



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

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

RAPPORT SCIENTIFIQUE – ANNEXE 2A

VOLET 2 – ÉVALUATION DES GISEMENTS FONCIERS QUI POURRAIENT ÊTRE PROTÉGÉS DE L'URBANISATION À MOINDRE COÛT D'INDEMNISATION



RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2021



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

Responsables scientifiques

Jean-Marie HALLEUX (Lepur-ULiège)

Christine RUELLE (Lepur-ULiège)

Chercheurs

Valentine DEFER (Lepur-ULiège)

Pierre-François WILMOTTE (Lepur-ULiège)

Sébastien HENDRICKX (Lepur-ULiège)

TABLE DES MATIÈRES

VOLET 2 – EVALUATION DES GISEMENTS FONCIERS QUI POURRAIENT ETRE PROTEGES DE L'URBANISATION A MOINDRE COUT D'INDEMNISATION	4
1. INTRODUCTION	4
2. PRESENTATION DES MOYENS DE PROTECTION OFFERTS PAR LE CODT	5
2.1 MODIFICATION DU PLAN DE SECTEUR SANS CHANGEMENT D'AFFECTATION	5
2.1.1 Prescriptions supplémentaires	5
2.1.2 Périmètres de protection	6
2.2 MODIFICATION DU PLAN DE SECTEUR SANS INDEMNISATION	9
2.2.1 Fonds qui ne sont pas « aptes à recevoir des constructions »	10
2.2.2 Fonds qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée »	13
2.3 PROPOSITIONS DE MODIFICATION ET DE CLARIFICATIONS	16
3. IDENTIFICATION DES GISEMENTS FONCIERS URBANISABLES QUI POURRAIENT ETRE PROTEGES DE L'URBANISATION SANS INDEMNISATION DES MOINS-VALUE DE PLANIFICATION	17
3.1 INTRODUCTION	17
3.2 GISEMENTS FONCIERS DISPONIBLES CONCERNÉS PAR UN PÉRIMÈTRE DE PROTECTION	17
3.2.1 Périmètres de points de vue remarquables	17
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	19
3.3 CHANGEMENT D'AFFECTATION AU PLAN DE SECTEUR SANS INDEMNISATION	20
3.3.1 Aléa d'inondation	21
3.3.2 Contrainte karstique	22
3.3.3 Sites de « conservation de la nature »	23
3.3.4 Terrains qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée »	24
3.4 VERS UN IDENTIFICATION DU POTENTIEL FONCIER DISPONIBLE	28
3.4.1 Sans la notion d'équipement de la voirie	28
3.4.2 Avec la notion d'équipement de la voirie	29
3.5 CONCLUSIONS	31
4. BIBLIOGRAPHIE	33

VOLET 2 – ÉVALUATION DES GISEMENTS FONCIERS QUI POURRAIENT ÊTRE PROTÉGÉS DE L'URBANISATION À MOINDRE COÛT D'INDEMNISATION

1. INTRODUCTION

En Wallonie, il subsiste de nombreux gisements fonciers destinés à l'urbanisation résidentielle au plan de secteur (que ce soit en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural¹) qui ne sont pas artificialisés au sens de l'Agence Européenne de l'Environnement (EEA, 2018). Cette **abondance de gisements fonciers disponibles**² ne facilite pas la lutte contre l'étalement urbain, enjeu à l'agenda politique depuis quelques décennies (McKinney, 2006 ; Grimm *et al.*, 2008 ; Wilson *et al.*, 2016).

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

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

Au point 2, nous présentons, d'une part, les moyens de protection offerts par le CoDT qui ne nécessitent pas de changement d'affectation au plan de secteur et, d'autre part, les conditions auxquelles un changement d'affectation au plan de secteur peut être opéré sans indemnisation ou presque. Au point 3, lorsque la donnée s'y prête, nous réalisons une analyse géographique des gisements fonciers répondant à ces conditions.

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

² Pour la présente recherche, est appelé « gisement disponible », le gisement foncier qui cumule deux caractéristiques : sa situation au sein d'une zone destinée à l'urbanisation résidentielle au plan de secteur et son caractère non artificialisé.

2. PRÉSENTATION DES MOYENS DE PROTECTION OFFERTS PAR LE CODT

2.1 MODIFICATION DU PLAN DE SECTEUR SANS CHANGEMENT D'AFFECTATION

2.1.1 Prescriptions supplémentaires

Toute révision du plan de secteur en vue de protéger le territoire de l'urbanisation n'implique pas pour autant un changement d'affectation. En effet, l'inscription de périmètres de protection, en surimpression aux affectations du plan de secteur, n'actionne pas le mécanisme d'indemnisation des moins-values de planification (CoDT, article D.II.21 §3). Chaque plan de secteur peut comporter, dans sa partie littérale (*cf.* Figure 1), des prescriptions supplémentaires portant, de manière non limitative³, sur la précision ou la spécialisation de l'affectation de ces zones ; le phasage de leur occupation ; la réversibilité des affectations et l'obligation d'élaborer un SOL préalablement à leur mise en œuvre (D.II.21 §3, 1°).

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

Figure 1 : extrait de la légende d'un plan de secteur.

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

Les prescriptions supplémentaires peuvent, spécialement pour ce qui nous occupe :

- 1) Préciser la **densité urbanisée** de telle ou telle zone et la **proportion d'espaces verts publics** imposée, spécialement dans les centralités⁴ ;

³ 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.

⁴ 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 pouvant spécifier/préciser 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 centralités⁵ ;
- 4) Rendre obligatoire l'élaboration d'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 fonctions⁶. L'outil peut ainsi servir à requalifier les centralités de manière fine et participer à la réduction de l'étalement urbain, sans pour autant modifier le CoDT.

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.

2.1.2 Périmètres de protection

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

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

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

⁵ 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.

⁶ 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 ».

Les périmètres de protection prévus par le CoDT sont (Figure 2) :

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 ».

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) et participer ainsi au maintien de l'infrastructure verte⁷ par la protection des biotopes existants.

Pour l'avenir : l'outil « périmètre de liaison écologique » pourrait être renforcé afin d'inclure l'ensemble des zones naturelles et semi-naturelles en réseau, visant la production de services écosystémiques⁸ (pensons spécialement aux zones Natura 2000, identifiées comme l'« épine dorsale de l'infrastructure verte » à l'échelle européenne⁹.

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

Figure 2 : Extrait de la légende d'un plan de secteur

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

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 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. 9.

3) Le périmètre d'intérêt paysager

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

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

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.

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).

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

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.

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

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.

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 MODIFICATION DU PLAN DE SECTEUR SANS INDEMNISATION

Le CoDT prévoit des cas dans lesquels, bien qu'il subisse une modification d'affectation au plan de secteur, le fond ne peut prétendre à une indemnisation. L'article D.VI.38 énonce le principe de l'indemnisation mais contient déjà **deux conditions cumulatives** : « Il y a lieu à indemnité (...) [à condition que] le bien soit apte à recevoir des constructions et riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux »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.

Le CoDT prévoit que c'est au propriétaire qui juge être bénéficiaire d'une telle indemnisation de porter sa demande contre la Région wallonne devant le tribunal de première instance. Le tribunal accueillera la demande ou non et, le cas échéant, décidera du montant de l'indemnisation, à l'aide d'experts si nécessaire. Son jugement est susceptible d'appel.

Les 103 jugements rendus dans le cadre de demandes d'indemnisation des moins-values de planification étudiés représentent seulement 39 dossiers (39 demandeurs) qui ont été introduits contre la Région wallonne. Parmi ces 39 dossiers, 15 ont abouti à une indemnisation, 12 ont été déboutés et 11 ont été déclarés irrecevables ou prescrits.

