

**Faculté de droit et de criminologie**

# **Tirer son plan pour sortir les deux pieds du béton**

Analyse critique et casuistique de la pertinence du plan de secteur dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols en Wallonie

Auteur : FRANCOIS Baptiste  
Promoteur : BORN Charles-Hubert  
Année académique 2021-2022  
Master en droit – Finalité Etat Europe



## Plagiat et erreur méthodologique grave

---

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation\*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

\* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.



## *Remerciements*

*Je tiens tout d'abord à remercier mon promoteur Charles-Hubert Born pour m'avoir dirigé vers cette épineuse mais très intéressante problématique de l'artificialisation des sols en Wallonie.*

*Ensuite je remercie particulièrement Valentine Defer et Sébastien Hendrickx, tous deux chercheurs au Lepur, pour toutes les informations et conseils qu'ils ont pu me fournir.*

*Un grand merci à Laurence pour ses coups de pied au ... !*

*A ma marraine pour la relecture !*

*Et merci à Papa et Maman de m'avoir encouragé et soutenu pendant toutes ces longues mais douces années d'étude !*

*« Ce n'est pas la rigueur qui te conduira où tu veux aller, ce n'est pas l'ascèse, ni la souffrance, ni ce que tu crois avoir compris. C'est l'épice. Le parfum de la force aimante. » - Luis Ansa : le secret de l'aigle*





## Table des matières

Introduction .....	1
Section 1. Thème de la recherche : l’artificialisation des sols en Wallonie .....	1
Section 2. Le plan de secteur – Un outil à la fois opportun et problématique .....	2
Section 3. Une méthodologie passant par la Suisse et la Flandre .....	4
Section 4. Cas d’espèce .....	5
§1 Pairi Daiza .....	5
§2. Menuchenet .....	6
§3. Marchin – « Houte on pô ! V’là ti pas qu’on dézone » .....	7
Titre I. Le plan de secteur – Outil « passif » de lutte contre l’étalement urbain .....	8
Chapitre 1. Généralités .....	8
Section 1. Plan de secteur et aménagement territorial .....	8
§1 Principe .....	8
§2 Zones destinées à l’urbanisation et zones non destinées à l’urbanisation .....	9
§3 Effets des prescriptions d’affectation .....	10
Section 2. Les dérogations au plan de secteur – Le « passe-droit » .....	12
§1 Régime légal .....	12
§2 Déroger c’est artificialiser .....	14
Section 3. Révision au plan de secteur .....	16
§1 <i>Ratio legis</i> et considérations générales .....	16
§2 Principes directeurs .....	17
§3 Dossier de base .....	18
§4 Règles de procédure : la réalisation d’une évaluation des incidences environnementales .....	18
Chapitre 2. Le régime des compensations – Un coup d’épée dans l’eau ? .....	19
Section 1. Principe et champ d’application .....	19
Section 2. Typologie .....	21
§1. La compensation planologique .....	21
§2. La compensation alternative .....	23
Section 3. Régime d’exception – Analyse de la ZER .....	25
§1 Un double régime .....	25
§2 La zone d’enjeu régional (ZER) .....	26
Section 4. « Mieux-penser » la « compensation » .....	27
Chapitre 3. Le dézonage – « Un p’tit coup de polish ? » .....	29
Section 1. Wallonie : utilisation « active » du plan de secteur .....	29
§1. Priorisation du dézonage .....	30

§ 2 Application au sein de la commune de Marchin .....	32
Section 2. Flandre – Naar een « <i>betonstop</i> » .....	32
Section 3. La Suisse – Le TCU, un « répulsif » contre le mitage du territoire ? .....	35
§1 La lutte contre l'étalement urbain helvète .....	35
§2 Application du TCU en Wallonie ? .....	37
Titre II. Politique foncière .....	38
Chapitre 1. L'indemnisation des moins-values : le pépin doré à cinq milliards d'euros.....	38
Section 1. Le régime wallon des indemnisations des moins-values.....	39
§1 <i>Ratio legis</i> – Une servitude d'utilité publique .....	39
§2 Champs d'application de l'indemnisation : outil de priorisation du dézouage.....	40
§3 Calcul, limitation et exécution de l'indemnité.....	42
Section 2. Modification du régime d'indemnisation – propositions et enjeux .....	44
§1 Supprimer l'indemnisation et épargner cinq milliards d'euros .....	44
§2 Limiter l'indemnisation .....	45
Section 3. Conclusion.....	48
Chapitre 2. La Taxation des plus-values .....	48
Section 1. Régime wallon de la taxation des plus-values.....	49
§1 Fondement du régime .....	49
§2 Calcul de la taxe .....	50
§3 Régime de réduction.....	50
Section 2. Rééquilibrer les plus-values et moins-values – Ce n'est pas de la tarte ! .....	51
§1 Modification des éléments de l'impôt – Séparons le bon grain de l'ivraie .....	51
§2 Régime de réduction de l'impôt injustifié – Le cheveu dans la soupe .....	53
§3 Application à Pairi Daiza – Rien que du flan ? .....	54
Titre III. Perspectives futures .....	55
Chapitre I. Les alternatives au dézouage permettant d'éviter l'indemnisation .....	55
Section 1. Les périmètres de protection de l'article D.II.21 §2 du CoDT .....	55
§1 Présentation du régime .....	55
§2 Participation à la ZAN.....	56
Section 2. Geler les zones à bâtir pour compenser la fonte des zones non urbanisables.....	57
§1 L'affectation différée : le gel « à la Suisse » .....	57
§2 Utilisation du SDC .....	58
§3 Utilisation des prescriptions supplémentaires au plan de secteur.....	59
§4 Conclusion.....	60
Chapitre II. Abrogation du plan de secteur .....	60
Section 1. Le plan de secteur, un outil inadéquat pour lutter contre l'étalement urbain ?.....	60



Section 2. « <i>Inspire to expire</i> », une solution pour la Flandre ? .....	61
Section 3. Inspirez... Expirez... Tout va bien se passer : applicabilité d' <i>inspire to expire</i> en Région wallonne .....	65
Conclusion.....	66
Bibliographie.....	71
Annexes.....	83



## Introduction

### Section 1. Thème de la recherche : l'artificialisation des sols en Wallonie

Dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique, l'artificialisation des sols est au centre des débats. Le Schéma de développement territorial (SDT) l'a défini comme un « processus par lequel des surfaces sont retirées de leur état naturel, forestier ou agricole »<sup>1</sup>. Il découle de cette définition d'une part, le concept d'imperméabilisation des sols (diminution de la capacité des sols à absorber les eaux de ruissellement)<sup>2</sup> et d'urbanisation (« la formation de tissus urbains constitués d'une part d'un parcellaire servant de support à la construction de bâtiments et d'autre part d'un réseau d'espaces publics »)<sup>3</sup>. Selon l'IWEPS<sup>4</sup>, en 2020, en Wallonie<sup>5</sup>, 16% du territoire était artificialisé soit 2.693 km<sup>2</sup>. L'artificialisation moyenne depuis 1985 est de 15,8 km<sup>2</sup> par an. Au sein de ces chiffres, 1.098 km<sup>2</sup> constituent des terrains résidentiels. Nous remarquons donc que la part du bâti résidentiel dans l'artificialisation des sols est prépondérante.

Ce faisant, en lien avec ce premier constat, nous pouvons retrouver la notion urbanistique d'étalement urbain. Elle consiste en « *l'expansion peu dense des grandes zones urbaines, sous l'influence des conditions du marché, principalement au détriment des zones agricoles voisines*<sup>6</sup> ».

Un objectif de zéro pourcent de nouvelle artificialisation nette (ZAN) pour 2050 est ainsi fixé par la Commission européenne en vue de réduire la pression sur les ressources naturelles et de limiter l'imperméabilisation des sols<sup>7</sup>. En 2014, le gouvernement wallon inscrit dans sa déclaration de politique régionale la volonté d'en finir avec l'artificialisation des sols et l'étalement urbain au détriment des espaces naturels, forestiers et agricoles. Il se fixe comme objectif de n'atteindre plus qu'un taux de 25% d'artificialisation des sols en 2025 et de 0% en 2050 conformément à l'objectif de ZAN de l'Union européenne. Une expression sort : « Stop

---

<sup>1</sup> Schéma de développement territorial, adopté le 16 mai 2019 par le Gouvernement wallon, *M.B.*, 12/12/2019, p. 109.

<sup>2</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche R7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, Liège, coll. CPDT, 2018, p. 12.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique.

<sup>5</sup> Portail Wallonie.be - Fédération Wallonie-Bruxelles, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), <https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/artificialisation-du-sol/> (consulté le 26/04/2021).

<sup>6</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche R7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, Liège, coll. CPDT, 2018, p. 12.

<sup>7</sup> Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, *C.O.M.* (2011), 571 final, p. 18-19.

béton !». Au sein du SDT adopté le 16 mai 2019, mais non encore entré en vigueur, on retrouve deux objectifs d'orientation ayant pour but de freiner l'urbanisation<sup>8</sup> : « *Objectif Anticiper – Muter 1 (AM1) : « Rencontrer les besoins actuels et futurs en logements accessibles et adaptés aux évolutions sociodémographiques, énergétiques et climatiques »* » et « *Objectif Protéger – Valoriser 3 (PV3) : « Soutenir une urbanisation et des modes de production économes en ressources »* »<sup>9</sup>. Nous constatons que l'objectif fixé par ce document est d'arriver à répondre à la demande de logement croissante en Wallonie tout en réduisant l'emprise sur les surfaces agricoles, naturelles et forestières. Ce schéma a été pris sur base du CoDT entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017, qui fixe en son article D.II.2, §2, al.3, 1<sup>o</sup> cet objectif régional de lutte contre l'étalement urbain et de l'utilisation rationnelle des territoires et des ressources.

Face aux premiers objectifs de 2025, le Gouvernement wallon a désigné un groupe d'expert en charge de réaliser un travail préparatoire visant à déterminer des outils pour réduire l'étalement urbain et l'artificialisation des sols<sup>10</sup>. A l'heure actuelle, ces travaux n'ont pas encore abouti, mais plusieurs pistes se dégagent, qui pourront être exploitées dans le cadre de ce travail.

## Section 2. Le plan de secteur – Un outil à la fois opportun et problématique

Le plan de secteur, outil de planification au sommet de la hiérarchie des plans et schémas en Région wallonne, n'est pas sans poser problème dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain. Edicté dans les années 70 en vue de relancer l'économie wallonne, le plan de secteur n'est pas adapté aux enjeux écologiques de notre ère<sup>11</sup>.

Ce travail s'axe sur deux problématiques liées au plan de secteur.

Premièrement, son régime de protection « passif » des zones non urbanisables est à l'heure actuelle bien trop laxiste. Il est encore trop facilement possible de déroger à ses prescriptions ou de les réviser en vue de développer un projet conduisant à une artificialisation des sols en zone non urbanisable. De plus, bien que son régime de révision contienne un mécanisme de compensation permettant de contrebalancer les effets négatifs de la transformation d'une zone

---

<sup>8</sup> H. ANCION, « Aménagement du territoire : où est passé le Stop Béton ? », Namur, Inter Environnement Wallonie, 2019, <https://www.iew.be/amenagement-du-territoire-ou-est-passe-le-stop-beton/>. (consulté le 27/04/2021).

<sup>9</sup> SDT, pp. 46 et 98.

<sup>10</sup> Présentation de Michel Dachelet, Colloque de la CPDT 2020, « Artificialisation en Wallonie : Synthèse d'une année de travaux. », <https://vimeo.com/500814201> (consulté le 18/04/2021).

<sup>11</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, « Gewestplannen, van groots project tot blok aan het been », in *Jaarboek « De Aardrijkskunde »*, VLA, 2020, p. 54.

non urbanisable en zone urbanisable, ce même mécanisme n'est pas conçu d'une manière suffisamment optimale et est lui-même soumis à bon nombre d'exceptions.

Deuxièmement, le plan de secteur pourrait être utilisé de manière « active » afin d'empêcher l'artificialisation de zones pourtant destinées à l'urbanisation. Ceci fait écho à un outil avancé par le groupe d'expert : le dézonage<sup>12</sup>. Il consiste à réviser le plan de secteur en vue de transformer des zones urbanisables en zones non urbanisables afin de les protéger d'une potentielle artificialisation. Cependant, une telle politique serait mise à mal par un élément du régime de révision : le paiement d'une indemnisation pour moins-values aux propriétaires des terrains frappés par le dézonage. Une révision de l'ensemble du plan de secteur en vue d'atteindre un objectif de zéro artificialisation nette en 2050, conduirait approximativement à un montant d'indemnisation de cinq milliards d'euros<sup>13</sup>. Ce défi financier est un des principaux freins au lancement d'une telle politique. Des réflexions se portent quant à la diminution ou à la suppression de cette indemnisation, mais celles-ci se heurtent au sacrosaint droit de propriété.

Face à cette problématique, nous pouvons nous poser la question suivante : comment améliorer le régime juridique du plan de secteur afin de lutter efficacement contre l'artificialisation des sols ?

Cette question est fondée sur l'hypothèse que le plan de secteur peut demeurer un outil adéquat pour contribuer à cette politique. Il s'agit du dernier outil d'aménagement wallon disposant de la valeur réglementaire<sup>14</sup>. Cette même valeur aurait l'avantage de protéger de manière plus stricte les prescriptions du plan de secteur et ainsi « figer dans le béton » les zones non urbanisables.

Sur le plan de l'état de l'art, cette question est originale. Elle dispose du potentiel d'apporter des réponses aux questions qui se posent actuellement dans la sphère politique wallonne, mais également flamande. La révision des plans de secteurs ainsi que les mécanismes de compensation et d'indemnisation sont avancés sur la table sans toutefois se voir apporter de réponses. Une analyse incluant des éléments de droit comparé pourrait donc être pertinente.

---

<sup>12</sup> Présentation de Michel Dachelet, Colloque de la CPDT 2020, « Artificialisation en Wallonie : Synthèse d'une année de travaux. », *op. cit.* .

<sup>13</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche R7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p. 260.

<sup>14</sup> VAN DAMME N., TULKENS F., « Historique et bilan critique des plans et programmes », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique* (sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN, N. VAN DAMME), Actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve les 13 et 14 septembre 2012 par l'ABeFDATU, Limal, Anthemis, 2013, p. 44.

