la Haute-Belgique, c'est-à-dire les régions naturelles au sud du sillon Sambre-et-Meuse. Pour les communes les plus concernées, la superficie est de l'ordre de 20 à 40 ha.

Concernant les principales villes, les gisements concernés sont de l'ordre de 10 ha : Liège (14 ha), Namur (13 ha), Mons (9 ha) et 0 ha à Charleroi.

Enfin, les communes de Moyenne-Belgique, au nord du sillon Sambre-et-Meuse, sont peu concernées par la problématique : pour les quelques communes concernées, les périmètres concernés sont inférieurs à 5 ha.

3.3 DÉZONAGE SANS INDEMNISATION

Dans ce point, nous présentons les gisements fonciers non artificialisés urbanisables pour la résidence qui pourraient être dézonés sans indemnisation des moins-values car ils pourraient correspondre, selon nous, aux critères énoncés à l'article D.IV.57 Du CoDT (*cfr.* point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Toutefois, comme évoqué au point 2.2.1, l'interprétation de certains critères n'est pas évidente et devrait faire l'objet de discussions et de clarifications car selon l'option retenue, les géotraitements visant à l'identification des gisements qui pourraient être dézonés sans indemnisation peuvent donner des résultats très différents.

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

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

3.3.1 Aléa d'inondation

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

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

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

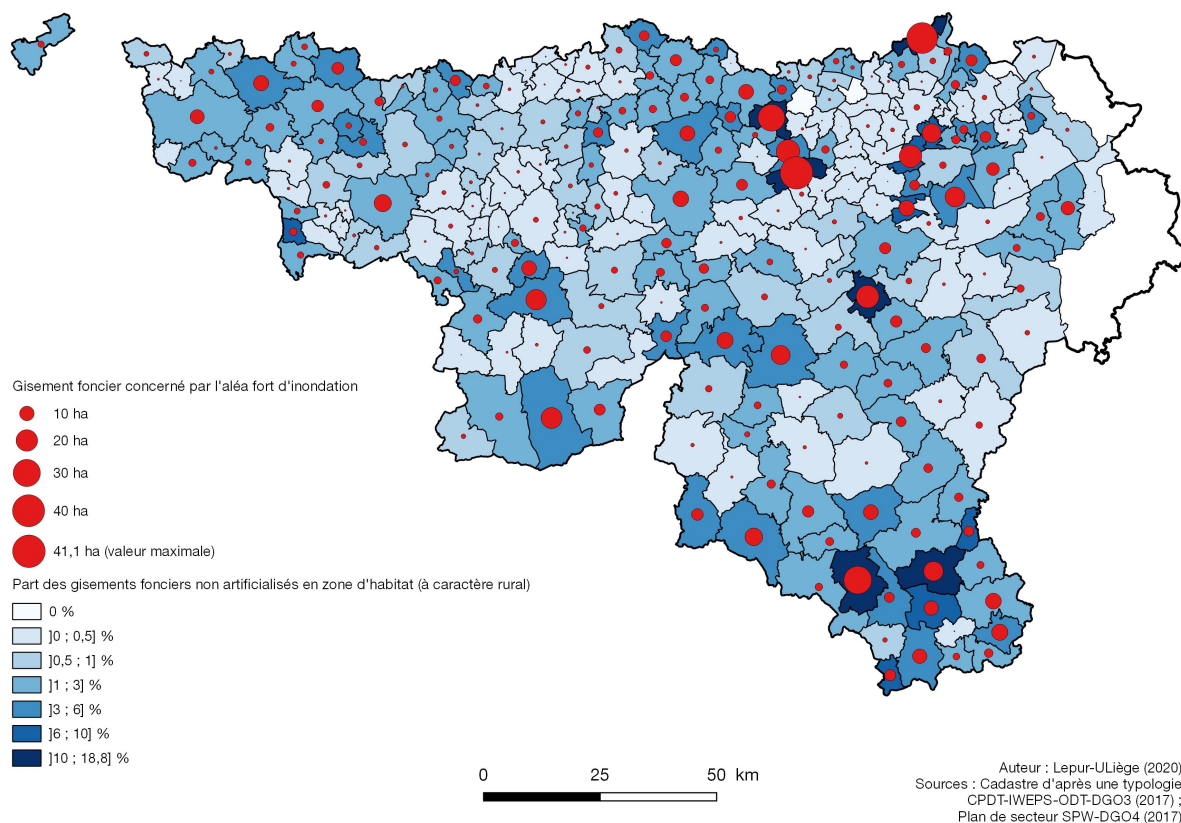


Figure 5 : Gisements fonciers en ZH et ZHCR concernés par l'aléa fort d'inondation (Lepur-ULiège, 2020).

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

3.3.2 Contrainte karstique

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

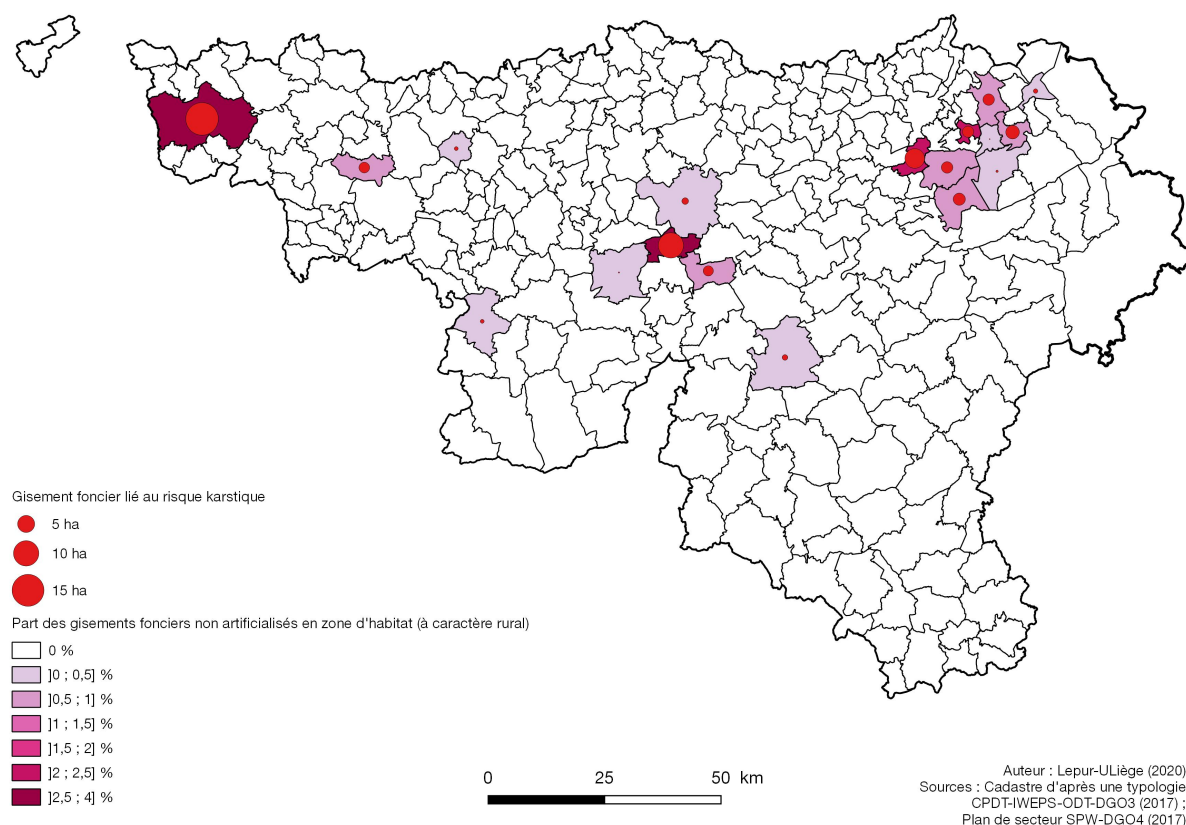


Figure 6 : Gisements fonciers en ZH et ZHCR concernés par le risque karstique fort (Lepur-ULiège, 2020).