La judiciarisation de la procédure, ainsi que le fait que l'indemnisation soit limitée à 80% de la moins-value nous semble avoir un effet dissuasif sur les potentiels demandeurs en indemnisation et permet peut-être de relativiser l'ampleur potentielle de l'indemnisation qui devrait être réellement supportée en cas de révision du plan de secteur à l'échelle régionale. Étant entendu que ceci n'a aucune incidence sur la popularité d'une telle mesure globale.

À l'inverse de l'autorité administrative délivrante qui, grâce à son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut délivrer un permis sous conditions (par exemple, raccorder la parcelle aux impétrants et construire sur pilotis), la compétence du tribunal est strictement encadrée par l'article D.VI.38 du CoDT et pour accorder l'indemnisation le juge doit répondre positivement à la question suivante : au moment du changement d'affectation au plan de secteur, le fond était-il apte à recevoir des constructions et voisin d'une voirie suffisamment équipée ?

Précisions que la recherche ne s'est pas attardée sur l'article D.VI.39 du CoDT qui prévoit toute une série de cas dans lesquels aucune indemnité n'est due suite à une interdiction de construire ou d'urbaniser. En effet, bien que ces incidents sont très intéressants (relevons les arrêtés d'expropriation en cours d'élaboration pour les zones sinistrées par les inondations de juillet 2021) et qu'ils représentent potentiellement de nombreux gisements fonciers (pensons également aux permis périmés), nous ne disposons pas de données suffisamment précises pour procéder à une analyse géographique.

¹¹ Nous surlignons.

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

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

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

Notons d'emblée que ces risques et contraintes n'affectent pas de la même manière l'aptitude réelle du fond à recevoir une construction, étude en principe laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité délivrante, au cas par cas, permis par permis. Nous pensons spécialement aux fonds situés en zones d'aléa d'inondation, au risque karstique, au risque sismique (qui couvre quasi l'entièreté du territoire wallon), ou encore aux fonds situés « à proximité » de sites protégés. Pour néanmoins porter un maximum de critères sur une carte, la recherche part du postulat qu'aucune indemnité n'est due lorsqu'un fond est exposé à un risque identifié comme « élevé » et à une contrainte tenue pour « forte » tels qu'ils sont visés par l'article D.IV.57, 3°. De même, seuls les fonds situés « dans » les sites protégés de l'article D.IV.57, 4° sont repris à l'analyse géographique (pour plus de détail, *cf. infra*, point 3.3).

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

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).

Ce risque est identifié en Wallonie selon un aléa de couleur verte (très faible), jaune (faible), orange (moyen) ou rouge (élevé) et le modèle wallon est construit à partir de deux types d'informations agrégées : les données de débordement des cours d'eau (représentées par des polygones) et les données de ruissellement (représentées par des pixels). Notons que les zones d'aléa élevé correspondent aux « zones à risque » identifiées par la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, c'est-à-dire à des endroits ayant été ou pouvant être exposés à des inondations répétitives et importantes et pour lesquels il est permis aux assurances de refuser de couvrir les constructions qui y seraient érigées (Loi relative aux assurances, article 129).

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 chimique¹³. Il se manifeste notamment par des affaissements et des effondrements de terrain qui peuvent naître brutalement et parfois détruire des constructions (Michel *et al.*, 2010). De plus, les « grottes, chantoirs, rivières souterraines, dolines, résurgences ou dépressions paléokarstiques qui caractérisent les zones karstiques constituent un patrimoine naturel d'un intérêt scientifique, paysager et touristique important »¹⁴.

¹³ <http://geologie.wallonie.be/home/thematiques-sous-sol/aleas-naturels/karst.html>, consulté le 7 septembre 2021.

¹⁴ *Idem.*

Le Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme du SPW TLPE identifie un risque pour l'urbanisation dans les périmètres présentant une contrainte forte ou modérée¹⁵. À propos des zones de contrainte forte, il est précisé que « *toute construction doit être évitée, voire interdite, car les risques liés au karst y sont importants* ». Quant aux zones présentant une contrainte modérée, les risques y sont inférieurs. Il s'agit de zones tampons autour de zones de contrainte forte, et/ou de zones où « *la densité et l'activité des phénomènes karstiques y sont plus faibles. (...) Les demandes de permis ne doivent pas y être systématiquement refusées, mais faire l'objet d'investigations complémentaires (études), en vue de vérifier et de garantir la stabilité du sol et des fondations* »¹⁶.

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 »¹⁷, que des conditions locales du sol et de la vulnérabilité des infrastructures et bâtiments, selon leur conception et leur fonction (vulnérabilité plus grande pour des écoles et hôpitaux par comparaison aux constructions ordinaires).

Dans la pratique, le risque sismique présent en Wallonie n'est pas reconnu comme automatiquement entravant l'aptitude de certains terrains à recevoir des constructions. Les permis sont généralement délivrés malgré la présence d'un aléa, certainement car le risque sismique élevé – c'est-à-dire soumis à un aléa « 3 » ou « 4 » selon l'EUROCODE8, « 4 » étant l'aléa sismique le plus élevé en Belgique –, concerne près de 50 % des zones urbanisables wallonnes (Bottieau *et al.*, 2020). Partant, nous n'objectivons pas ce risque plus avant.

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

La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (LCN) a pour objectif de « *sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du paysage, du sol, du sous-sol et des eaux* » (LCN, article 1^{er}). Pour y parvenir, elle concède à certains « sites »¹⁸ un statut réglementaire de protection plus ou moins élevé, notamment vis-à-vis de l'urbanisation. Notons déjà qu'une part importante des terrains concernés par les protections étudiées ci-après sont par ailleurs situées en zone non destinée à l'urbanisation au plan de secteur.

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

¹⁵ <http://geologie.wallonie.be/home/thematiques-sous-sol/aleas-naturels/karst/contraintes.html>, consulté le 26 novembre 2020.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Réponse du 26 juin 2011 à la question parlementaire écrite 16 mai 2011 de M. Carlo DI ANTONIO à M. le Ministre Philippe HENRY.

¹⁸ Un « site » étant une « aire géographiquement définie dont la surface est clairement délimitée » selon l'article 1bis de la loi sur la conservation de la nature.

a la responsabilité de leur gestion appropriée, conformément aux principes de conservation de la nature ;

- les **réserves naturelles agréées** sont quant à elles érigées sur des terrains appartenant et gérés « *par une personne physique ou morale autre que l'État et reconnue par le Roi, à la demande du propriétaire des terrains et avec l'accord de leur occupant* » (article 10 LCN). Typiquement, il s'agit des terrains appartenant à Natagora.

Le CoDT protège ces espaces de l'urbanisation (CoDT, articles D.IV.57, 4°, 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, en ce compris un permis d'urbanisme délivré en zone urbanisable, devrait être jugé contraire à l'article 159 de la Constitution¹⁹.

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 ministériel²⁰. L'arrêté détermine les mesures particulières de protection du site et, notamment, les conditions d'accès, l'interdiction d'effectuer certains travaux ou les mesures nécessaires à la croissance, l'alimentation, la reproduction, le repos, l'hibernation ou la survie des espèces qui y vivent. L'objectif est d'éviter toute destruction, même partielle, ou détérioration du milieu naturel.

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 »²¹ 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 caractéristiques remarquables ou des 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).

¹⁹ Dans un arrêt du 31 janvier 2014 n° 226.306, 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 ».

²⁰ Arrêté du Gouvernement wallon du 26 janvier 1995 organisant la protection des cavités souterraines d'intérêt scientifique, *M.B.* du 18 mars 1995.

²¹ Arrêté de l'Exécutif régional wallon relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique du 8 juin 1989.

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 détritiques²².