Dans une première partie, nous reprendrons les bases du régime juridique du plan de secteur. Nous analyserons le régime de dérogation et de révision en y apportant une première critique. Dans cette même partie, nous analyserons ensuite le régime des compensations alternatives et planologiques. Nous y apporterons quelques pistes de réflexion en vue de modifier leur régime. Enfin, nous nous tournerons vers l'analyse d'une potentielle politique de dézonage en Wallonie à travers la révision du plan de secteur. Cette réflexion tiendra compte d'éléments de droit comparé suisses et flamands.

Dans une deuxième partie, nous analyserons les régimes d'indemnisations des moins-values et de taxation des plus-values. L'objectif final de cette partie sera de fournir des pistes de réflexion pour rétablir un certain équilibre entre ces deux mécanismes liés aux révisions du plan de secteur.

Dans une troisième et dernière partie, nous porterons d'abord notre attention sur d'autres outils liés au plan de secteur permettant de lutter contre l'artificialisation des sols et évitant le paiement d'une indemnisation des moins-values. Enfin, nous analyserons une recherche flamande intitulée, « *inspire to expire* », suggérant plusieurs scénarios abolissant totalement ou partiellement le plan de secteur afin de mieux réaliser cette politique d'aménagement.

### Section 3. Une méthodologie passant par la Suisse et la Flandre

Afin de répondre à notre question de recherche, nous nous baserons sur une approche de technique juridique. Nous analyserons tout d'abord le droit de l'urbanisme wallon ainsi que son contentieux existant. Ensuite, dans une approche incluant des éléments de droit comparé, nous porterons notre analyse sur le droit régional flamand qui fait également face au même problème d'étalement urbain et d'artificialisation des sols. Cette étude du droit régional flamand s'avère pertinente. En effet, la Flandre a plusieurs années d'avance sur la Wallonie dans le cadre de sa politique de lutte contre l'artificialisation des sols. Ce faisant, elle a déjà pu faire face aux différents enjeux que soulève le dézonage et a pu développer un contentieux plus important qu'en Wallonie. Par ailleurs, il pourrait également être opportun de se tourner vers le droit suisse qui a lui aussi développé des politiques de lutte contre l'étalement urbain. Sa jurisprudence pourrait nous apporter des éléments pertinents pour analyser l'équilibre entre intérêt public et respect du droit de propriété. Il peut donc être intéressant d'intégrer ces différents éléments de droit comparé afin de dégager une solution pour modifier et améliorer les prescriptions relatives à la révision du plan de secteur en Wallonie.

## Section 4. Cas d'espèce

Afin de rendre cette recherche originale, nous illustrerons nos analyses et critiques au travers de différents cas d'espèce.

### §1 Pairi Daiza

« [...] le parc animalier Pairi Daiza est désormais un des fleurons touristiques majeurs de la Wallonie ;<sup>15</sup> »

En 2020, le parc animalier est sacré pour la troisième année consécutive « meilleur zoo d'Europe »<sup>16</sup>. Anciennement dénommé Paradisio, le site créé autour des anciennes ruines d'une abbaye cistercienne n'a cessé de croître depuis son ouverture en 1994<sup>17</sup>. Au fur et à mesure des années, le parc s'est agrandi en créant des nouveaux « mondes » accueillant diverses espèces provenant des quatre coins du globe<sup>18</sup>.

Pairi Daiza a pour objectif de développement d'atteindre un nombre de 3 millions de visiteurs par an. En ce sens, la Région wallonne considère qu'il est nécessaire de permettre à cette entreprise wallonne de rivaliser face à la concurrence européenne<sup>19</sup>. La région propose donc la mise en place au plan de secteur d'une Zone d'enjeu régional (ZER) permettant à Pairi Daiza de continuer à se développer et d'assurer sa place de leader à l'échelle européenne. L'objectif du Gouvernement est également de soutenir une activité économique qui engendrerait des retombées conséquentes en termes d'emplois en Province du Hainaut<sup>20</sup>.

Le 19 juillet 2018, le gouvernement wallon adopte la mise en place de la révision du plan de secteur de Mons-Borinage en vue d'y inscrire cette zone d'enjeu régionale. Cette dernière vise une superficie de 143 hectares<sup>21</sup> comprenant également le parc actuel (annexe 0.1.1).

Il s'agit ici du premier projet de ZER mis en place en Wallonie<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> A. Gouv. w. du 19 juillet 2018 décidant la révision du plan de secteur de Mons-Borinage (planche 38/7) et adoptant le projet de plan en vue de l'inscription d'une zone d'enjeu régional destinée à permettre les développements du parc animalier Pairi Daiza sur le territoire de la commune de Brugelette, *M.B.*, 20 novembre 2018, p. 88720.

<sup>16</sup> LE SOIR, <https://www.lesoir.be/313636/article/2020-07-16/pairi-daiza-elu-meilleur-zoo-deurope-pour-la-troisieme-ami-annee-consecutive> (dernière date de consultation : 17 mai 2022).

<sup>17</sup> Wikipedia, [https://fr.wikipedia.org/wiki/Pairi\\_Daiza](https://fr.wikipedia.org/wiki/Pairi_Daiza) (dernière date de consultation: 17 mai 2022).

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> A. Gouv. w. du 19 juillet 2018, *op. cit.* p. 88720.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Elle vise le changement d'affectation: de 61,8 hectares de zones de parc ; de 55,7 hectares de zones agricoles ; de 8,6 hectares de zones forestières ; de 6,1 hectares de zones d'espaces verts ; de 3,4 hectares de zone d'habitat à caractère rural ; de 7,4 hectares de plans d'eau

<sup>22</sup> Question de Mr Julien Matagne du 7 décembre 2021, *Bull. Q.R.*, Parl. w., sess. ord. 2021-2022, n°193.

Conformément à l'article D.II.45, §3 du CoDT, le Gouvernement wallon propose la mise en place d'une compensation alternative. Cette dernière consiste en un programme de promotion et de soutien à l'agroécologie dans une section de la commune de Brugelette (Combron Casteau), où le parc est situé.<sup>23</sup>

A l'heure actuelle, le rapport sur les incidences environnementales a été effectué et les pôles « aménagement du territoire » et « environnement » ont pu se prononcer à cet égard<sup>24</sup>. Toutefois, en raison de questionnements et désaccords au niveau des compensations alternatives proposées, il a semblé opportun à l'administration de réaliser un complément d'évaluation des incidences<sup>25</sup>. Une fois ces compléments réalisés, la procédure pourra reprendre son cours et potentiellement aboutir à l'adoption de la révision du plan de secteur en vue de l'inscription de cette ZER.

Dans le cadre de son développement économique, Pairi Daiza dépose à la commune de Brugelette en mars 2019 une demande de permis d'urbanisme autorisant la construction d'un parking de 12.500 places<sup>26</sup>. La révision n'ayant pas encore abouti, ce permis est octroyé en dérogation au plan de secteur<sup>27</sup>. Les zones visées sont situées en zone agricole et forestière<sup>28</sup>.

## §2. Menuchenet

Le 6 septembre 2018, l'intercommunale IDELUX introduit une demande de révision du plan secteur de Bertix-Librasmont-Neufchâteau en vue d'inscrire une zone d'activité économique à Menuchenet, sur les communes de Paliseul et de Bouillon<sup>29</sup>(annexe 0.2.1.). Cette inscription a pour superficie une zone de 23,3 hectares et viendrait en lieu et place de zones forestières et de zones d'habitat à caractère rural.

L'objectif d'IDELUX est de développer au sein de cette région un parc d'activité économique pluri-communal en vue de répondre à la demande et dynamiser économiquement cette sous-

---

<sup>23</sup> A. Gouv. w. du 19 juillet 2018, *op. cit.*, 88726.

<sup>24</sup> CESE Wallonie, Pôle environnement, « Avis – ENV.20.15.AV - Révision du plan de secteur de MONS-BORINAGE en vue de l'inscription d'une zone d'enjeu régional destinée aux développements du parc animalier Pairi Daiza à BRUGELETTE - Analyses préalables et rédaction du rapport sur les incidences environnementales (phase 1) », 2020, Liège.

<sup>25</sup> Question de Mr Julien Matagne du 7 décembre 2021, *op. cit.*

<sup>26</sup> Collège de la Commune de Brugelette, Avis d'enquête publique concernant une demande de permis d'urbanisme introduit par la S.A. Pairi Daiza en dérogation au plan de secteur, 28 mars 2019.

<sup>27</sup> Question de Mme Véronique Waroux du 3 avril 2019, *Bull. Q.R.*, Parl. w., sess. ord. 2018-2019, n° 765.

<sup>28</sup> Collège de la Commune de Brugelette, Avis d'enquête publique ..., *op. cit.*, p. 1.

<sup>29</sup> A. Gouv. w. du 14 mars 2019 décidant de réviser le plan de secteur de Bertrix-Librasmont-Neufchâteau en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte sur le territoire des communes de Bouillon et Paliseul, ainsi que le projet de contenu du rapport sur les incidences environnementales, *M.B.*, 24 octobre 2019, p. 101003.



région<sup>30</sup>. La Direction de l'Équipement des parcs d'activités remet un avis favorable à ce projet soulignant la nécessité urgente de combler ce manque dans cette région<sup>31</sup>.

Des compensations planologiques sont proposées et visent l'inscription sur une surface de 21,2 hectares de zones agricoles, de zones d'espaces verts, de zones forestières et de zones d'habitat à caractère rural<sup>32</sup>.

Le pôle « Aménagement du territoire », la CCATM et les conseils communaux de Bouillon et Paliseul ont tous remis des avis favorables à l'égard de cet avant-projet.

Toutefois, le pôle « Environnement » émet des réserves quant aux compensations proposées. En effet, il considère notamment inapproprié que la compensation planologique vise en majorité la création de zones agricoles alors que la révision porte majoritairement sur des zones forestières. Le pôle souligne également le caractère historique des forêts visées par la révision et se retient donc d'émettre un avis favorable dans l'attente du rapport sur les incidences environnementales<sup>33</sup>.

Le 14 mars 2019, le Gouvernement wallon adopte la mise en révision du plan de secteur pour ces dites zones<sup>34</sup>.

Il appartiendra ensuite aux différentes instances consultatives de se prononcer sur le rapport des incidences environnementales avant d'adopter définitivement ce projet de révision de plan de secteur.

### §3. Marchin – « Houste on pô ! V'là ti pas qu'on dézone<sup>35</sup> »

Afin d'illustrer le chapitre relatif au dézonage, nous partirons de la commune rurale de Marchin située en Condroz et y analyserons de potentielles révisions fictives, en vue de transformer des zones destinées à l'urbanisation en zone non urbanisable.

---

<sup>30</sup> CESE Wallonie, Pôle aménagement, « Avis - AT.21.61.AV - Révision du plan de secteur de BERTRIX-LIBRAMONT-NEUFCHATEAU visant l'inscription d'une zone d'activité économique mixte à Menuchenet, BOUILLON ET PALISEUL – Analyses préalables et rédaction du rapport sur les incidences environnementales (phase 1) », 2021, Liège, p. 2.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> CESE Wallonie, Pôle environnement, « Avis - ENV.21.109.AV - Révision du plan de secteur de BERTRIX-LIBRAMONT –NEUCHÂTEAU visant l'inscription d'une zone d'activité économique mixte au carrefour giratoire de Menuchenet à BOUILLON et PALISEUL–Analyses préalables et rédaction du rapport sur les incidences environnementales (1<sup>re</sup> information) », 2021, Liège, p. 2.

<sup>34</sup> A. Gouv. w. du 14 mars 2019 décidant de réviser le plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau, *op. cit.*, p. 101010.

<sup>35</sup> Houste On Pô, du wallon « écoute un peu », est une publication trimestrielle du Centre culturel de Marchin. Elle reprend l'ensemble des informations culturelles de la commune mais également le bulletin communal où l'habitant peut retrouver les annonces de la commune en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Nous aurons trait à plusieurs parcelles situées au plan de secteur Huy-Warremme.

Premièrement, aux alentours du quartier du Parc des Dix Bonniers nous prendrons compte des parcelles 822 B, 821 E, 817 F, 573 W et 505F toutes situées en zone à bâtir.

Deuxièmement nous pourrions nous intéresser au hameau de Jamagne. Il est situé entièrement en zone agricole et fait l'objet, en surimpression au plan de secteur, d'un périmètre de protection d'intérêt culturel historique ou esthétique. Par ailleurs, partant du hameau, longeant le ruisseau du Triffoy, nous relevons également l'inscription d'un périmètre de protection d'intérêt paysager (voir annexe 0.3.3.). Ces deux périmètres permettront d'illustrer les outils à disposition de la Région wallonne dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols.

## Titre I. Le plan de secteur – Outil « passif » de lutte contre l'étalement urbain

### Chapitre 1. Généralités

---

*Avant de combattre et mener cette guerre,  
Tâchons de connaître notre adversaire.*

---

#### Section 1. Plan de secteur et aménagement territorial

Dans cette section, nous réaliserons un état des lieux général des notions principales encadrant le plan de secteur. Notre objectif n'est donc pas de réaliser une analyse détaillée de cet outil planologique.

##### §1 Principe

L'ensemble du territoire wallon est actuellement divisé en 22 secteurs<sup>36</sup>. Ces derniers sont l'aire d'application de ces dits plans de secteurs<sup>37</sup>. Suite à la régionalisation des compétences en matière d'aménagement du territoire, ces derniers ont été adoptés entre 1977 et 1987<sup>38</sup>. A l'heure actuelle, il leur est reproché de ne plus être adaptés aux objectifs de développement territorial durable et d'avoir entraîné le mitage du territoire et l'accroissement de l'étalement urbain<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup>F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 206.

<sup>37</sup> M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUP et CoDT », Bruxelles, Larcier, 2015, p. 157.

<sup>38</sup> O. DUBOIS, I. GABRIEL, J.-M. HALLEUX, Q. MICHEL, « Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre », Namur, Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine, 2002, p. 9.

<sup>39</sup> *Idem.*, p. 9.

Dans le cadre de l'aménagement du territoire wallon, le plan de secteur est un outil de fixation de l'affectation des sols<sup>40</sup>. Il est considéré par la région, de par son importance, comme la colonne vertébrale de tout le système de développement territorial wallon<sup>41</sup>.

Il est adopté et modifié par le Gouvernement wallon sur base des objectifs fixés par le Schéma de développement territorial<sup>42</sup> <sup>43</sup>. Ce dernier vient en remplacement du Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) mais n'étant toujours pas entré en vigueur, le SDER continue à s'appliquer<sup>44</sup>. Il vient établir les objectifs et principes de développement territorial de la Wallonie et propose des moyens de mise en œuvre permettant de les réaliser<sup>45</sup>.