La superficie des gisements fonciers non artificialisés en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural concernés par une contrainte karstique forte est de 53 ha répartis sur environ 200 parcelles²⁹. La problématique s'avère particulièrement prégnante dans le Tournaisis. Le risque karstique est lié à des effondrements dus au pompage des eaux souterraines. Dans le reste de la Wallonie, la problématique est ciblée dans les territoires à substrat calcaire, soit les tiges condruziennes et dans le pays de Herve.

²⁹ Pour des parcelles pour lesquelles la contrainte s'exerce sur plus de 100 m.

3.3.3 Sites de « conservation de la nature »

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

Pour l'ensemble de ces sites, le CoDT reprend également la « proximité » comme un critère pouvant donner lieu à dézonage sans indemnisation. Cependant, comme expliqué plus haut, cette notion de proximité reste difficile à appréhender et peut donner lieu à des interprétations différentes selon les types de sites et les contextes locaux. Nous avons donc choisi de limiter le géotraitement aux sites eux-mêmes.

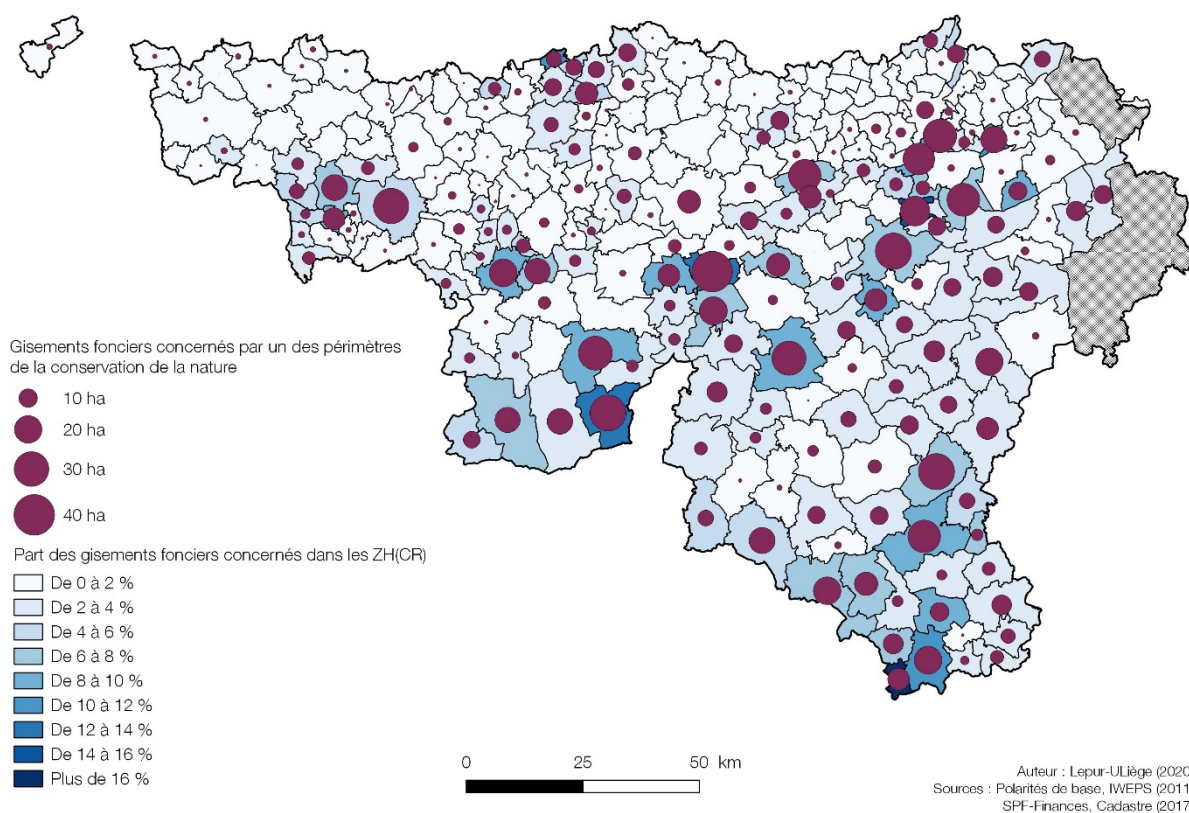


Figure 7 : Gisements fonciers en ZH et ZHCR concernés par au minimum un des critères de « conservation de la nature » (Lepur-ULiège, 2020).