5) Les sites Natura 2000 proposés ou arrêtés

Natura 2000 est un réseau écologique institué par les directives européennes « Habitats »²³ et « Oiseaux »²⁴ 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 »²⁵. 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 Fonds qui ne sont pas « riverains d'une voirie suffisamment équipée »

Aucune indemnité n'est due lorsque le terrain ne disposait pas, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau plan de secteur, d'accès à une voie suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux. Cette condition était déjà reprise telle qu'elle dans la Loi organique et les travaux préparatoires précisaient 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 »²⁶. Sans autre indication textuelle, nous avons analysé la jurisprudence²⁷ rendue sur citation en indemnisation pour moins-value résultant d'une modification des plans de secteurs.

Qu'entendre donc par « équipement suffisants » ? **Quels sont les équipements exigés *a minima* pour que la voirie soit considérée comme équipée ?** Dix-neuf décisions sur 103 se sont avérées pertinentes car elles envisagent la question de l'équipement de la voirie de manière circonstanciée (Tableau 1).

²² Arrêté royal du 2 avril 1979 établissant le règlement de gestion des réserves forestières.

²³ JO L 206 du 22.7.1992, p. 7.

²⁴ JO L 103 du 25.4.1979, p. 1.

²⁵ Communication de la Commission « Infrastructure verte », *op. cit.* p. 9.

²⁶ TP LOATU, 6 avril 1960, rapport de commission, p. 59.

²⁷ Jurisprudence inédite, communiquée aux auteurs par l'administration wallonne (partie défenderesse aux actions introduites en indemnisation des moins-values).

Tableau 1 : Extrait du tableau d'analyse des décisions en indemnisation des moins-values de planification

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

Dès 1985, le tribunal de première instance 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 pour 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 doive 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 dessert pas les parcelles en gaz n'est pas réhibitoire 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 critères d'équipement en eau, en électricité et de revêtement, les voiries qui ne disposent pas d'égouts ou d'accès au gaz et qui se situent à l'intérieur des centralités urbaines pourraient donc être qualifiées de sous-équipées. Dans le cadre de cette recherche, l'intérêt de cette configuration est néanmoins limité, dès lors que l'objectif est l'intensification des centralités et la lutte contre l'artificialisation hors de ces centralités.

À la rédaction de ces lignes, les chercheurs ne disposent pas de données relatives aux revêtements des voiries wallonnes. Néanmoins, dès lors que nous pouvons affirmer que les conditions d'équipement de la voirie sont cumulatives, il a été choisi de mener l'analyse géographique sur la base des données d'eau et d'électricité uniquement. Dans ce cadre, des conventions de mise à disposition de données permettant la localisation des infrastructures d'eau et d'électricité en Wallonie ont été signées avec la Société wallonne des eaux, la CILE, RESA et ORES

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. Après un changement d'affectation au plan de secteur, la question ne peut plus se poser au cas par cas ni être solutionnée via des conditions d'urbanisme.

Afin d'objectiver une éventuelle révision générale des plans de secteurs et son coût pour la collectivité, il nous apparaît indispensable de réaliser un travail de **clarification** des articles D.VI.38 et D.VI.39 du CoDT, spécialement :

- 1) concernant les critères d'équipement de voirie en milieu rural ;
- 2) mais aussi les seuils à prendre en compte dans le cas des risques d'inondation, karstique, et sismique ;
- 3) ainsi que les contraintes à l'urbanisation issues de la protection offerte par la loi sur la conservation de la nature.

Dans un but de **sécurité juridique**, il nous semble judicieux de moderniser les risques, contraintes, et moyens de protection 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) d'actualiser les périmètres d'intérêt paysager du plan de secteur afin d'intégrer le travail de l'ASBL ADESA ;
- 3) d'introduire un nouveau type de périmètre, ayant pour objectif le renforcement des centralités, qui participerait à la réduction de l'étalement urbain et des coûts de mobilité et de pollution en Wallonie.

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

3.1 INTRODUCTION

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

Aux points 3.2 et 3.3, nous confrontons les espaces concernés par ces moyens de protections à une cartographie des gisements fonciers disponibles.

Les chercheurs avertissent le lecteur sur le fait que le résultat obtenu présente des limites. En effet, comme annoncé ci-avant, afin de cartographier plusieurs des moyens de protection pris en compte, il a été nécessaire de définir des hypothèses de travail, expliquée dans la suite de la note de recherche, qui, par définition, sont orientées pas des choix méthodologiques et d'interprétations.

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

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

3.2 GISEMENTS FONCIERS DISPONIBLES CONCERNÉS PAR UN PÉRIMÈTRE DE PROTECTION

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

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

3.2.1 Périmètres de points de vue remarquables

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

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

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

3.2.2 Périmètre de liaison écologique

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

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

3.2.3 Périmètre d'intérêt paysager (PIP)

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

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 (*cf.* Point 2.1.2), donnerait des résultats très différents. En dépit d'une cartographie non finalisée pour l'arrondissement de Bastogne, la superficie concernée par ces périmètres 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 est très discutable.

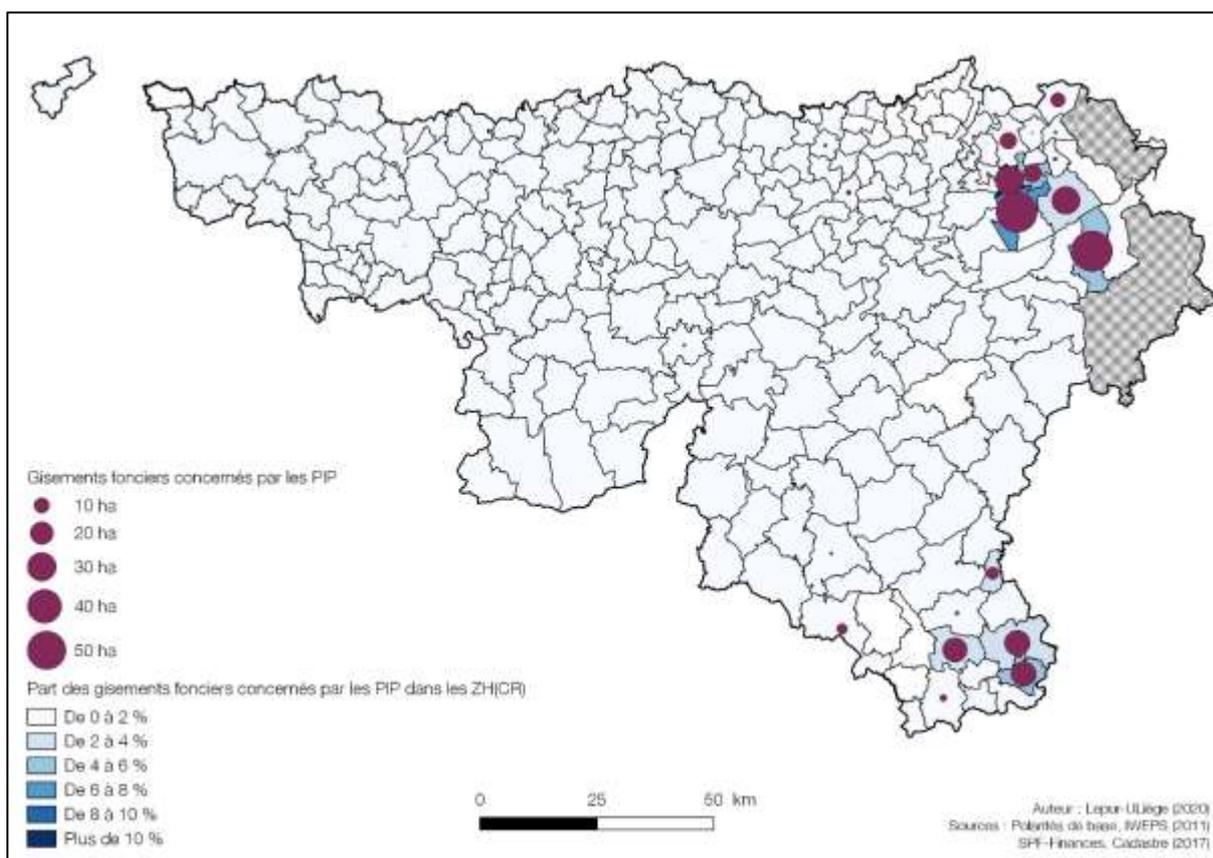


Figure 3 : Gisements fonciers disponibles concernés par les PIP

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 concerne donc, *a fortiori*, des gisements situés dans les centralités au sens du Schéma du développement du territoire.