Le plan de secteur règle les éléments généraux d'aménagement du territoire, il n'en définit ainsi pas les éléments spécifiques (conditions d'urbanisme, gabarits, etc.)<sup>46</sup>.

Art. D.II.21 §1<sup>er</sup> CoDT :

*« Le plan de secteur comporte :*

*1° la détermination des différentes affectations du territoire ;*

*2° le tracé existant et projeté, ou le périmètre de réservation qui en tient lieu, du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides, à l'exception de l'eau, et d'énergie. »*

Au travers du mécanisme d'affectation, le plan de secteur va diviser son aire d'application en différentes zones<sup>47</sup>.

## §2 Zones destinées à l'urbanisation et zones non destinées à l'urbanisation

Au sein de ce zonage, l'article D.II.23 du CoDT différencie les zones destinées à l'urbanisation<sup>48</sup> et les zones non destinées à l'urbanisation<sup>49</sup>.

---

<sup>40</sup> P. PIRSON, « Titre II. - Plans de secteur » in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, p. 189.

<sup>41</sup> N. VAN DAMME, T. TULKENS, « Le plan de secteur. Contenu, procédure de révision et dérogations » in DELNOY M., BORN C.-H., « Le nouveau code du développement territorial (CoDT) : décret du 20 juillet 2016 », Bruxelles, Larcier, 2017, p. 130.

<sup>42</sup> Art. D.II.20 CoDT.

<sup>43</sup> Abréviation « SDT ».

<sup>44</sup> Service public de la Wallonie, Géoportail de la Wallonie, Schéma de développement du territoire, <https://geoportail.wallonie.be/catalogue/bd8edf22-ca57-431d-a76f-34d4572d2953.html> (dernière date de consultation : 1<sup>er</sup> août 2022).

<sup>45</sup> SDT, p. 15.

<sup>46</sup> M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUP et CoDT », *op. cit.*, p. 157.

<sup>47</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 213.

<sup>48</sup> Au sein de ces zones nous retrouvons : la zone d'habitat, la zone d'habitat à caractère rural, la zone de services publics et d'équipements communautaires, la zone de loisirs, les différentes zones d'activités économiques, la zone d'enjeu régional et la zone d'enjeu communal.

<sup>49</sup> Au sein de ces zones nous retrouvons : la zone agricole, la zone forestière, la zone d'espace vert, la zone naturelle, la zone de parc et la zone d'extraction.

En dehors de ces deux catégories, l'article D.II.23 du CoDT énonce une zone supplémentaire : la zone d'aménagement communal concerté. Cette dernière est mise en œuvre au travers de l'édiction préalable d'un schéma d'orientation local (SOL) et peut recevoir tout type d'affectation, destiné ou non à l'urbanisation<sup>50 51</sup>.

Ce zonage d'affectation ainsi que le réseau des diverses infrastructures constituent le contenu obligatoire du plan de secteur<sup>52</sup>. A côté de cela, nous trouvons également un contenu facultatif autorisant l'autorité à élaborer des périmètres de protection ou édicter des prescriptions supplémentaires.<sup>53</sup> Nous retrouvons également ces différents éléments dans le zonage de la commune de Marchin au sein du hameau de Jamagne (périmètre de protection d'intérêt culturel historique ou esthétique ainsi qu'un périmètre de protection d'intérêt paysager). Nous reviendrons sur ce contenu facultatif plus tard.

### §3 Effets des prescriptions d'affectation

#### *A. Valeur réglementaire et force obligatoire*

En ce qui concerne les effets juridiques attachés au plan de secteur, ce dernier dispose d'une valeur réglementaire et de la force obligatoire conformément à l'article D.II.55 al.2 du CoDT<sup>54</sup>.

Un acte administratif unilatéral à **valeur réglementaire** a une portée générale et abstraite<sup>55</sup>. Il se distingue de l'acte administratif unilatéral individuel en ce qu'il a vocation à s'appliquer à un nombre non limité d'hypothèses, dans toutes les situations futures visées par la norme et ce de manière impersonnelle<sup>56</sup>. En l'espèce, les prescriptions d'affectation associées à une parcelle du plan de secteur auront vocation à s'appliquer de manière générale, abstraite et impersonnelle à tous les « actes individuels subséquents d'affectation du sol »<sup>57</sup>. On retrouve notamment derrière ces actes individuels, les permis d'urbanisme, mais également les permis d'urbanisation (anciens permis de lotir).

Le plan de secteur constitue le dernier outil de planification spatiale doté d'une valeur réglementaire. Lors des dernières révisions du CoDT, l'ensemble des autres outils de

---

<sup>50</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p. 149.

<sup>51</sup> Nous reviendrons sur la participation de cet outil à la lutte contre l'artificialisation des sols au sein du Chapitre I. du Titre III. intitulé « Les alternatives au dézonage évitant l'indemnisation ».

<sup>52</sup> S. CHARLIER, « Livre II. – Planification, Art. D.II.21 », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, p. 197.

<sup>53</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p. 131.

<sup>54</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « La planification – Présentation des nouveautés et analyse critique », in *Le code wallon du développement territorial* (sous la dir. de M. DELNOY), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 63.

<sup>55</sup> D. RENDERS, « Droit administratif général », 3e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 286.

<sup>56</sup> M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUP et CoDT », *op. cit.*, p. 162.

<sup>57</sup> *Idem.*

planification s'est vu octroyer une valeur indicative afin de donner plus de flexibilité aux autorités locales dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement<sup>58</sup>. Malgré la souplesse que permet une valeur indicative, la majeure partie de ce travail se reposera sur l'intérêt de la valeur réglementaire. En effet, cette dernière permet de protéger de manière plus stricte l'affectation des zones<sup>59</sup>.

La **force obligatoire** des prescriptions du plan de secteur s'impose aux autorités administratives qui se doivent de les respecter lorsqu'elles octroient des permis<sup>60</sup>. En cas d'inconformité aux prescriptions du plan de secteur, l'acte individuel est entaché d'une irrégularité et court le risque d'être déclaré illégal par le Conseil d'Etat<sup>61</sup>. Notons que cette obligation de respect des prescriptions du plan de secteur repose également dans le chef des particuliers<sup>62</sup>. Ces derniers doivent se conformer aux plans pour construire et ainsi, même si l'autorité a délivré le permis, ils doivent s'en tenir aux prescriptions du plan et éviter d'urbaniser la zone<sup>63</sup>.

Ce faisant, ce zonage, différenciant les zones destinées à l'urbanisation des zones non destinées à l'urbanisation, permettrait de diminuer la pression sur les terres agricoles, forestières et naturelles. La valeur réglementaire et obligatoire de ces plans empêcherait *a priori* de porter atteinte à ces zones et les protégerait de toute artificialisation. La réalité semble, toutefois, être bien différente...

### *B. Limitation au droit de propriété*

Conformément à l'article D.II.57 du CoDT, le plan de secteur peut comporter des interdictions d'urbaniser ou d'apporter des modifications à un bâti existant. Les zones non destinées à l'urbanisation interdisent leur artificialisation et peuvent ainsi comporter des limitations au droit de propriété<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et programmes », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique* (sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN, N. VAN DAMME), Actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve les 13 et 14 septembre 2012 par l'ABeFDATU, Limal, Anthemis, 2013, p. 44.

<sup>59</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et programmes », *op. cit.*, p. 44.

<sup>60</sup> M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUP et CoDT », *op. cit.*, p. 162

<sup>61</sup> *Idem*.

<sup>62</sup> Article D.VII.1, §1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> CoDT.

<sup>63</sup> J.-B. LEVAUX, « Livre II. Planification », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de BORN CH.- H., LAGASSE D., NEURAY J.- FR., PÂQUES M.), Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 398.

<sup>64</sup> M. DELNOY, « Indemnisation des atteintes au droit de propriété : description et appréciation des régimes de compensation du CWATUP et du décret "Natura 2000" », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne* ( sous la dir. de SAMBON J.). Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 97.

Le Conseil d'Etat considère que ce type de restriction au droit de propriété par l'auteur d'un règlement est autorisé compte tenu des articles 544 et 537 al. 1<sup>er</sup> du Code Civil<sup>65</sup>.

Nous reviendrons sur cette notion de respect du droit de propriété dans le cadre de l'indemnisation des moins-values en cas de dézonage. Compte tenu de l'article 1<sup>er</sup> du protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>66</sup>, nous analyserons la portée du droit de propriété et les atteintes qui peuvent y être légitimement portées.

## Section 2. Les dérogations au plan de secteur – Le « passe-droit »

Malgré cette vocation réglementaire, les prescriptions du plan de secteur souffrent d'une première exception : les dérogations. Nous nous retrouvons donc face à un passe-droit légal permettant au cas par cas de contourner les prescriptions réglementaires<sup>67</sup>.

Les zones non urbanisables craignent-elles donc pour leur sécurité et leur potentielle artificialisation ?

### §1 Régime légal

Le régime des dérogations au plan de secteur pour les demandes de permis d'urbanisme est fixé aux articles D.IV.6 à D.IV.11. et D.IV.13 du CoDT.

Nous distinguons deux types de régimes :

Premièrement un régime de « *dérogations ouvertes à toute demande dans des circonstances de fait particulières* »<sup>68</sup> fixé aux articles D.IV.6 à D.IV.11 du CoDT.

Le CoDT y identifie un ensemble de situations spécifiques où l'octroi d'un permis dérogatoire est possible<sup>69</sup>. L'ensemble de ces cas dérogatoires contient des conditions spécifiques

---

<sup>65</sup> J.-B. LEVAUX, « Livre II. Planification », *op.cit.*, p. 403.

<sup>66</sup> A. GRGIĆ, Z. MATAGA, M. LONGAR et A. VILFAN, « Le droit à la propriété dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Un guide sur la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de ses protocoles », Précis sur les droits de l'Homme n° 10, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007, p. 5.

<sup>67</sup> P. Bourdieu, « Droit et passe-droit, Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *In Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 81-82, L'économie de la maison, 1990, p. 89.

<sup>68</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p. 169.

<sup>69</sup> La reconstruction, l'agrandissement de bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur lorsque l'affectation du bâtiment n'est plus en accord avec l'affectation actuelle de la zone mais aussi la modification de la destination du bien (art. D.IV.6 al.1 CoDT) ainsi que pour les aménagements accessoires et complémentaires à ceux-ci (art. D.IV.6 al.2 CoDT) ; Les actes et travaux de transformation et d'agrandissement concernant des bâtiments et installations formant une unité fonctionnelle pour des besoins économiques et touristiques (art. D.IV.7 al. 1 CoDT) ; Les constructions d'installations ou de bâtiments aux fins de production d'électricité ou de chaleur et aux fins d'assainissement ou d'épuration des eaux ; Toutes constructions, transformations, agrandissements ou reconstructions pour autant que 3 conditions générales soient remplies (art D.IV.9.) : premièrement que le terrain soit situé entre deux habitations construites ; deuxièmement, que ces habitations soient situées sur une voirie suffisamment équipée ; troisièmement que les actes prévus ne compromettent pas l'aménagement de la zone ; Les constructions d'installations ou de bâtiments aux fins de production d'électricité ou de chaleur et aux fins d'assainissement ou d'épuration des

d'applicabilité, sur lesquelles nous ne nous attarderons pas ici. En plus de ces conditions spécifiques, l'article D.IV.13 du CoDT prévoit un régime conditionnel général à tout permis octroyé en dérogation au plan de secteur<sup>70</sup>. Ainsi, une fois que la demande de permis contraire au plan de secteur se trouve dans les cas dérogatoires fixés aux articles D.IV.6 à D.IV.11 du CoDT, encore faut-il que les trois conditions de l'article D.IV.13 du CoDT soient respectées<sup>71</sup>.

La jurisprudence du Conseil d'Etat rappelle que ces conditions doivent être interprétées de manières restrictives, car « *décider autrement heurterait l'égalité des citoyens devant la loi et permettrait à l'autorité qui recourt à la dérogation de vider la norme principale de sa substance en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui gouvernent sa révision.* »<sup>72</sup>.

La **première condition** a trait aux spécificités du projet. Cette condition impose à l'autorité de tenir compte de l'ensemble des circonstances locales avant d'octroyer un permis en dérogation au plan de secteur<sup>73</sup>.

La **deuxième condition** impose que le projet n'empêche pas une mise en œuvre cohérente du plan de secteur pris globalement<sup>74</sup>.

Enfin, la **troisième condition** concerne l'impact paysager du projet<sup>75</sup>. Cette dernière condition vient remplacer l'ancienne condition du CWATUP<sup>76</sup> qui concernait la recomposition des lignes de force du paysage<sup>77</sup>.

Compte tenu de cet article D.IV.13 du CoDT et de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle<sup>78</sup>, l'autorité en charge de délivrer cette dérogation est tenue de motiver adéquatement

---

eaux ; Les permis qui sont de la compétence du fonctionnaire délégué conformément à l'article D.IV.22 du CoDT et les permis qui sont de la compétence du Gouvernement conformément à l'article D.IV.25 du CoDT .

<sup>70</sup>C. THIEBAUT, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », in *Code du développement (CoDT) territorial commenté (sous la dir. de BORN CH.-H., LAGASSE D., PÂQUES M.)*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2020, p. 559.

<sup>71</sup>F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 356.

<sup>72</sup>C.E., 7 mai 2013, n°223.440, *Dandrifosse et crts.* in F. HAUMONT, *L'urbanisme. La Région wallonne*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 355.

<sup>73</sup>C. THIEBAUT, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », *op. cit.*, p. 562.

<sup>74</sup>N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p. 179.

<sup>75</sup>C. THIEBAUT, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », *op. cit.*, p. 564.

<sup>76</sup>Abréviation : Code Wallon de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme.

<sup>77</sup>N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p. 179.

<sup>78</sup>Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991, p.19976.

sa décision à l'égard de chacune de ces conditions et que chacune d'entre elles fasse l'objet d'un examen systématique<sup>79</sup>.

## §2 Déroger c'est artificialiser

### A. Ratio legis

Ce régime de dérogation crée un premier assouplissement au caractère réglementaire du plan de secteur<sup>80</sup>. Nous pouvons déduire des articles D.IV.6 à D.IV.11 du CoDT, la volonté du législateur de ne pas rester coincer dans les lignes directrices et le zonage strict du plan de secteur afin de permettre la mise en place de projets rendus nécessaires par divers motifs sociétaux. Toutefois il est intéressant de noter que l'autorité en charge d'autoriser la dérogation dispose d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard et demeure ainsi libre de refuser le permis dérogatoire<sup>81</sup>.