L'estimation de la superficie des gisements fonciers non artificialisés situés en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural concernés par un site de « conservation de la nature » est de l'ordre de 1 383 ha. Vu les hypothèses de travail restrictives adoptées, cette valeur est une estimation basse des gisements fonciers qui pourraient être dézonés sans indemnisation car situés dans ou à proximité d'un site de conservation de la nature. Les gisements fonciers identifiés sont du même ordre de grandeur dans les différentes provinces : 85 ha pour la province du Brabant wallon, 226 ha pour la province de Hainaut, 316 ha en province de Namur, 327 ha en province de Liège et 429 ha en province de Luxembourg.

3.3.4 Terrains qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée »

Le critère de la voirie suffisamment équipée n'a pas pu être cartographié à ce stade de la recherche. Nous avons obtenu de la SWDE la géodonnée des voiries qu'elle équipe en eau. Les contacts sont toujours en cours avec les autres entreprises de réseaux d'eau et d'électricité. Toutefois, l'analyse des géodonnées de la SWDE met en évidence :

- La nécessité d'une base de données intégrée à disposition des autorités régionales et locales pour identifier les gisements fonciers qui pourraient être préservés de l'urbanisation en vertu du critère de la voirie équipée. Au-delà de la SWDE et de la CILE, qui sont les deux principaux acteurs wallons en ce qui concerne la distribution d'eau, il subsiste une multitude de régies communales qui gèrent cette distribution et pour lesquelles peut se poser la question de la qualité de leur Système d'Information Géographique (SIG).
- Des interviews auprès de témoins privilégiés permettraient de mieux comprendre les critères d'accès suffisant à la voirie équipée afin de poser les bonnes hypothèses en vue d'une cartographie (citons par exemple les cas de servitudes de passage, des parcelles qui forment une même unité foncière, des parcelles enclavées au sens du Code civil).

À partir des réponses, une cartographie des gisements fonciers non artificialisés urbanisables concernés par l'absence d'accès à une voirie suffisamment équipée pourrait être établie. Il n'a malheureusement pas été possible d'aller jusque-là dans le cadre de cette recherche.

3.4 CONCLUSIONS DE L'APPROCHE CARTOGRAPHIQUE

Vu les difficultés rencontrées en termes d'interprétation de certains critères ou d'obtention / traitement de certaines données, il est peu pertinent de proposer une estimation de la superficie totale des gisements fonciers qui pourrait être préservés de l'urbanisation sans indemnisation des moins-values, que ce soit via les périmètres de protection existants ou le dézonage. Toutefois, l'analyse cartographique a permis de donner des ordres de grandeur pour certains périmètres et critères de dézonage.

Par ailleurs, l'analyse cartographique a permis de mettre en évidence que tant le dézonage que la protection via un périmètre nécessite :

- de s'accorder sur l'interprétation à donner aux textes juridiques en vigueur ;
- de mieux lier textes juridiques et données cartographiques existantes ;
- de distinguer les périmètres centraux dont la protection pourrait être systématique, des zones « tampons » dont la protection doit être liée à une analyse contextualisée ;
- de poursuivre la mise à jour des analyses de risques naturels comme l'aléa d'inondation ;
- de mieux intégrer la protection des paysages dans la décision concernant un projet d'urbanisation.

Cela est nécessaire tant pour la bonne gestion publique, que pour une information claire à destination des citoyens, des acteurs locaux et des investisseurs.