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

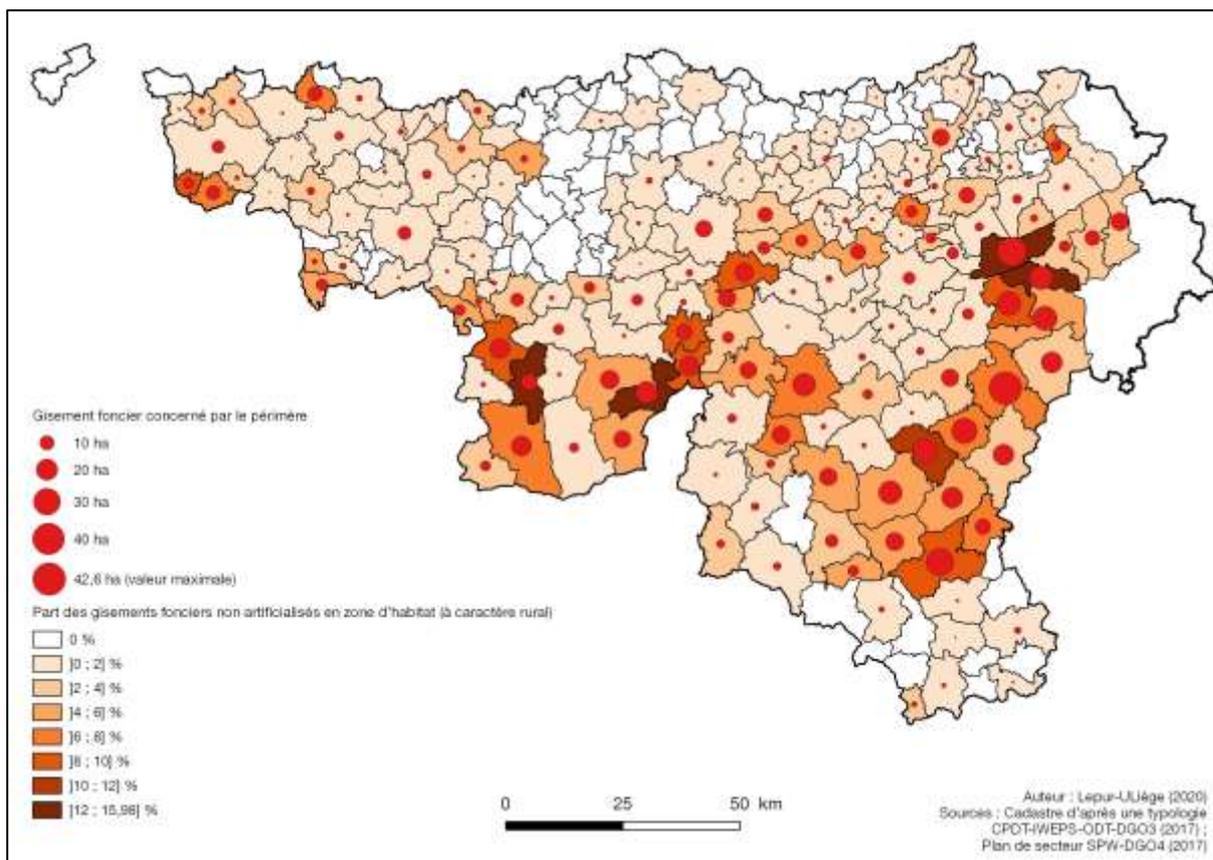


Figure 4 : Gisements fonciers disponibles concernés par un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique

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

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

3.3 CHANGEMENT D'AFFECTATION AU PLAN DE SECTEUR SANS INDEMNISATION

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

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

Cette problématique concerne d'abord le risque sismique. Comme cela est expliqué au point 2.2.1.3, nous avons choisi de ne pas le considérer comme un critère pouvant justifier une absence d'indemnisation.

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

3.3.1 Aléa d'inondation

À propos de l'aléa d'inondation (*cf.* point 2.2.1.1), dès lors que seuls les terrains situés en zone rouge sont, dans les faits, impacté par l'aléa d'inondation (refus d'assurance), ce sont les zones d'aléa élevé qui sont reprises à l'analyse géographique ci-dessous (Figure 5). Notons que celle-ci a été réalisée avant les inondations historiques de juillet 2021 qui, par endroit, vont au-delà de toute les zones d'aléas wallonnes.

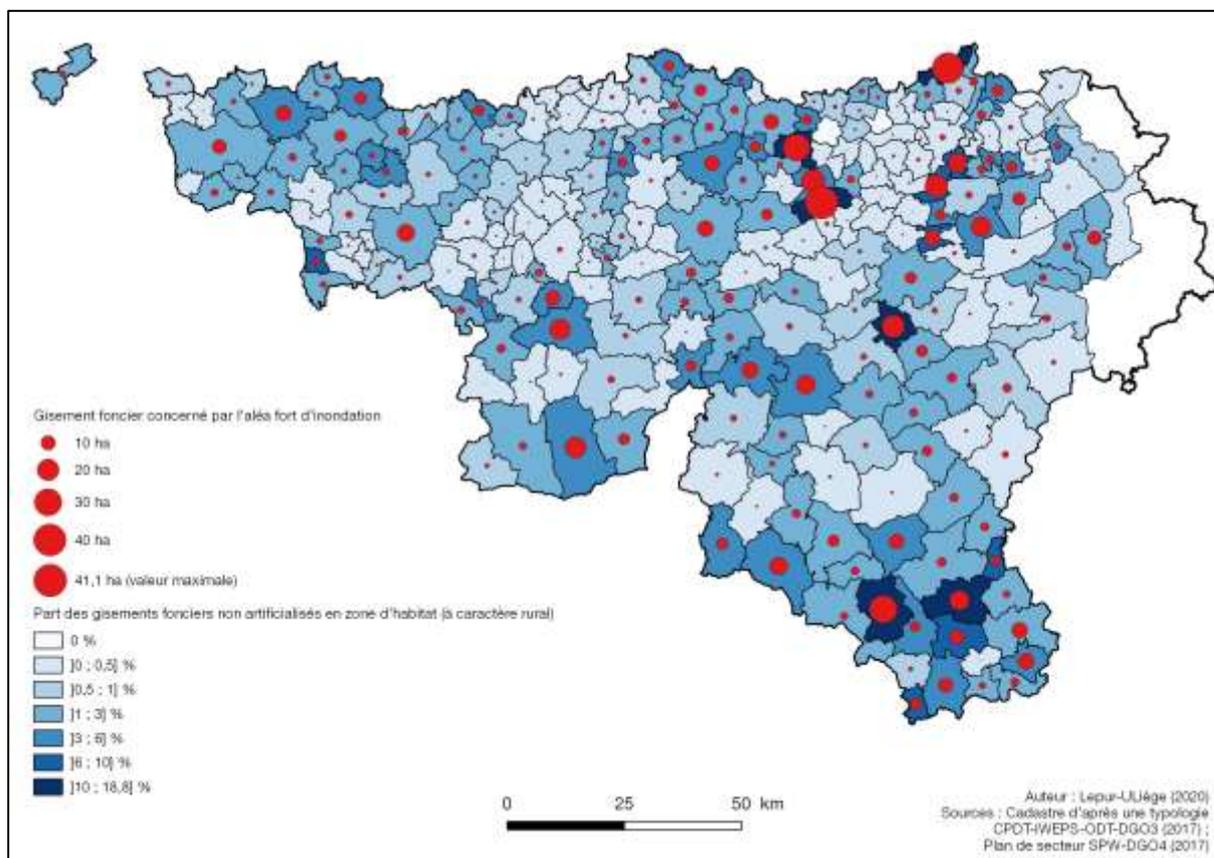


Figure 5 : Gisements fonciers disponibles concernés par l'aléa fort d'inondation

Par ailleurs, nous avons limité notre estimation à la problématique du débordement des cours d'eau. En effet, la cartographie de l'aléa d'inondation lié au ruissellement renvoie essentiellement à des lignes pixelisées 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 ces raisons, peu pertinente.