### B. Critique du régime

Nous pouvons remarquer que suite à la réforme du droit de l'aménagement du territoire, ayant amené au nouveau CoDT, nous ne retrouvons plus la condition du caractère exceptionnel de la dérogation, exigeant que la dérogation soit nécessaire à la bonne intégration du projet<sup>82</sup>. Cette condition impliquait que l'autorité en charge d'octroyer la dérogation devait motiver adéquatement sa décision en démontrant que d'autres alternatives n'étaient pas envisageables<sup>83</sup>.

Cette modification décrétable a fait l'objet de décisions jurisprudentielles tant du côté de la Cour Constitutionnelle que du côté du Conseil d'Etat. La juridiction constitutionnelle a considéré qu'une suppression de cette nécessité constituait bien une atteinte à l'article 23 de la Constitution<sup>84</sup> et une régression sensible au droit à un environnement sain. Toutefois elle a considéré que cette régression était admissible au vu des objectifs d'intérêt général que poursuivaient les projets visés à l'ancien article 127 §3 du CWATUP. Cet ancien article visait exclusivement les projets d'intérêt public et cette jurisprudence ne concernait également que

---

<sup>79</sup> C.E., 18 décembre 2018, n° 188.988, *Verdun et Joiris*, in F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région Wallonne », 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 356.

<sup>80</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « La planification – ... », *op. cit.*, p. 66.

<sup>81</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 336.

<sup>82</sup> C. THIEBAUT, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », *op. cit.*, p. 560.

<sup>83</sup> C.E., 7 août 2006, n°161.715, Defrenne et crts. in CH.-H. BORN, « L'évolution récente des règles relatives à la révision du plan de secteur et à ses dérogations », in *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Plans et permis (sous la dir. de DELNOY M.)*, Liège, Anthemis, 2009, p. 41-95.

<sup>84</sup> C. const., 20 juin 2007, n° 87/2007, p. 37240 in VAN DAMME N., TULKENS T., « Le plan de secteur. Contenu, procédure de révision et dérogations » in *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) : décret du 20 juillet 2016* (sous la dir. de DELNOY M., BORN C.-H.), Bruxelles, Larcier, 2017, p. 177.



ceux-ci<sup>85</sup>. Or, la suppression de la condition du caractère exceptionnel de la dérogation dans le nouveau CoDT vise le régime général de dérogation et non uniquement les projets d'intérêt public<sup>86</sup>.

La doctrine venait à s'inquiéter du fait que ces dérogations soient désormais octroyées sans tenir compte du caractère exceptionnel inhérent à la terminologie de la dérogation<sup>87</sup>. En effet, quand nous analysons la dérogation au sens strict du terme, celle-ci se caractérise par son habilitation à « suspendre ponctuellement et exceptionnellement les effets de la règle <sup>88</sup>».

On retrouve dans la jurisprudence *Agneessens*<sup>89</sup> du Conseil d'Etat des réponses à cette crainte :

*« Concernant la nécessité de s'écarter du schéma ou de déroger au plan de secteur, il y a lieu de vérifier si, à travers les motifs donnés à cet égard, l'administration a montré que les dérogations n'étaient pas accordées par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu qu'en raison d'impératifs techniques ou juridiques, elles étaient nécessaires pour la réalisation optimale du projet. La motivation sur cet aspect peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout. »<sup>90</sup>*

Nous retrouvons dans ce paragraphe la notion de « nécessité » liée au caractère exceptionnel dont était teinte autrefois la dérogation en vertu de l'article 113 du CWATUP. Toutefois, il ne semble pas que cette notion soit une nouvelle condition jurisprudentielle liée à l'octroi d'une dérogation, mais plutôt l'application des trois conditions visées à l'article D.IV.13 du CoDT<sup>91</sup>. Il devrait ainsi découler de ce caractère exceptionnel que la dérogation ne peut en aucun cas être réclamée comme un droit par le demandeur<sup>92</sup>.

Laissons au temps le temps de constater si la jurisprudence ou la loi évolueront et permettront de redonner un réel caractère exceptionnel à la dérogation. Force est de constater qu'aujourd'hui, la volonté politique demeure axée sur la nécessité de contourner le plan de secteur afin de rendre effectifs les projets de développements économiques wallons tout en continuant à « détricoter » le plan de secteur de sa substance réglementaire<sup>93</sup>.

---

<sup>85</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 357.

<sup>86</sup> C. THIEBAUT, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », *op. cit.*, p. 562.

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente .. », *op. cit.* p. 69.

<sup>89</sup> C.E., 28 octobre 2019, n°245.948, *Agneessens*.

<sup>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 357.

<sup>92</sup> C.E., 2 octobre 2001, n° 99.376, *Agostino*, in IGEAT, Lepur, « Recherche 5 : Gérer le territoire avec parcimonie (rapport final – décembre 2019) », p. 140.

<sup>93</sup> B. ASSOUAD, *op. cit.*, p.5.

Par ailleurs, nous pouvons également relever que la dérogation permet de contourner les mécanismes de compensation et de taxation des plus-values applicables généralement en cas de révision du plan de secteur<sup>94</sup>. Comme nous le verrons plus tard, ces mécanismes visent à contrebalancer les effets négatifs d'un changement d'affectation d'une zone non urbanisable. Bien que ces régimes souffrent de nombreuses faiblesses, leur non-applicabilité en cas de dérogation empire leur non-efficience.

Au sein de son rapport final dans le cadre de sa recherche n°7 de 2018 sur la gestion parcimonieuse du territoire, la CPDT suggère une modification décrétole du CoDT en vue d'interdire toute dérogation au plan de secteur amenant à artificialiser une terre non urbanisable<sup>95</sup>. De notre point de vue personnel, nous pourrions également suggérer de raffermir les conditions de l'article D.IV.13 du CoDT et de les rendre plus strictes afin de limiter l'octroi de dérogations.

### Section 3. Révision au plan de secteur

---

*Alors quand bien même les bourdons rebelles effritent la structure de la ruche de l'extérieur, grâce aux dérogations auto suicidaires développées par la reine. Nous retrouvons également les abeilles ouvrières qui s'en mêlent et rongent, déstructurent la ruche de l'intérieur grâce aux révisions du plan de secteur.*

---

Dans cette section nous analyserons le mécanisme des révisions du plan de secteur. Nous réfléchirons également à l'amélioration de ce système en vue de limiter au maximum les créations de nouvelles zones urbanisables. Par ailleurs, l'analyse de ces mécanismes nous permettra également de comprendre, pour la suite, les révisions du plan de secteur amenant à réduire les zones urbanisables : le dézonage.

#### §1 *Ratio legis* et considérations générales

La volonté du législateur, lors de la rédaction du CoDT, n'a pas été de donner au plan de secteur une valeur immuable et intangible<sup>96</sup>. Comme il a été souligné à l'article D.I.I §1<sup>er</sup> du CoDT :

---

<sup>94</sup> IGEAT, LEPUR, « Recherche 5 : gérer le territoire avec parcimonie (rapport final – décembre 2019) », Namur, coll. C.P.D.T., 2019, p. 141.

<sup>95</sup> IGEAT, Lepur, « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie, (Rapport final– Décembre 2018) », Liège, coll. CPDT, 2018, p. 270.

<sup>96</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.* p. 362.

*« Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants. L'objectif du Code du Développement territorial, ci-après « le Code », est d'assurer un développement durable et attractif du territoire.*

*Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale. »*

Le législateur consacre ainsi à l'article D.II.44 à D.II.57 du CoDT la possibilité de réviser le plan de secteur. Cette consécration permet de ne pas geler indéfiniment l'affectation des zones et que celles-ci puissent être modifiées afin de permettre de pouvoir répondre à l'évolution des besoins de la société et de l'aménagement du territoire<sup>97</sup>.

Cette consécration peut directement être tirée d'une des lois attachées au service public : la loi du changement<sup>98</sup>. Selon celle-ci, l'administration, en vue d'assurer sa mission et d'agir en faveur de l'intérêt général, se doit de pouvoir modifier son action<sup>99</sup>.

Dans le cadre de l'affaire « Pairi Daiza », la Région wallonne justifie l'opportunité de cette révision par la plus-value que le développement du parc animalier va apporter en termes d'emplois et de revenus pour la Wallonie<sup>100</sup>.

Bien que la dérogation permette déjà de contourner les prescriptions du plan de secteur dans des conditions bien spécifiques, la révision va un pas plus loin dans l'adaptabilité des prescriptions du plan de secteur en permettant de les modifier lorsque la dérogation n'est pas possible<sup>101</sup>.

## §2 Principes directeurs

L'article D.II.45 du CoDT vient énoncer 3 principes applicables aux révisions de plan de secteur visant à remplacer une zone non destinée à l'urbanisation par une zone destinée à l'urbanisation<sup>102</sup>.

Premièrement un **principe de contiguïté**<sup>103</sup> : la nouvelle zone destinée à l'urbanisation se doit d'être attenante à une zone existante déjà destinée à l'urbanisation.

---

<sup>97</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.* p. 362.

<sup>98</sup> D. RENDERS, « Droit administratif général », 3e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 2.

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> A. Gouv. w. du 19 juillet 2018, p. 88727.

<sup>101</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.* p. 362.

<sup>102</sup> C. THIEBAUT, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », *op. cit.*, p. 348.

<sup>103</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p.157.

Ce principe découle de l'objectif de l'article D.II §1<sup>er</sup> du CoDT, précité *supra*, visant à assurer un développement durable et attractif du territoire et ainsi éviter d'artificialiser des sols et d'urbaniser bien au-delà des zones urbanisées au beau milieu de zones non urbanisables<sup>104</sup>.

Ce principe s'applique à toute nouvelle inscription de zones urbanisables à l'exception de celles qui pourraient emporter des nuisances importantes pour le voisinage<sup>105</sup>.

Deuxièmement, un **principe d'interdiction d'urbanisation en ruban**<sup>106</sup>. Ce principe vise à lutter contre le développement de l'urbanisation le long des axes routiers afin de permettre une centralisation de l'urbanisation vers les noyaux déjà urbanisés. Il peut également être qualifié de principe d'urbanisation compacte<sup>107</sup>.

Troisièmement, le **principe de la compensation**<sup>108</sup>. Selon ce dernier principe, toute consécration d'une zone urbanisable en lieu et place d'une zone non urbanisable doit donner lieu à une compensation qui peut être planologique ou alternative<sup>109</sup>. Nous reviendrons plus en profondeur sur ce principe dans le chapitre suivant, spécialement dédié à cette question.

### §3 Dossier de base

Toute demande de révision du plan de secteur s'accompagne d'un dossier de base comprenant les différents éléments listés à l'article D.II.44 du CoDT.

### §4 Règles de procédure : la réalisation d'une évaluation des incidences environnementales<sup>110</sup>

Le CoDT offre plusieurs types de procédures permettant réviser le plan de secteur<sup>111</sup>. Une analyse approfondie de chacune d'elle n'apportera pas d'intérêt à notre recherche<sup>112</sup>. Nous nous pencherons plutôt sur un élément commun à ces différentes procédures : l'évaluation des incidences environnementales du projet de révision.

---

<sup>104</sup> C. THIEBAUT, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », *op. cit.*, p. 349.

<sup>105</sup> C.-H. BORN, « L'évolution récente... », *op. cit.*, p. 13.

<sup>106</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p.157.

<sup>107</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 368.

<sup>108</sup> C.-H. BORN, V. DUPONT, C. PONCELET, « La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité: un mal nécessaire? », *Aménagement-Environnement*, numéro spécial, Wolters Kluwer, 2012/3, p. 20.

<sup>109</sup> Art. D.II.45 §3 al. 1 CoDT.

<sup>110</sup> Abréviation : EIE.

<sup>111</sup> Nous y distinguons une procédure de droit commun (art. D.II.46 et s. CoDT), une procédure accélérée (art. D.II.51 et D.II.52 CoDT) ainsi qu'une procédure dite « conjointe » (art. D.II.54 CoDT).

<sup>112</sup> Pour plus d'informations, voir N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, pp .153-171. Nous reprenons en annexe 1.1.1 et 1.1.2 deux tableaux créés par Jérôme Snappe, conseiller en aménagement du territoire à la commune de Perwez, résumant de façon très pertinente ces différentes procédures.

La directive européenne 2001/42/CE<sup>113</sup> induit l'obligation de soumettre à une évaluation des incidences environnementales, les plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement<sup>114</sup>. L'article D.VIII.31 du CoDT soumet les plans et schémas à la réalisation d'une EIE. Le choix d'un nouveau zonage au plan de secteur, induit par une révision, peut ainsi être considéré comme un plan et programme compte tenu des potentielles incidences qu'il causerait à l'environnement<sup>115</sup>. Toutefois, lorsque le projet de révision causerait des incidences négligeables sur l'environnement, il peut être dispensé d'une EIE<sup>116</sup>.

L'autorité en charge de décider la révision dudit plan de secteur est tenue de prendre en considération les éléments soulevés par l'EIE au sein d'un examen circonstancié<sup>117</sup>. Suite à cet examen, l'autorité dispose de la faculté de modifier son projet initial au regard des remarques soulevées par l'EIE<sup>118</sup>. Comme nous le verrons par la suite, cette EIE sera d'une importance toute particulière dans la mise en place des compensations planologiques et alternatives.

## Chapitre 2. Le régime des compensations – Un coup d'épée dans l'eau ?

---

*Compenser, un bien joli terme visant l'équivalence d'un élément vis-à-vis d'un autre. Quoiqu'incité, à tomber dans la bassesse, d'en accentuer les syllabes. Et si nous nous efforçons, à tout le moins, de « mieux le penser ».*

---

### Section 1. Principe et champ d'application

Comme relevé *supra*, la compensation constitue un des trois principes liés à toute révision du plan de secteur aux côtés des principes de contiguïté et d'interdiction d'urbanisation en ruban le long de la voirie.

Reprenons l'article D.II.45, §3, alinéa 1<sup>er</sup> du CoDT :

« Dans le respect du **principe de proportionnalité**, l'inscription de toute nouvelle zone destinée à l'urbanisation et susceptible d'avoir des **incidences non négligeables sur l'environnement** en lieu et

---

<sup>113</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *J.O.U.E.*, 21 juillet 2001, L 197, p.30 -37.

<sup>114</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 737.

<sup>115</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 738.

<sup>116</sup> J.-B. LEVAUX, « LIVRE II. – Planification », in *Code du développement (CoDT) territorial commenté* (sous la dir. de BORN C.-H., LAGASSE D., J.-FR. NEURAY, PÂQUES M.), Waterloo, Wolters Kluwer, 2020, p. 372.

<sup>117</sup> S. LEPRINCE, « Livre VIII. – Participation et Evaluation », in *Code du développement (CoDT) territorial commenté* (sous la dir. de BORN C.-H., LAGASSE D., J.-FR. NEURAY, PÂQUES M.), Waterloo, Wolters Kluwer, 2020, p. 1178.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 1179.

place d'une zone non destinée à l'urbanisation, est compensée par la **modification équivalente** d'une zone existante destinée à l'urbanisation ou d'une zone d'aménagement communal concerté en zone non destinée à l'urbanisation ou par toute **compensation alternative** définie par le gouvernement tant en termes opérationnel, environnemental ou énergétique qu'en termes de mobilité en tenant compte, notamment, de l'impact de la zone destinée à l'urbanisation sur le voisinage. »

Conformément à cet article, la compensation s'applique dès qu'il est procédé à une révision du plan de secteur visant à transformer une zone non destinée à l'urbanisation en une zone destinée à l'urbanisation<sup>119</sup>.

Suivant la définition du dictionnaire, la compensation vise à rétablir un équilibre<sup>120</sup>. Le législateur a introduit ce mécanisme en 1997 lors de la modification du CWATUPE<sup>121</sup>. A l'époque, l'objectif du législateur était exclusivement de créer un équilibre arithmétique au sein du plan de secteur entre zones urbanisables et zones non urbanisables et qu'ainsi, tout déclassement d'une zone non urbanisable devait être compensé par le déclassement d'une zone urbanisable<sup>122</sup>. En un premier temps, le législateur n'avait prévu qu'un type de compensation dit planologique, mais en 2007<sup>123</sup>, il introduit la compensation alternative. Cette dernière a désormais comme objectif de pallier aux incidences environnementales que crée la révision du plan de secteur<sup>124</sup>. L'arrivée du CoDT ne modifie pas substantiellement le mécanisme des compensations et reprend ainsi la mouture du CWATUPE<sup>125</sup>.

Ce nouvel objectif de pallier à l'impact environnemental de la révision se traduit dans le champ d'application du principe : la révision du plan de secteur en vue d'une urbanisation doit avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. Les incidences potentielles sur l'environnement seront évaluées dans le rapport sur les incidences environnementales et c'est au travers du contenu de ce dernier qu'il serait nécessaire d'analyser si les compensations proposées sont adéquates afin de limiter ou éviter ces incidences<sup>126</sup>. Force est

---

<sup>119</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p.158.

<sup>120</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente .. », *op. cit.*, p. 55.

<sup>121</sup> Décr. Rég. w. du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 12 février 1998, p. 3879.

<sup>122</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente .. », *op. cit.*, p. 57.

<sup>123</sup> Décr. Rég. w. du 20 septembre 2007 modifiant les articles 1er, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et y insérant l'article 42bis et modifiant les articles 1er, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1erbis, 1erter, 2bis et 9bis, *M.B.* 20 novembre 2007, p. 58058.

<sup>124</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente.. », *op. cit.*, p.57.

<sup>125</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p. 158.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 159.

de constater que si la révision ne nécessite pas d'évaluation des incidences environnementales, aucune compensation ne sera donc due<sup>127</sup>.

La compensation effectuée se doit de respecter un principe de proportionnalité. Il implique que les mesures compensatoires adoptées soient adéquates pour répondre aux incidences environnementales soulevées dans le rapport<sup>128</sup>. Ce principe s'applique tant aux compensations planologiques qu'alternatives, il implique que les compensations soient correctement calculées. A défaut, l'irrégularité de la compensation entachera la légalité de la révision<sup>129</sup>. Le Conseil d'Etat considère cependant que seule l'erreur manifeste dans l'appréciation de la compensation peut être sanctionnée<sup>130</sup>.

Mettre en place des compensations adéquates constitue donc un réel enjeu dans le cadre d'une révision de plan de secteur. Dans le cadre du cas d'espèce « Paire Daiza », le traitement du projet de révision a pu notamment prendre du retard en raison de la nécessité de réaliser un complément d'études sur les incidences environnementales. L'objectif étant de collecter toutes les données nécessaires à la mise en place des compensations les plus adaptées possibles<sup>131</sup>.

Tenant compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>132</sup>, l'article D.II.45 §3 alinéa 3 du CoDT précise que les deux types de compensations peuvent être utilisés simultanément et qu'aucune ne prévaut sur l'autre<sup>133</sup>. Nous pouvons remarquer qu'en inscrivant cette disposition, le législateur fait un deuxième pas de côté vis-à-vis du mécanisme de compensation prévu en 1997. Les compensations alternatives et planologiques sont désormais sur un pied d'égalité. L'objectif n'est plus d'atteindre un équilibre entre terres urbanisables et non urbanisables, mais de répondre aux incidences environnementales que crée la révision<sup>134</sup>.

## Section 2. Typologie

### §1. La compensation planologique

Le paragraphe 3 de l'article D.II.45 du CoDT prescrit que la compensation puisse se réaliser au travers de « *la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation ou d'une zone d'aménagement communal concerté en zone non destinée à l'urbanisation* ».

<sup>127</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p.370.

<sup>128</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p.370.

<sup>129</sup> J.-B. LEVAUX, « LIVRE II – Planification », *op. cit.*, p352

<sup>130</sup> C.E., 30 juin 2016, Hennot et crts, n°235.292, in J.B. Levaux, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », p. 352

<sup>131</sup> Doc. Parl. w. , 2021-2022, n°193/1.

<sup>132</sup> C.E., 23 juillet 2014, Commune de Walhain, 228.101.

<sup>133</sup> J.-B. LEVAUX, « LIVRE II – Planification », *op. cit.*, p. 352.

<sup>134</sup> B. ASSOUAD, *op. cit.*, p. 5.

En reprenant le projet de révision du plan de secteur à Menuchenet, il est question d'inscrire en zone d'activité économique une zone forestière. IDELUX vient proposer au titre de compensation planologique l'inscription de zones agricoles, de zones d'espaces verts et de zones forestières en lieu et place de zones de loisirs et d'activités économiques mixtes.

On retrouve dans les termes de cet article la notion d'équivalence. La ou les zones proposées à titre de compensation doivent être d'une surface similaire à celle de la zone non urbanisée sur laquelle porte la révision<sup>135</sup>. Depuis la nouvelle mouture du droit de l'aménagement du territoire, ce simple critère de superficie ne peut plus suffire à réparer les incidences environnementales rapportées. Il est nécessaire d'avoir un vrai rapport de proportionnalité entre la compensation et la révision projetée tant en termes spatiale qu'environnementale<sup>136</sup>. La compensation se doit de pallier réellement aux effets négatifs sur l'environnement induits par la révision<sup>137</sup>.

Dans le cadre du cas d'espèce précité, lors d'une réunion de la CCATM<sup>138</sup> de Paliseul en vue d'introduire le projet de révision, nous pouvons remarquer que l'agent de la DNF<sup>139</sup> montre à regret que la zone forestière soit compensée en grande majorité par de la zone agricole<sup>140</sup>. Le pôle environnement y établit la même critique en soulignant le fait que cette zone forestière est composée de forêts historiques et que la compensation proposée ne permet pas de pallier la perte liée à la qualité de ces forêts<sup>141</sup>. Ces illustrations nous permettent de constater que la compensation planologique ne se limite plus en l'inscription d'une zone non destinée à l'urbanisation en lieu et place d'une autre. Les qualités naturelles de la zone sont analysées en profondeur et la compensation planologique proposée se doit de répondre au mieux aux incidences environnementales soulevées. Nous pourrions, à cet égard, déduire une obligation de motivation adéquate dans le chef gouvernement wallon dans sa prise de décision relative à la compensation planologique envisagée.

---

<sup>135</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente .. », *op. cit.*, p. 60.

<sup>136</sup> C.E., 23 juillet 2014, Commune de Walhain, 228.101 in J.B. Levaux, p. 353.

<sup>137</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente .. », *op. cit.*, p.60.

<sup>138</sup> Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité. La CCATM est un organe consultatif créée par une autorité communale. Elle est composée de membres délégués par le conseil communal et de toute personne intéressée. Elle a pour mission de rendre des avis sur les projets de la commune relatifs à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. (<http://lampspw.wallonie.be/>).

<sup>139</sup> Département de la Nature et des Forêts. La DNF est une branche du SPW Agriculture, ressources naturelles et Environnement. Elle a notamment pour mission de suivre les communes dans leurs aménagements liés aux zones naturelles et forestières (<https://www.wallonie.be/>).

<sup>140</sup> CCATM de la Commune de Paliseul, « PV. REUNION n°6 du 25 juin 2018 à 20h00 », Paliseul, 2018, p. 2.

<sup>141</sup> CESE Wallonie, Pôle environnement, « Révision du plan de secteur de BERTRIX-LIBRAMONT-NEUCHÂTEAU visant l'inscription d'une zone d'activité économique mixte au carrefour giratoire de Menuchenet à BOUILLON et PALISEUL - Analyses préalables et rédaction du rapport sur les incidences environnementales (1 ère information) », ENV.21.109.AV, Liège, 2021, p. 2-3.



Quand bien même, cette thématique était autrefois sujette à discussion<sup>142</sup>, dans le CoDT actuelle, la révision peut tant porter sur une zone destinée à l'urbanisation que sur une ZACC. En effet, quand bien même cette zone n'est pas uniquement destinée à l'urbanisation il n'en demeure pas moins qu'elle possède un potentiel d'urbanisation et que ce potentiel suffit à ce qu'elle puisse être inscrite en zone non urbanisable lors d'une compensation planologique<sup>143</sup>.

## §2. La compensation alternative

En reprenant la suite du paragraphe 3 de l'article D.II.45 du CoDT, nous relevons que la compensation peut également s'opérer :

*« [...] par toute compensation alternative définie par le Gouvernement tant en termes opérationnel, environnemental ou énergétique qu'en termes de mobilité en tenant compte, notamment, de l'impact de la zone destinée à l'urbanisation sur le voisinage.*

*La compensation alternative vise à contrebalancer l'impact résiduel découlant de l'inscription d'une zone destinée à l'urbanisation en lieu et place d'une zone non destinée à l'urbanisation, après prise en compte des mesures de prévention et d'aménagement destinées à limiter ou éviter les incidences non négligeables identifiées dans le rapport sur les incidences environnementales réalisé dans le cadre de la procédure. <sup>144</sup>»*

Tout d'abord, la compensation alternative peut être mise en place sous différentes formes : opérationnelles, environnementales, énergétiques et en termes de mobilité. Ces différents modes sont encadrés dans la partie réglementaire du CoDT à l'article R.II.45-1 qui en donne plusieurs exemples à titre indicatif<sup>145</sup>.

C'est au gouvernement qu'il appartient, dans sa décision de révision, de fixer la nature et les modalités de mise en œuvre des compensations alternatives envisagées<sup>146</sup>. Par ailleurs, le CoDT prévoit explicitement pour les compensations alternatives, à l'inverse des compensations planologiques, la nécessité de respecter un principe de proportionnalité dans le choix des mesures compensatoires<sup>147</sup>. Ce rapport de proportion vise à établir un équilibre réel entre *« l'impact résiduel de la superficie de la zone faisant l'objet de la compensation alternative et, d'autre part, la compensation envisagée »*<sup>148</sup>. Derrière cette notion *« d'impact*

---

<sup>142</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente .. », *op. cit.*, p. 61

<sup>143</sup> J.-B. LEVAUX, « LIVRE II – Planification », *op. cit.*, p. 354

<sup>144</sup> Article D.II.45 CoDT.

<sup>145</sup> C.E., avis 60.146/4, 30 novembre 2016 *In* J.B. Levaux, *op. cit.*, p.355 ; A l'égard de cet article réglementaire, le Conseil d'Etat considère que le Gouvernement n'a pas correctement exécuté l'article D.II.45 du CoDT en ne faisant référence qu'à des exemples à titre indicatif.

<sup>146</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p. 159.

<sup>147</sup> Article R.II.45-2 al. 1 CoDT.

<sup>148</sup> *Idem.*

*résiduel* », il est repris, à nouveau, la nécessité de répondre efficacement aux impacts environnementaux soulevés lors de l'étude d'incidences<sup>149</sup>. Comme énoncé à l'alinéa 2 de l'article R.II.45-2 du CoDT, il est jugé préférable que la nature de la compensation choisie soit en lien avec les incidences rapportées. Par ailleurs, il est également souhaitable que les compensations choisies puissent prévenir et limiter les incidences potentielles sur l'environnement<sup>150</sup>.

Afin d'évaluer l'impact environnemental et la compensation à mettre en place, le Gouvernement a prévu qu'il serait chiffré à partir d'un montant forfaitaire établi sur base de la superficie de la zone concernée par la révision<sup>151</sup>. Dans un avis à l'égard de cet article, le Conseil d'Etat a jugé que la seule prise en compte de la surface de la zone à réviser ne suffisait pas à établir le montant de l'impact environnemental à compenser. D'autres éléments se doivent d'être pris en compte dont notamment la qualité des sols concernés par la zone révisée. Si ces autres éléments ne sont pas pris en compte alors le principe de proportionnalité n'est pas respecté et l'équivalence n'est pas atteinte<sup>152</sup>.

Dans le cadre de l'affaire « Pairi Daiza », deux compensations alternatives ont été proposées. La première consiste en l'établissement d'un programme de promotion et de soutien à l'agroécologie « *visant au développement de systèmes de production alimentaires sûrs, durables et équitables autour du parc Pairi Daiza* »<sup>153</sup>. Au sens des articles D.II.45 §3 et R.II.45-1 §1 2° du CoDT, on peut constater qu'il s'agit d'une compensation alternative définie en terme opérationnel consistant précisément en des opérations de développement rural. La deuxième compensation alternative est définie en terme d'environnement pour contribuer à la protection, à la gestion et à l'aménagement du territoire conformément à l'article R.II.45-1, §2, 4° du CoDT. Elle vise la mise en place de deux périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique<sup>154</sup>. Dans son avis sur cette révision du plan de secteur<sup>155</sup>, le Pôle environnement se questionne sur l'adéquation de la première compensation envisagée au regard des impacts environnementaux. Il souligne qu'une compensation à la fois alternative et

---

<sup>149</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. ... », *op. cit.*, p. 159

<sup>150</sup> J.-B. LEVAUX, « LIVRE II – Planification », *op. cit.*, p. 354.

<sup>151</sup> Art. R.II.45 alinéa 2 CoDT.

<sup>152</sup> C.E., Avis 60/164, 30 novembre 2016 in J.-B. LEVAUX, « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », *op. cit.*, p. 354.