La superficie totale des gisements fonciers disponibles concernés par l'aléa d'inondation fort par le débordement est de 926 ha. La problématique s'avère particulièrement prégnante dans la province de Liège, où 315 ha sont concernés dans plusieurs vallées (Bas-Geer, Berwinne, Meuhaigne-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 expliquée au point 2.2.1.2, les chercheurs choisissent de reprendre, pour l'analyse géographique (Figure 6), les zones présentant un risque karstique fort uniquement.

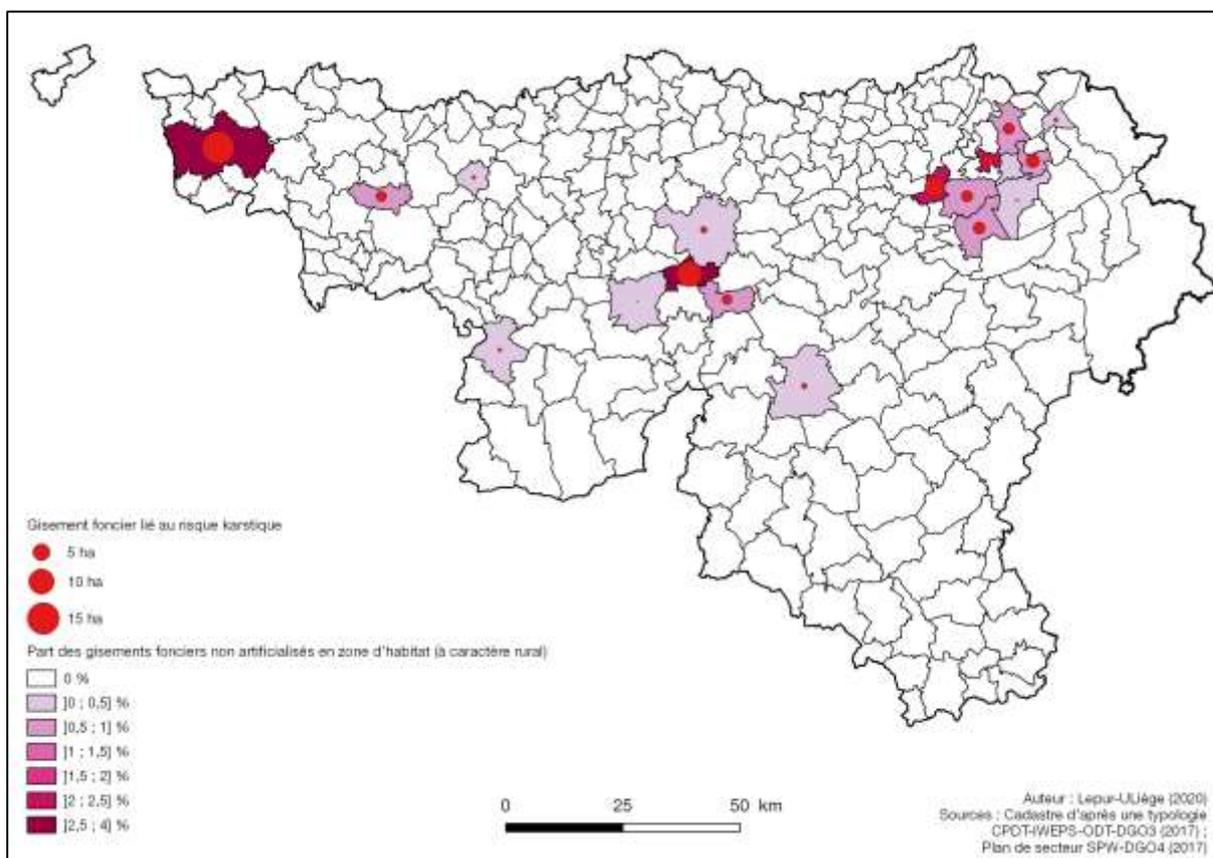


Figure 6 : Gisements fonciers disponibles concernés par le risque karstique fort

La superficie des gisements fonciers disponibles concernés par une contrainte karstique forte est de 53 ha répartis sur environ 200 parcelles²⁸. La problématique s'avère particulièrement prégnante dans le Tournaisis, où le risque karstique est lié à des effondrements dus aux pompages des eaux souterraines. Dans le reste de la Wallonie, la problématique est ciblée dans les territoires à substrat calcaire, soit les tiges condruziennes et dans le pays de Herve.

3.3.3 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.

Cependant, comme expliqué plus haut (point 2.2.1.4), nous avons limité notre traitement aux gisements fonciers inclus dans un des périmètres liés à la conservation de la nature, excluant les parcelles situées « à proximité » de celles-ci.

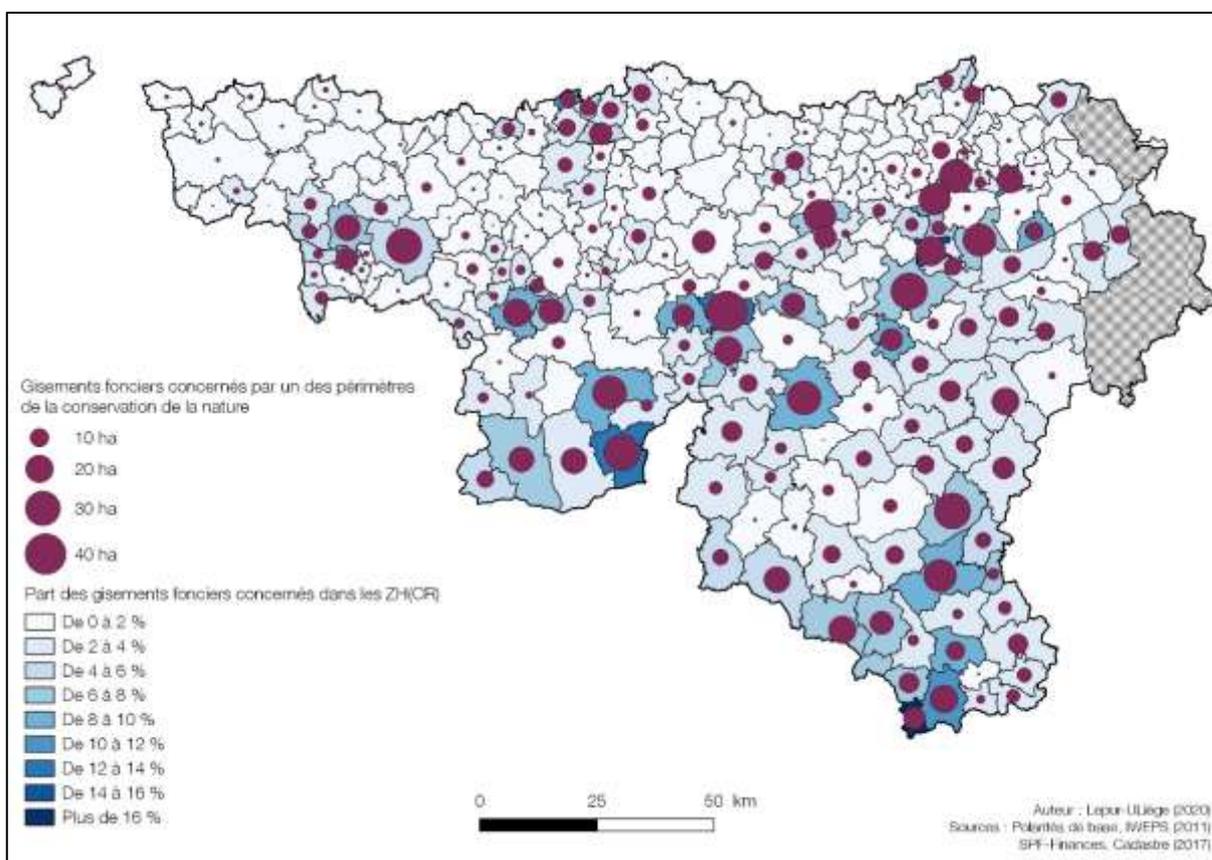


Figure 7 : Gisements fonciers disponibles concernés par au minimum un des critères de « conservation de la nature »

²⁸ Pour des parcelles pour lesquelles la contrainte s'exerce sur plus de 100 m².