<sup>153</sup> A. Gouv. w. du 19 juillet 2018, *op. cit.*, p. 88725.

<sup>154</sup> Abréviation de « P.I.C.H.E. ».

<sup>155</sup> CESE Wallonie, Pôle environnement, « Avis – ENV.20.15.AV - Révision du plan de secteur de MONS-BORINAGE en vue de l'inscription d'une zone d'enjeu régional destinée aux développements du parc animalier Pairi Daiza à BRUGELETTE - Analyses préalables et rédaction du rapport sur les incidences environnementales (phase 1) », 2020, Liège, p. 2.

planologique serait plus adéquate et permettrait de mieux répondre au principe de proportionnalité fixé par l'article R.II.45-2 du CoDT. A l'heure actuelle, le projet de révision n'a pas encore abouti, car le Gouvernement considère qu'une étude supplémentaire sur les incidences environnementales est nécessaire afin de proposer la compensation la plus adéquate possible<sup>156</sup>.

Nous remarquons donc la nécessité pour le Gouvernement de correctement motiver sa décision lorsqu'il vient à poser son choix sur telle ou telle compensation. Par ailleurs ce dernier est également amené à définir le contenu de la compensation alternative avec suffisamment de précisions.

Conformément à sa jurisprudence<sup>157</sup>, le Conseil d'Etat se doit d'effectuer un contrôle complet de la légalité des compensations contestées devant lui. S'il constate qu'une compensation ne respecte pas le principe de proportionnalité, il peut requalifier la mesure. Ce faisant, si une compensation n'est pas décrite en des termes suffisamment précis et ne permet pas de savoir si elle sera adaptée pour répondre aux impacts environnementaux, elle pourra être jugée illégale et entachera donc l'entière légalité de la révision effectuée.

Par ailleurs, si les compensations alternatives proposées ne sont pas effectuées, voir ne sont pas mise en place correctement, dans ce cas la révision pourra également être jugée illégale rétroactivement<sup>158</sup>.

### Section 3. Régime d'exception – Analyse de la ZER

#### §1 Un double régime

Les paragraphes 3 et 4 de l'article D.II.45 du CoDT prévoient deux régimes d'exception spécifiques à cette obligation de compensation. Ces exceptions concernent les inscriptions de zones d'enjeu régional et aux zones d'enjeu communal<sup>159</sup>. Ces deux zones proviennent de la nouvelle mouture du CoDT de 2014 et viennent en remplacement des périmètres U et d'enjeu régional<sup>160</sup>. Ayant la possibilité d'illustrer la ZER au travers de notre cas d'espèce de Pairi Daiza, nous n'analyserons ici que l'impact de cette dernière sur le régime des compensations.

---

<sup>156</sup> Question de Mr Julien Matagne du 7 décembre 2021, *Bull. Q.R.*, Parl. w., sess. ord. 2021-2022, n°193.

<sup>157</sup> C.E., 23 juillet 2014, Commune de Walhain, 228.101.

<sup>158</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente .. », *op. cit.*, p.68.

<sup>159</sup> C. THIEBAUT, « Instruments à portée générale (plans, schémas, guides) et force juridique », in *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement* ( sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN), Liège, Anthemis, 2020, p. 35.

<sup>160</sup> N. VAN DAMME, « Du CWATUPE au CoDT (en passant par le CoDT 2014) – Brève présentation du CoDT adopté par le décret du 20 juillet 2016 », *Aménagement-Environnement*, Wolters Kluwer, 2017/2, p. 88.

## §2 La zone d'enjeu régional (ZER)

La ZER est définie à l'article D.II.34 du CoDT :

*« La zone d'enjeu régional est destinée à accueillir de manière indifférenciée les activités économiques, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires ainsi que les équipements touristiques ou récréatifs. [...] »*

L'objectif du législateur derrière la mise en place de telles zones multifonctionnelles au plan de secteur, est de permettre de développer des actions prioritaires et de soutenir le développement économique de la Région wallonne<sup>161</sup> conformément aux objectifs fixés par l'article D.I.1 du CoDT.

Il s'agit donc de zones destinées à l'urbanisation, mais essentiellement tournées vers la promotion de projets économiques. La toute première révision visant la mise en place d'une ZER prend pied dans le cadre de notre cas d'espèce Pairi Daiza<sup>162</sup>. La ZER vient couvrir l'ensemble du parc actuel classé en zone parc ainsi que des zones agricoles situées au nord de celui-ci (voir annexe 0.1.1). Le Gouvernement vient spécifiquement justifier l'établissement de cette ZER en soulignant le potentiel économique du développement de la société Pairi Daiza et les retombées économiques positives qu'un tel développement engendrerait pour la Wallonie<sup>163</sup>.

Compte tenu de l'objectif de développement économique derrière la ZER, le législateur a prévu à l'article D.II.45 §4 du CoDT que pour toute révision du plan de secteur impliquant l'inscription d'une ZER, la compensation n'était pas due à hauteur de 15% de la superficie totale de la zone d'activité économique existante. Toute inscription d'une ZER n'est toutefois pas visée par cette dérogation, plusieurs conditions sont requises : l'inscription de la ZER doit être faite en lieu et place d'une ou plusieurs zones non destinées à l'urbanisation et ces zones non destinées à l'urbanisation doivent être attenantes à une zone d'activité économique<sup>164</sup>.

Nous remarquerons que dans le cas de notre affaire Pairi Daiza, l'arrêté gouvernemental portant l'établissement de la révision ne fait pas état de l'application de ce mécanisme. En effet, les zones non urbanisées visées par la présente révision ne sont pas contiguës à des zones d'activités économiques existantes. La compensation doit donc être totale.

<sup>161</sup> J.B. Levaux, « LIVRE II – Planification », *op. cit.*, p.356.

<sup>162</sup> Question de Mr Julien Matagne du 7 décembre 2021, *Bull. Q.R.*, Parl. w., sess. ord. 2021-2022, n°193.

<sup>163</sup> A. Gouv. w. du 19 juillet 2018, *op. cit.*, p. 88720.

<sup>164</sup> Art. D.II.45 §4 CoDT.

La section de législation du Conseil d'Etat a pu émettre plusieurs critiques à l'égard de ce mécanisme. Compte tenu des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution, il considère qu'une telle dérogation constitue une régression à l'égard de la protection de l'environnement et que les motifs invoqués pour justifier la régression sont exprimés en des termes trop généraux et pas assez circonstanciés<sup>165</sup>  
<sup>166</sup>. Il a également été relevé que rien ne justifiait que la compensation soit diminuée à hauteur d'exactly 15%<sup>167</sup>.

#### Section 4. « Mieux-penser » la « compensation »

Nous avons pu constater que le mécanisme de compensation a subi plusieurs modifications depuis 1997, passant d'une compensation planologique à la possibilité d'opter pour une compensation alternative. De plus, la compensation des incidences environnementales est rentrée au cœur des préoccupations de ce mécanisme, l'objectif étant désormais cadré sur la nécessité de répondre aux incidences environnementales soulevées lors du rapport. Au fur et à mesure des années, l'examen de proportionnalité des compensations proposées s'est affiné et est devenu plus strict<sup>168</sup>.

En revenant à notre objectif de ZAN, quelle serait la place de la compensation dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain ?

Comme nous avons pu l'expliquer, la logique du mécanisme de compensation est passée d'une logique basée sur l'équivalence entre terres destinées à l'urbanisation et terres non destinées à l'urbanisation, à une logique basée sur la nécessité de répondre aux incidences environnementales.

La porte de la compensation alternative étant ouverte, les révisions au plan de secteur sont désormais susceptibles de diminuer concrètement les zones urbanisables sans compensation planologique, ne laissant plus place à l'équilibre. Ajoutons à cela qu'il a été fixé dans le CoDT que les deux modes de compensations sont sur un même pied d'égalité et que la compensation planologique n'a plus lieu de primer. Ce faisant nous pouvons émettre

---

<sup>165</sup> Les motifs d'intérêts général justifiant l'atteinte au principe de *standstill* étaient formulés en ces termes : « faciliter le redéploiement de la Wallonie ».

<sup>166</sup> Avis 57.550/4 CE 30 juin 2015 In J.B. Levaux, « LIVRE II – Planification », *op. cit.*, p. 356.

<sup>167</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p.370.

<sup>168</sup> A ce propos nous pouvons comparer la situation décrite dans La lettre des CCATM n°64 par Benjamin Assouad en 2011 où les compensations alternatives sont vivement critiquées et considérées comme inutiles à l'égard des impacts de la révision, à la situation actuelle dans le cadre de l'affaire Pairi Daiza où les examens sur les incidences se prolongent afin de déterminer si la mesure est réellement adaptée.

l'hypothèse que la compensation alternative, bien que prenant compte des impacts environnementaux, est un frein à la lutte contre l'artificialisation des sols.

Partant de cette hypothèse, il pourrait être souhaitable de remettre la priorité sur la compensation planologique afin d'éviter au maximum la perte de zones non destinées à l'urbanisation. Nous pouvons toutefois remarquer, dans le cadre de l'affaire Pairi Daiza, que les organes consultatifs peuvent proposer facultativement de passer par une compensation planologique en lieu et place des compensations alternatives avancées, qu'ils jugeraient non-adéquates<sup>169</sup>. Si la priorité est à nouveau mise sur la compensation planologique, il pourrait être souhaitable que le Gouvernement ait l'obligation de motiver concrètement sa décision s'il souhaitait passer par une compensation alternative<sup>170</sup>.

En ce qui concerne le régime suisse, nous ne retrouvons pas de mécanisme de compensation alternative, mais uniquement un mécanisme similaire à de la compensation planologique. Toute nouvelle inscription d'une zone à bâtir dans un canton ayant des zones à bâtir nettement surdimensionnées doit s'accompagner d'une compensation déclassant une zone à bâtir en une zone non pas équivalente, mais supérieure afin de diminuer les zones à bâtir au sein du canton<sup>171</sup>. Nous constatons que le seul objectif derrière cette compensation est de diminuer les zones à bâtir. Si nous voulons avancer dans la lutte contre l'artificialisation des sols en Wallonie, il pourrait être intéressant de repartir sur ce principe de surcompensation développé en droit suisse. Il permettrait de dépasser le simple concept de « une zone pour une zone » et pourrait notamment être réalisé sur des zones destinées à l'urbanisation ayant un potentiel écologique certain. Cependant, ce régime de compensation suisse est critiqué, car il s'applique uniquement lorsque les zones bâties sont surdimensionnées au sein du canton et non pour toute nouvelle inscription d'une zone destinée à l'urbanisation<sup>172</sup>. Nous reviendrons en détail sur ce régime suisse *infra*<sup>173</sup>.

A défaut, il pourrait être intéressant de mettre l'accent sur des compensations alternatives visant à lutter contre l'artificialisation des sols<sup>174</sup>. En France, il a été proposé que la

---

<sup>169</sup> CESE Wallonie, Pôle environnement, « Avis – ENV.20.15.AV - ... », *op. cit.*, p. 3.

<sup>170</sup> CH.-H. BORN, « L'évolution récente .. », *op. cit.*, p. 57

<sup>171</sup> A. FRATTOLIO, « L'art. 15 LAT : un projet surdimensionné ? Etude du nouveau droit fédéral de l'aménagement du territoire en matière d'urbanisation et aperçu de la mise en œuvre cantonale », Mémoire (sous la dir. Pr. E. POLTIER), Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne, Lausanne, 2016, p. 65.

<sup>172</sup> K. JACOPO, « Les défis de l'aménagement du territoire dans un système fédéral. L'évolution du rôle des cantons et des communes suisses entre limitations quantitatives et enjeux qualitatifs de l'urbanisation », Thèse, Lausanne, Université de Lausanne, 2019, p. 148.

<sup>173</sup> Voir Titre I, Chapitre III, Section 3.

<sup>174</sup> Il pourrait notamment être proposé de désartificialiser matériellement un périmètre ou même d'assainir un SAR.

compensation soit utilisée en dernier ressort et que ses mesures soient directement axées sur la désartificialisation des sols<sup>175</sup>.

En ce qui concerne la compensation planologique, bien qu'elle n'effectue qu'une mise à l'équilibre entre terres destinées à l'urbanisation et terres non destinées à l'urbanisation, elle permet à tout le moins « d'éviter la casse » lorsqu'une zone non destinée à l'urbanisation est désinscrite.

Cette dernière pourrait être améliorée afin de mieux lutter contre l'artificialisation des sols. Comme on a pu le remarquer dans le cas d'espèce de *Menuchenet*, l'objectif idéal de la compensation planologique serait de prendre au maximum en considération les éléments relevés lors de l'étude d'incidences. Il pourrait être intéressant de mieux prendre en considération la qualité des sols lors de la compensation planologique et que la zone compensée corresponde au mieux à la zone révisée en termes de qualité des sols<sup>176 177</sup>.

### Chapitre 3. Le dézonage – « Un p'tit coup de polish ? »

---

*Si l'utilisation parcimonieuse des sols était un cours, la Région wallonne en serait le cancre. Alors, pourquoi ne pas lui faire sauter de « classe » et lui donner sa chance ?*

---

#### Section 1. Wallonie : utilisation « active » du plan de secteur

Conformément au SDT et à sa volonté de lutter contre l'artificialisation des sols et le mitage du territoire, on retrouve au point PV3 l'objectif de la politique « zéro béton » : tendre vers 0% d'artificialisation des sols pour 2050.

Pour ce faire, revoir les mécanismes de dérogations au plan de secteur, rendre plus complexe sa révision et améliorer les mécanismes de compensation ne semble pas suffire. A titre illustratif, la Wallonie est couverte par 15% de zones destinées à l'urbanisation. Les zones d'habitat en couvrent 10,7% et un tiers de ces zones ne sont pas encore artificialisées, soit

---

<sup>175</sup> ADEME – Agence de la transition écologique, « Objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) et contribution de l'ADEME, Etat de l'art analytique et contextualisé », Paris, 2021, p. 94.

<sup>176</sup> J.B. Levieux, « LIVRE II – Planification », *op. cit.*, p. 352.

<sup>177</sup> A cet égard, le Centre de Recherches et d'Etudes pour l'Action Territoriale (CREAT), réalise actuellement une étude, SOILvaL, visant à déterminer la qualité des sols en Wallonie afin d'aider l'ensemble des politiques dans leurs prises de décisions dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols ; SOILvaL (Recognising SOil values in land use planning systems) – Reconnaissance de la valeur des sols dans les systèmes aménagement du territoire, CREAT, <https://creat-uclouvain.com/>, (dernière date de consultation : 28 avril 2022).

près de 55 012 hectares<sup>178</sup>. Cette superficie demeure un potentiel d'urbanisation. On retrouve dans les rapports de 2019<sup>179</sup> de la CPDT, une autre solution pour empêcher l'artificialisation : le dézonage.