L'estimation de la superficie totale des gisements fonciers disponibles concernés par un site de « conservation de la nature » est de l'ordre de 1400 ha. Vu les hypothèses de travail adoptées, cette valeur est une estimation basse des gisements fonciers qui pourraient être concernés par une indemnisation réduite. 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 »

Au point 2.2.2, la présente note conclut qu'une voirie doit être considérée comme « suffisamment équipée » lorsque celle-ci est carrossable, équipée en eau et en électricité.

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

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

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

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

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

3.3.4.1 La notion d'équipement en eau

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

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

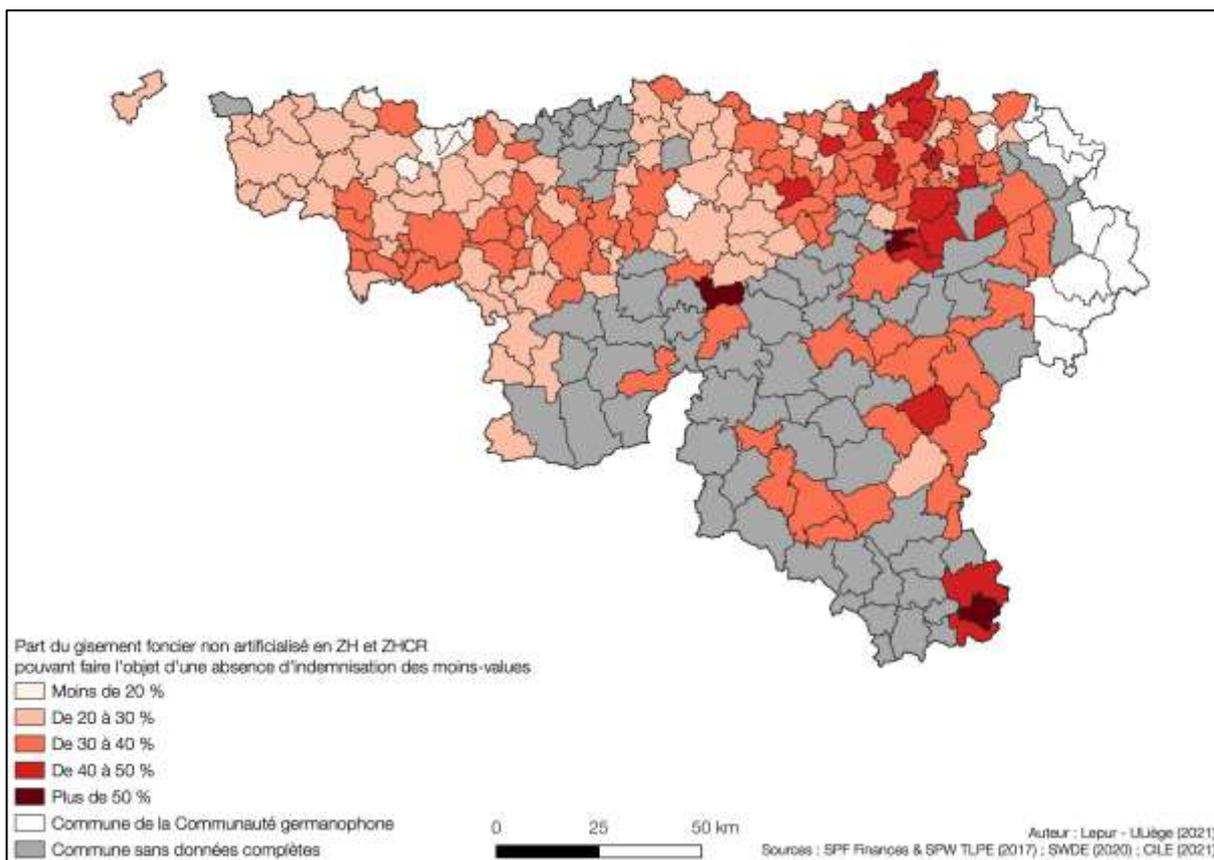


Figure 8. Gisements fonciers disponibles concernés par l'absence d'équipement en eau.

3.3.4.2 La notion d'équipement de la voirie en électricité

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

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

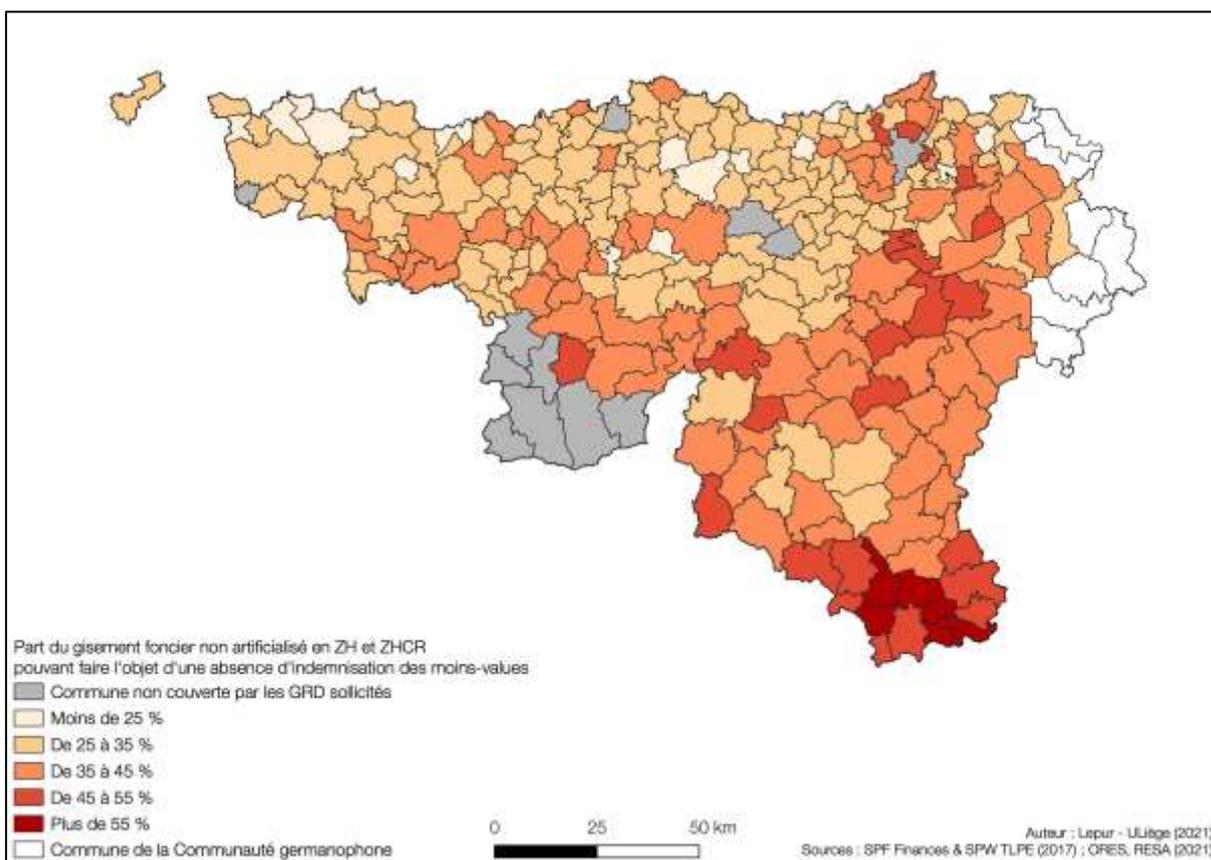


Figure 9. Gisements fonciers disponibles concernés par l'absence d'équipement en électricité.