Le dézonage, ou déclassement consiste à opérer une révision du plan de secteur afin de changer d'affectation des zones destinées à l'urbanisation en zones non destinées à l'urbanisation<sup>180</sup>. Cette révision prendrait cours au travers de la procédure de révision ordinaire visée à l'article D.II.46 du CoDT sur l'initiative du Gouvernement wallon. Afin que ce programme soit mis en place de façon cohérente et uniforme, il semble pertinent que l'initiative soit laissée au Gouvernement et non aux communes, sujettes à une potentielle influence du secteur privé<sup>181</sup>. En effet, les recherches de la CPDT considèrent que le niveau local, quoique mieux habilité à prendre des mesures, est plus susceptible de faire face à des conflits d'intérêts, de subir la pression du lobbying et d'entrer dans une logique de « clientélisme »<sup>182</sup>.

### §1. Priorisation du dézonage

Comme rappelé dans l'introduction, les objectifs de lutte contre l'artificialisation se font en deux phases : une première en 2025 aboutissant à une diminution de 75% et la seconde en 2050, décrite ci-dessus, aboutissant à l'objectif de zéro artificialisation nette<sup>183</sup>. Par ailleurs, nous retrouvons dans la déclaration de politique régionale de 2019 du Gouvernement wallon, la nécessité de préserver les zones agricoles en localisant les zones à bâtir dans les centralités urbaines existantes à proximité des services et moyens de transport<sup>184</sup>.

En vue d'atteindre les objectifs de 2025, il serait intéressant de procéder au dézonage du plan de secteur, également par phases, en établissant un ordre de priorité.

Cet ordre de priorité aurait pour objectif de déclasser les zones en tenant compte de plusieurs critères. Le rapport de la recherche n° 5 de 2019 de la CPDT les identifie et les classe en trois

---

<sup>178</sup> Wallonie, Portail environnement, « Utilisation des zones d'affectation fixées au plan de secteur », <http://etat.environnement.wallonie.be/> (dernière date de consultation : 2 mai 2022).

<sup>179</sup> IGEAT, Lepur, « Recherche 5 : Gérer le territoire avec parcimonie, Rapport final – Décembre 2019 », Liège, coll. CPDT, 2019.

<sup>180</sup> V. DEFER, A. LEGRAND, T. LORQUET et P.-F. WILMOTTE sous la direction de C. RUELLE, « Recherche 1 : Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain. Rapport scientifique – annexe 2° . Volet 2 – réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », Rapport final, Namur, coll. CPDT, 2020, p. 5.

<sup>181</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », *op. cit.*, p. 259.

<sup>182</sup> *Idem.*

<sup>183</sup> Déclaration de politique régionale, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. ord., 2019-2024, p. 70.

<sup>184</sup> *Idem.*



catégories. Premièrement, les critères liés aux contraintes légales ou techniques. Nous y retrouvons notamment les contraintes financières relatives à l'indemnisation des moins-values dont nous aborderons les détails dans le titre suivant. Deuxièmement, les critères liés aux objectifs fixés par le SDT inscrits dans la déclaration de politique régionale, en particulier les objectifs de densification des noyaux existants. Troisièmement, les critères liés au potentiel d'utilisation non urbaine de ces zones destinées à l'urbanisation.<sup>185</sup>

Au sein de la deuxième catégorie, nous retrouvons notamment les critères de proximité vis-à-vis des écoles, des arrêts de bus et des commerces. Au sein de la troisième catégorie, nous retrouverons des critères tenant compte des sites candidats Natura 2000, des sites d'intérêts écologiques et biologiques, mais également des critères tenant compte des capacités agricoles des terres<sup>186 187</sup>.

Chaque parcelle potentiellement désurbanisable est analysée à l'égard des différents critères et reçoit une cote pour chacun d'eux. Le résultat de ces différentes cotes permet de déterminer un ordre de priorité dans la réalisation du dézonage.<sup>188</sup>

Par ailleurs, deux outils de planification pourraient être utilisés afin de réaliser cette priorisation : le schéma de développement communal (SDC) et le schéma de développement pluri-communal (SDP). Ces deux types de schémas ont pour vocation de fixer une stratégie de développement territorial et ses objectifs à l'échelle de la commune ou de plusieurs communes<sup>189</sup>. Ces différents objectifs ont notamment pour but de lutter contre l'étalement urbain et permettre une utilisation rationnelle du territoire<sup>190</sup>. Ces schémas vont pouvoir identifier au sein du territoire concerné, les zones à urbaniser en priorité en mettant ainsi en place un phasage d'occupation<sup>191</sup>. Dans ce cadre, le SDC et SDP travaillent de pair avec le dézonage pour supprimer des zones urbanisables de manière adéquate et réfléchie. Dans notre avant-dernier Chapitre relatif aux alternatives au dézonage, nous aborderons le SDC plus en

---

<sup>185</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, Namur, coll. CPDT, 2019, p. 118.

<sup>186</sup> Cet élément fait écho aux recherches effectuées par le CREAT dans le cadre du programme SOILVAL visant à établir une base de données sur la qualité des sols en Wallonie afin d'aider les différents pouvoirs dans leur prise de décisions.

<sup>187</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », *op. cit.*, p. 118-119.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p.121

<sup>189</sup> Art. D.II.6, §1<sup>er</sup>, al. 1 CoDT; Art. D.II.10, §1<sup>er</sup>, al.1 CoDT.

<sup>190</sup> Art. D.II.6, §2, al. 3, 1<sup>o</sup> CoDT; Art. D.II.10 §1<sup>er</sup>, al. 3, 1<sup>o</sup> CoDT.

<sup>191</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », *op. cit.*, p. 143.

profondeur. Nous l’y analyserons comme un outil permettant potentiellement d’empêcher l’urbanisation de zones urbanisables indépendamment d’un dézonage.

## § 2 Application au sein de la commune de Marchin

Comme précisé *supra*, nous analyserons les conséquences juridiques de la révision fictive des zones à bâtir situées sur les parcelles 505F, 573W, 817F, 821E et 822B. La révision portera sur l’inscription de zones agricoles.

Nous porterons ainsi plus tard notre analyse sur l’indemnisation des moins-values résultant de la désinscription des parcelles susmentionnées.

En ce qui concerne les critères de priorisation du dézonage identifiée par la CPDT, la première catégorie de critères relative aux contraintes légales et techniques fait globalement référence aux indemnisations pour moins-values et sera donc analysée *infra*. La deuxième catégorie de critères, relative aux objectifs du SDT, nous amène à constater qu’une partie de ces parcelles ne seraient pas propices à un dézonage prioritaire. En effet, les parcelles 821B et 821E sont localisées à proximité du noyau rural urbanisé et rempliraient l’objectif d’urbanisation prioritaire vers les centralités. En ce qui concerne le troisième critère, les parcelles 821E, 817F et 573W pourraient être analysées au travers de la qualité agricole de leur sol<sup>192</sup>.

## Section 2. Flandre – Naar een « betonstop »

En Flandre, 33% du territoire est artificialisé<sup>193</sup>. Une surface de 78.950 ha est encore destinée à l’urbanisation ce qui pourrait porter le taux d’artificialisation du territoire à 38%<sup>194</sup>. En réalité, malgré la régionalisation des compétences en matière d’aménagement du territoire en 1980, les deux régions sont restées dans la même dynamique de développement marquée par une législation permissive favorisant la consommation de terres agricoles<sup>195</sup>. En Flandre, le plan de secteur ou « *gewestplan* » a, lors de sa conception dans les années 70, créé un réel surdimensionnement de zones à bâtir<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> L’application des données de la recherche SOILVAL pourrait, ici, s’avérer pertinente.

<sup>193</sup> DEPARTEMENT OMGEVING, “Ruimterapport Vlaanderen 2021, Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen”, Brussel, 2021, p.30.

<sup>194</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, “Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario’s”, Brussel, Ruimte : vakblad van de Vlaamse Vereniging voor ruimte en planning, 2020, p. 25.

<sup>195</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », *op. cit.*, p. 236.

<sup>196</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, « Gewestplannen, van groots project tot blok aan het been », in Jaarboek “De Aardrijkskunde”, VLA, 2020, p. 54.

La Région a toujours réalisé son modèle de planification par strates avec comme couche supérieure, le « *gewestplan* » et une couche inférieure contenant les plans locaux et prévoyant un affinage des prescriptions supérieures<sup>197</sup>. En juillet 2018, la Flandre adopte son « *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* » (BRV), remplaçant du « *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* » (RSV) et équivalent de notre SDT<sup>198</sup>. Consciente de la nécessité de freiner l'urbanisation et l'artificialisation excessive du territoire, cette politique prend la dénomination « betonstop » et vise à réduire l'artificialisation des sols à 50 % d'ici 2025 et atteindre 0% de nouvelles terres artificialisées en 2040<sup>199</sup>.

Contrairement à la Wallonie, la Flandre a déjà opérationnalisé cette politique par une refonte de son cadre législatif<sup>200</sup>. Les principales modifications ont trait à la création d'un marché de transferts de droits de développements et à l'amélioration de deux éléments sous-jacents aux modifications du zonage du plan de secteur, l'indemnisation des moins-values et la taxation des plus-values<sup>201</sup>. Ces deux dernières modifications donneront lieu à de plus amples analyses dans notre Titre III ayant trait à la politique foncière.

Le Code flamand de l'aménagement du territoire<sup>202 203</sup> prévoit désormais deux outils principaux de planification : les « *ruimtelijke beleidsplannen*<sup>204</sup> » réglementés par les articles 2.1.1 du VCRO à 2.1.19 du VCRO et les « *ruimtelijke uitvoeringsplannen*<sup>205</sup> » (RUP) réglementés par les articles 2.2.1 du VCRO à 2.2.25 du VCRO.

Les « *ruimtelijke beleidsplannen* » peuvent être élaborés par la Région, les provinces et les communes<sup>206</sup>. Chaque plan détermine sa vision stratégique de développement à long terme et les cadres utilisés pour mettre en œuvre sa politique de développement spatial<sup>207</sup>. La Région flamande a mis en place cet outil au travers de son BRV. Les plans de politique spatiale d'un

---

<sup>197</sup> J. BAEUS, G. VLOEBERGH, Goed omgaan met gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en er bij winnen, Brugge, Die keure, 2015, p.4.

<sup>198</sup> A. MATHIEU, « Betonstop flamand, vers quel type de mise en œuvre se dirige-t-on ? », Namur, Inter Environnement Wallonie, 2019, <https://www.iew.be/> (dernière date de consultation : 6 mai 2022).

<sup>199</sup> DEPARTEMENT OMGEVING, «Strategische Visie, Beleidsplan Ruimte Vlaanderen», Bruxelles, 2018, p. 36.

<sup>200</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », «Recherche 7 : ... », *op. cit.*, p. 241.

<sup>201</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », «Recherche 7 : ... », *op. cit.*, p. 241.

<sup>202</sup> Vlaamse codex ruimtelijke ordening van 15 mei 2009, *M.B.*, 20 augustus 2009, p. 54890.

<sup>203</sup> Abréviation « VCRO ».

<sup>204</sup> Traduit à partir du traducteur *Reverso* : « plans de politique spatiale ».

<sup>205</sup> Traduit à partir du traducteur *Reverso* : « plans d'exécution spatiale ».

<sup>206</sup> A. GOMMERS, K. VERHAEGEN, K. BAKEN, G. KOPPEN, «Instrumentele analyse van gezondheid in het ruimtelijk beleid», Brussel, Vlaams PlanBureau voor omgeving, 2019, p. 10.

<sup>207</sup> Art. 2.1.1, §1, al.1 VCRO.

niveau inférieur doivent respecter les mêmes plans développés à un niveau supérieur<sup>208</sup>. L'article 2.1.2 §1 du VCRO précise que les prescriptions de ces plans n'ont pas de valeur réglementaire.

En ce qui concerne les « RUP », ces derniers peuvent également être développés tant par la Région que par les provinces et communes<sup>209</sup>. Ces plans viennent établir le zonage, la destination spécifique des différentes zones<sup>210</sup>. Comme son nom l'indique, ce plan vient en exécution du plan de politique spatial afin d'en atteindre les objectifs et il se doit de respecter un principe de subsidiarité à l'égard des « RUP » supérieurs<sup>211</sup>. Contrairement au plan de politique spatial, les prescriptions du « RUP » ont, elles, valeur réglementaire<sup>212</sup>.

Dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols, la Région, les provinces et les communes sont amenées à établir des « *ruimtelijke beleidsplannen* » et RUP afin de réduire les zones urbanisables créées en masse par les plans régionaux d'origine<sup>213</sup>. Dans sa déclaration de politique régionale de 2019, la Région flamande insiste sur le fait que l'application de cette politique de lutte contre l'artificialisation des sols doit se réaliser tant au niveau local que régional et que la Région doit donner l'impulsion et l'exemple en édictant des RUP exécutant cette politique<sup>214</sup>. Les communes peuvent être potentiellement mieux informées des particularités territoriales et plus aptes à développer des plans d'aménagement adéquats<sup>215</sup>. A nouveau, comme nous avons pu le remarquer *supra* en Wallonie, un manque d'uniformité territorial peut émerger si les communes sont laissées libres d'opérationnaliser la politique de lutte contre l'artificialisation<sup>216</sup>. Il pourrait être intéressant de s'interroger sur la propension du mécanisme de subsidiarité, présent aux articles 2.1.1 et 2.2.1 du VCRO, à garantir cette uniformité.

La politique de dézonage de la Région flamande s'axe autour du terme « neutralisation » des terres<sup>217</sup>. Cette neutralisation, visant à protéger les terres de toute urbanisation, a pour vocation à s'établir en priorité sur une zone spécifique : les espaces ouverts<sup>218</sup>. Les espaces ouverts

---

<sup>208</sup> Art. 2.1.1, §3 VCRO.

<sup>209</sup> A. GOMMERS, K. VERHAEGEN, K. BAKEN, G. KOPPEN, *op. cit.*, p. 11.

<sup>210</sup> *Idem.*

<sup>211</sup> J. BAELUS, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 7.

<sup>212</sup> Art. 2.2.5, §1, al. 2 VCRO.

<sup>213</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 58.

<sup>214</sup> Gewestelijke beleidsverklaring, *Doc. parl.*, VI. Parl., sess. ord. 2019-2020, n°31/1, p.159.