3.3.4.3 Croisement des deux contraintes

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

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

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

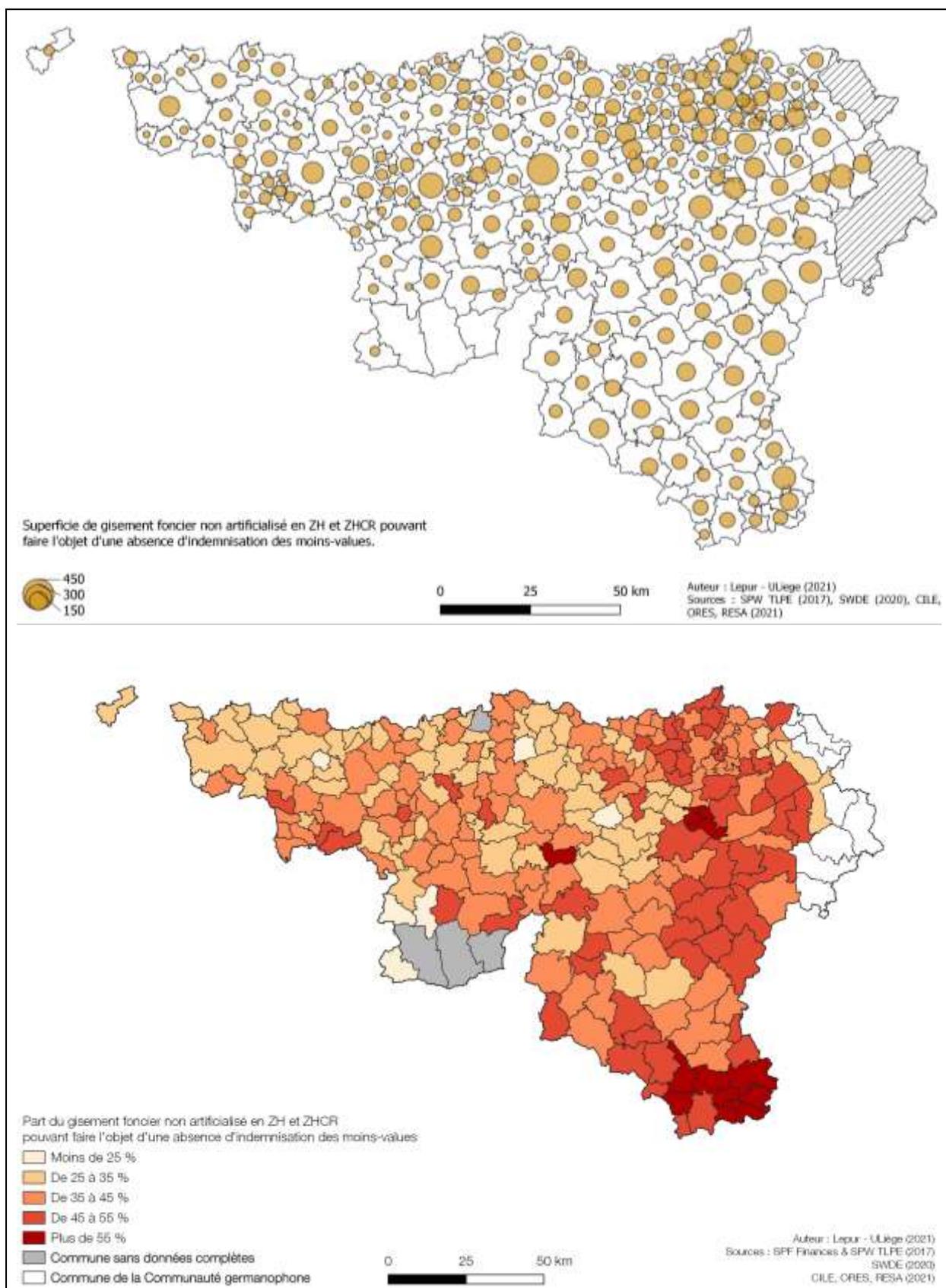


Figure 10. Croisement des deux contraintes de l'équipement en eau et en électricité

3.4 VERS UN IDENTIFICATION DU POTENTIEL FONCIER DISPONIBLE

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

3.4.1 Sans la notion d'équipement de la voirie

S'il convient d'interpréter la Figure 11 avec précaution, nous pouvons néanmoins identifier les communes où la mise en œuvre d'une modification du plan de secteur pourrait se réaliser avec une moindre indemnisation des moins-values.

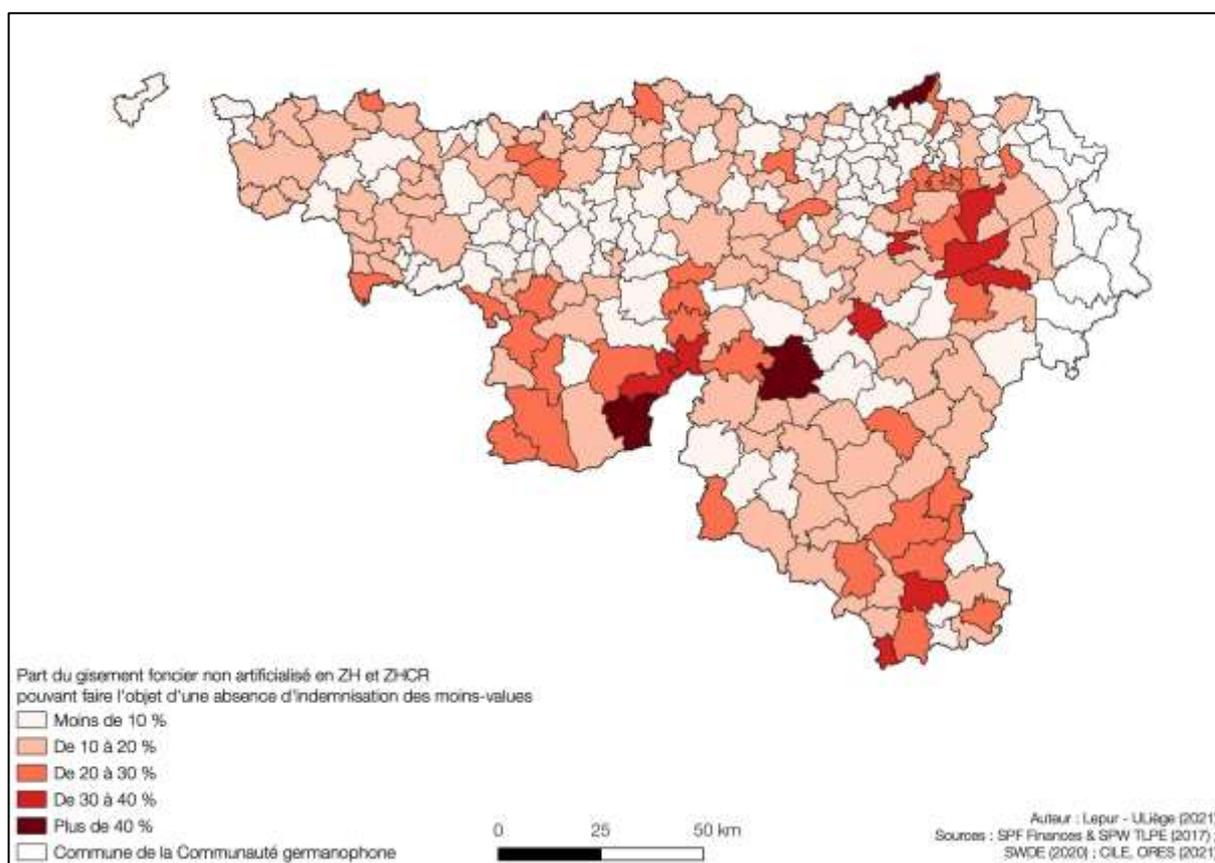


Figure 11. Évaluation du potentiel foncier disponible pouvant être protégé de l'urbanisation (hors équipement de la voirie) par commune wallonne francophone.

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

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

3.4.2 Avec la notion d'équipement de la voirie

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

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

En moyenne, ce potentiel représente environ 90 hectares de gisements fonciers par commune et un total de plus de 23 000 hectares de gisements fonciers.

Les communes qui présentent la plus grande superficie de ces gisements fonciers sont Namur (avec près de 490 hectares concernés), Charleroi (près de 300 hectares), Bastogne, Houffalize, Arlon, Malmedy et Mons (plus de 260 hectares). Plusieurs de ces communes correspondent toutefois à des centralités pour lesquelles la conversion de zones urbanisables en zone non urbanisables peut entrer en contradiction avec l'objectif de limitation de l'étalement urbain. Néanmoins, il s'agit de gisements non artificialisés dont la préservation à des fins d'espaces de respiration au sein du tissu urbain peut s'avérer souhaitable.

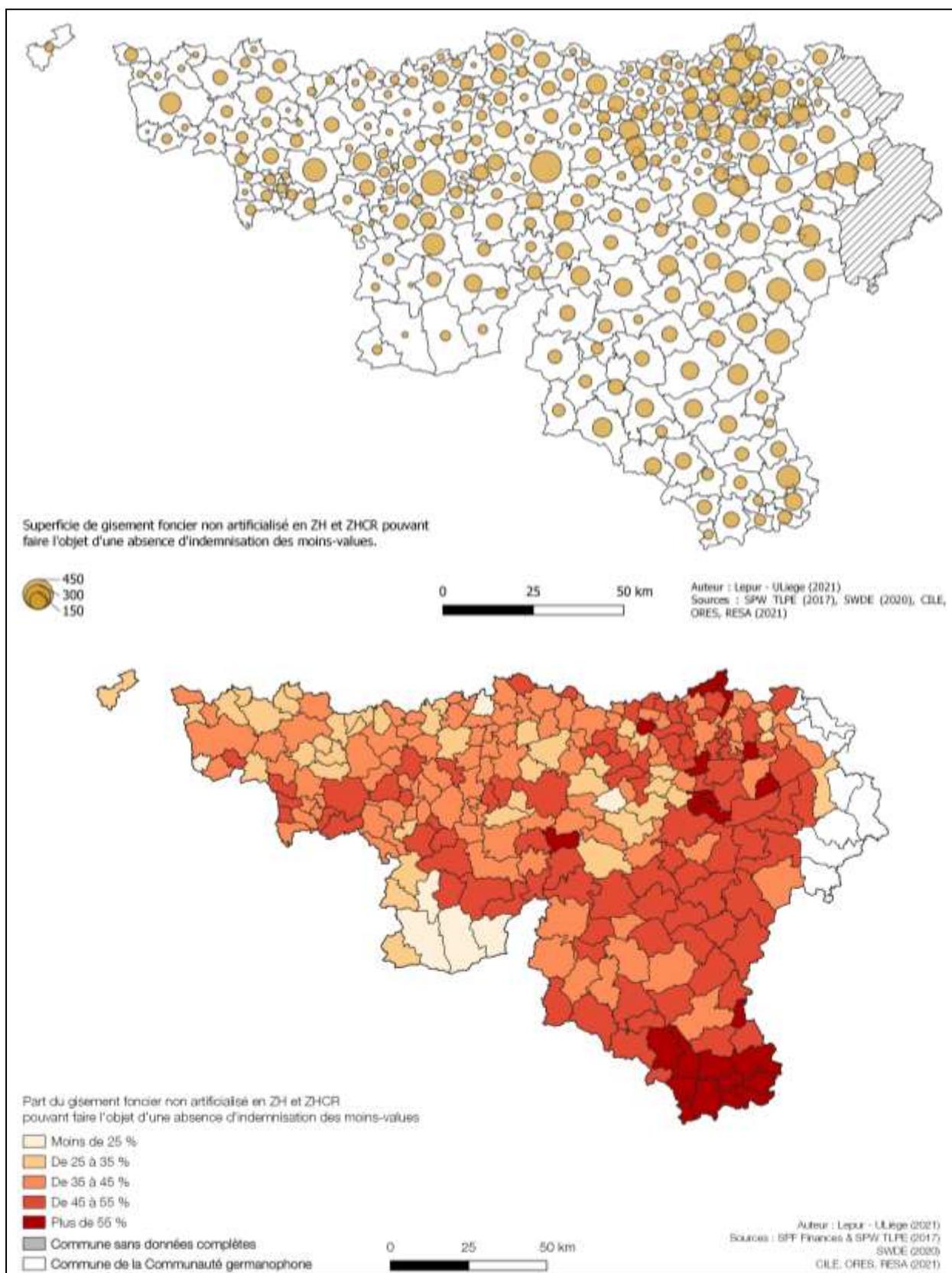


Figure 12. Potentiel foncier disponible pouvant être préservé de l'urbanisation par les différents périmètres de protections et non-équipés directement en accès à l'eau courante ou en électricité.

3.5 CONCLUSIONS

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

Cette recherche a développé une analyse juridique qui a mis en évidence deux possibilités légales d'éviter de grever les finances publiques par des indemnisations de moins-values foncières. La première possibilité consiste à **modifier le plan de secteur sans changement d'affectation**, cela par l'utilisation de prescriptions supplémentaires ou de périmètres de protection. Concernant les périmètres de protection, nous suggérons d'analyser la création d'un nouveau type de périmètres à introduire dans le CoDT. Ce nouveau périmètre aurait spécialement pour objectif de renforcer les centralités. Potentiellement, ce périmètre « renforcement des centralités » pourrait concerner des superficies très conséquentes.

La seconde possibilité d'éviter les indemnisations consiste à **supprimer des surfaces constructibles** (donc à modifier des affectations) qui, sur la base de l'article D.VI.38 du CoDT, ne seraient **pas jugées aptes à recevoir des constructions** et/ou ne seraient **pas riveraines d'une voirie suffisamment équipée**.

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

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

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

Le rôle des modalités techniques permettant de protéger de l'urbanisation en évitant l'indemnisation liée à un changement d'affectation varie bien sûr en fonction des contextes. Dans les communes qui présentent des valeurs moyennes à élevées de gisements rezonables sans coût d'indemnisation, le rezonage présente un intérêt certain pour limiter la poursuite de l'artificialisation. Ce potentiel est d'autant plus intéressant qu'il se situe en grande partie sur des territoires situés à distance des centralités urbaines et rurales, mais également sur des territoires situés en périphérie des grandes villes, notamment au niveau de la frontière luxembourgeoise ou en périphérie de Liège. Ces territoires, qui continuent à connaître une artificialisation conséquente, pourraient ainsi réguler leur potentiel foncier en se basant sur le critère de la constructibilité technique. Par contre, les gisements non équipés situés en périphérie de Bruxelles ou de Charleroi représentent des superficies moins conséquentes. Aussi, pour ces territoires, la gestion de la ressource foncière devra prioritairement passer par la mise en œuvre d'autres mécanismes pour limiter l'artificialisation.

4. BIBLIOGRAPHIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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