<sup>215</sup> C. DE OLDE, K. BOUSSAUW, "Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams Omgevingsbeleid: van RSV naar BRV", Turnhout, Plandag 2019, 2019, p. 112.

<sup>216</sup> J. BAELUS, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p.6.

<sup>217</sup> Gewestelijke beleidsverklaring, *Doc. parl.*, VI. Parl., sess. ord. 2019-2020, n°31/1, p.160.

<sup>218</sup> *Idem.*

constituent l'ensemble des zones non bâties<sup>219</sup>. Le souhait du BRV est de renforcer le régime juridique afférent à celles-ci en vue d'en limiter l'urbanisation<sup>220</sup>.

Dans l'opérationnalisation de sa politique, nous pouvons remarquer que la Flandre préfère utiliser le dézonage en dernier recours et privilégier en un premier temps d'autres mécanismes tels que les échanges planologiques et les transferts de droit de développement<sup>221</sup>. Par ailleurs, dans le cadre de la circulaire de 2019 du ministre de l'Aménagement du territoire<sup>222</sup>, la volonté politique mise davantage sur des restrictions à l'octroi des permis d'urbanisme pour atteindre les objectifs du BRV. Nous analyserons plus en détail cette circulaire dans notre dernier Chapitre.

### Section 3. La Suisse – Le TCU, un « répulsif » contre le mitage du territoire ?

#### §1 La lutte contre l'étalement urbain helvète

En 2014, la Suisse modifie sa loi fédérale relative à l'aménagement du territoire<sup>223</sup> en vue de lutter contre l'artificialisation et le mitage croissant du sol helvète<sup>224</sup>. Les cantons sont appelés à veiller au bon aménagement du territoire et à séparer les zones constructibles des zones non constructibles<sup>225</sup>. Cette révision s'axe autour de deux principes : limiter l'extension des surfaces déjà urbanisées et procéder à une densification urbaine qualifiée<sup>226</sup>.

A l'instar des plans de secteur wallons, la Suisse laisse aux cantons le soin de réguler l'aménagement du territoire au travers de plans d'affectation cantonaux qui établissent l'affectation des sols<sup>227</sup>. Mais également au travers de plans directeurs cantonaux<sup>228</sup> qui fixent les objectifs de développement territorial des cantons et coordonnent les mesures d'aménagement territorial<sup>229</sup>.

---

<sup>219</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », « Recherche 7 : ... », *op. cit.*, p. 238.

<sup>220</sup> *Idem.*

<sup>221</sup> Gewestelijke beleidsverklaring, *Doc. parl.*, VI. Parl., sess. ord. 2019-2020, n°31/1, p.160.

<sup>222</sup> Omzendbrief van de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, "Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden", RO 2017/01.

<sup>223</sup> Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700.

<sup>224</sup> J.-M. BRAHIER, P. PERRITAZ, « LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires », in : Journées suisses du droit de la construction 2015, Institut pour le droit suisse et international de la construction, Fribourg, 2015, p. 56.

<sup>225</sup> Art. 1, al.1 LAT.

<sup>226</sup> K. JACOPO, « Les défis de l'aménagement du territoire dans un système fédéral. L'évolution du rôle des cantons et des communes suisses entre limitations quantitatives et enjeux qualitatifs de l'urbanisation », Thèse, Lausanne, Université de Lausanne, 2019, p. 41.

<sup>227</sup> Art. 14 LAT.

<sup>228</sup> Art. 6 – 12 LAT.

<sup>229</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », « Recherche 7 : ... », *op. cit.*, p. 228.

L'objectif de limitation des surfaces constructibles s'axe autour de la révision de l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>230</sup>. De nombreux cantons suisses possèdent, au sein leurs plans cantonaux, des zones à bâtir surdimensionnées qui ne correspondent pas aux besoins de développement des cantons<sup>231</sup>. Le deuxième alinéa de l'article 15 impose une obligation aux cantons : réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Pour ce faire, un taux communal d'utilisation (TCU) permet aux cantons de déterminer s'ils doivent procéder à cette réduction<sup>232</sup>. Il est calculé par commune et par zone sur base de la surface de zones à bâtir, de zones à bâtir déjà utilisées et des besoins de la commune dépendants du nombre d'habitants et du marché de l'emploi<sup>233</sup>. Si le TCU est supérieur à 100%, la commune doit établir des mesures au sein de son plan directeur pour procéder à la réduction des zones<sup>234</sup>. Une de ces mesures peut consister à réviser son plan cantonal en vue déclasser ces zones à bâtir en zones non urbanisables et opérer à un dézonage. Les communes doivent déterminer leurs besoins en zone à bâtir pour une durée de 15 ans<sup>235</sup>.

Toute inscription d'une nouvelle zone à bâtir au plan d'aménagement cantonal se doit de respecter plusieurs conditions<sup>236</sup>. Derrière ces conditions, la LAT exige que toute nouvelle inscription d'une zone à bâtir soit rendue nécessaire par de réels besoins fonciers<sup>237</sup>. Toutefois, cette condition de nécessité n'est pas une obligation, car malgré un surdimensionnement, l'inscription d'une nouvelle zone à bâtir sera rendue possible en l'échange d'une compensation<sup>238</sup>. Ce système est similaire à nos compensations planologiques wallonnes à la différence près que si la commune dispose de zones à bâtir « nettement » surdimensionnées, la compensation s'accompagnera d'une surcompensation supplémentaire en vue de réduire

---

<sup>230</sup> K. JACOPO, *op. cit.*, p. 42.

<sup>231</sup> J.-M. BRAHIER, P. PERRITAZ, *op. cit.*, p. 59.

<sup>232</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », « Recherche 7 : ... », *op. cit.*, p.228.

<sup>233</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Annexe II, Liège, coll. CPDT, 2018, fiche TR20.

<sup>234</sup> J.-M. BRAHIER, P. PERRITAZ, *op. cit.*, p. 60.

<sup>235</sup> Art. 15, al. 1 LAT.

<sup>236</sup> Art. 15 al. 4 LAT : « a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur. »

<sup>237</sup> CALAME R., « Encaisser ou payer ? Petit vade-mecum pour collectivités publiques », in : Journées suisses du droit de la construction 2015, Institut pour le droit suisse et international de la construction, Fribourg, 2017, p. 129.

<sup>238</sup> Art. 38a al. 3 LAT, In J.-M. BRAHIER, P. PERRITAZ, *op. cit.*, p. 60.

également le surdimensionnement dans la commune<sup>239</sup>. Cette surcompensation doit être proportionnelle au surdimensionnement communal<sup>240</sup>.

Malgré cette révision législative en vue de lutter contre le mitage, plusieurs critiques s'élèvent considérant que ces mesures sont loin d'être suffisantes<sup>241</sup>. Ces critiques réclament la mise en place de mesures permettant de lutter efficacement contre le mitage du territoire afin de protéger les terres agricoles d'une artificialisation<sup>242</sup>. Il est réclamé la mise en place d'un mécanisme de compensation planologique général lorsqu'une nouvelle zone à bâtir est inscrite en lieu et place d'une zone agricole<sup>243</sup>. Ce déclassement compensatoire serait ainsi applicable bien que le TCU soit inférieur à 100%. Une initiative populaire visant à modifier la LAT dans ce sens, déposée en 2016, a été rejetée au motif que cette mesure était trop restrictive et inadaptée aux besoins socio-économiques des cantons<sup>244</sup>.

## §2 Application du TCU en Wallonie ?

Nous avons pu constater que le régime juridique suisse d'aménagement du territoire est comparable au régime juridique wallon. Ces deux territoires sont en effet réglementés par des outils de planification similaires et font tous deux face à des défis d'étalement urbain mal contrôlés. La Suisse tente de faire face à ce problème notamment au travers dudit TCU. Cette méthode pourrait-elle être utilisée en Wallonie ?

Selon un rapport de la CPDT, il semble difficilement envisageable d'appliquer un tel taux de diminution de façon uniforme sur le territoire wallon<sup>245</sup>. Les principaux freins relevés sont les difficultés de mise en œuvre et d'adhésion des communes à un tel programme.<sup>246</sup> Le TCU ne semble pas un outil opportun pour la politique wallonne. Toutefois, le déclassement suisse utilisé par les cantons et communes en vue de diminuer leur surdimensionnement, nous intéressera davantage. Nous analyserons notamment, dans la suite de ce travail, les

---

<sup>239</sup> DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, « Rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire », Berne, 2013, p. 11, In A. FRATTOLILLO, « L'art. 15 LAT : un projet surdimensionné ? Etude du nouveau droit fédéral de l'aménagement du territoire en matière d'urbanisation et aperçu de la mise en œuvre cantonale », s. dir. E. POLTIER, Lausanne, Université de Lausanne, p. 66.

<sup>240</sup> A. FRATTOLILLO, *op. cit.*, p. 86.

<sup>241</sup> K. JACOPO, *op. cit.*, p. 47.

<sup>242</sup> Association des petits paysans, « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti », <https://www.petitspaysans.ch/stopper-le-mitage/> (dernière date de consultation : 07/08/2022).

<sup>243</sup> K. JACOPO, *op. cit.*, p. 48.

<sup>244</sup> *Idem.*

<sup>245</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Annexe II, *op. cit.* p.3.

<sup>246</sup> *Idem.*

conséquences du déclassement dans une approche comparée au regard de la loi et la jurisprudence suisse.

Cependant, à défaut de ne pas être efficient à l'échelle régionale, un tel taux pourrait être mis en place à l'échelle locale elle-même. Nous pourrions le retrouver sous la forme d'un taux de densité qui guiderait la commune dans ses prises de décisions lors de l'octroi de permis ou de l'édiction d'outils de planification communale<sup>247</sup>.

## Titre II. Politique foncière

### Chapitre 1. L'indemnisation des moins-values : le pépin doré à cinq milliards d'euros

---

« Donner c'est donner, reprendre c'est voler !  
Alors, osez ne pas m'indemniser et je crie à la violation de mon droit de  
propriété ! »  
- un propriétaire terrien wallon victime de dézonage

---

Un élément central ralentit la mise en place de la politique de dézonage tant en Flandre, en Suisse qu' en Wallonie : l'indemnisation des moins-values obligatoire en cas de révision d'une zone destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation.

En Wallonie, la révision globale du plan de secteur en vue d'atteindre l'objectif de 0% de artificialisation nette d'ici 2050 entrainerait un montant d'indemnisation estimé à 5 milliards d'euros<sup>248</sup>. Le même objectif, que l'on retrouve dans le BRV flamand, occasionnerait approximativement le même montant en termes d'indemnisation<sup>249</sup>. Toutefois bien que ces chiffres demeurent importants, des études flamandes démontrent que l'ensemble des coûts supportés en cas de non-neutralisation de l'offre de terres urbanisables sera bien plus important, soit près de 33 milliards d'euros<sup>250</sup>. Ces coûts ont trait à la création d'infrastructures pour desservir les nouvelles zones urbanisées, mais également à l'élargissement des réseaux de services comme les transports en commun, la récupération des

---

<sup>247</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », *op. cit.*, p. 144.

<sup>248</sup> ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p. 260.

<sup>249</sup> F. H. MOLLEN, « Beton rapport van de vlaamse gemeenten en provincies », Mechelen, Natuurpunt, 2018, p. 24.

<sup>250</sup> E. GEUTING, S. BEEKERS, E. DE LEVE ET J.P. STOUTEN, "Budgettaire en financiele impact transitietraject Beleidsplan Ruimte Vlaanderen", Brussel, Departement omgeving, 2017, p. 6.



déchets, les services postaux, etc<sup>251</sup>. L'étude identifie quatre plans d'action différents opérationnalisant la politique « betonstop ». Elle analyse pour chacun d'eux la différence de coûts, en termes de milliards d'euros, entre ces plans et une politique de non-neutralisation<sup>252</sup>  
253 .

Il semblerait donc, que malgré ces coûts d'indemnisation des moins-values, il demeurerait opportun de procéder à un dézonage global.

Dans le cadre de ce chapitre, nous analyserons, en premier temps, le régime wallon des indemnisations pour moins-values. En un deuxième temps, nous réfléchirons à l'amélioration de ce système en vue de supprimer ou limiter l'indemnisation, à l'opportunité d'une telle limitation ou suppression et leur atteinte potentielle au droit de propriété.

### Section 1. Le régime wallon des indemnisations des moins-values

Ce régime trouve son fondement dans les articles D.VI.36 à D.VI.47 du CoDT.

#### §1 *Ratio legis* – Une servitude d'utilité publique

Une révision du plan de secteur aboutissant au changement d'affectation du zone destinée à l'urbanisation en une zone non destinée à l'urbanisation donne la possibilité de recevoir une indemnisation pour dédommager la moins-value créée par la révision<sup>254</sup>. Ce changement d'affectation crée des restrictions au droit de propriété des propriétaires terriens et constitue une servitude d'utilité publique sur les biens concernés<sup>255</sup>. Contrairement à l'expropriation matérielle, le dommage créé par la servitude d'utilité publique n'implique pas une réparation intégrale conformément au droit de propriété garanti à l'article 16 de la Constitution et au Protocole 1 de la CEDH<sup>256</sup>.

Cette indemnisation implique tout de même la réparation d'un dommage certain<sup>257</sup>. L'article D.VI.41 du CoDT nous offre trois hypothèses où un tel dommage peut émerger et donner droit à une indemnisation : en cas de vente du bien, en cas de refus d'un permis d'urbanisation

---

<sup>251</sup> F. H. MOLLEN, *op.cit.*, p. 24.

<sup>252</sup> Voir tableau récapitulatif des différences de coûts entre politiques (annexe 2.1.1.).

<sup>253</sup> E. GEUTING, S. BEEKERS, E. DE LEVE ET J.P. STOUTEN, *op. cit.*, p.6.

<sup>254</sup> M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéfiques », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY ET M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, p. 694.

<sup>255</sup> M. Pâques, C. Vercheval, « Opérationnel et politique foncière – Présentation des nouveautés », *op. cit.*, p.318.

<sup>256</sup> M. JOASSART, *op. cit.*, p. 994.

<sup>257</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 631.

ou d'urbanisme et enfin en cas de délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif<sup>258</sup>. Ces différentes hypothèses garantissent que la moins-value soit effective<sup>259</sup>.

## §2 Champs d'application de l'indemnisation : outil de priorisation du dézonage

### A. Conditions

L'article D.VI.38 du CoDT requiert quatre conditions pour octroyer une indemnisation des moins-values.

Premièrement, la moins-value doit résulter de la révision d'un plan de secteur entré en vigueur<sup>260</sup>. Deuxièmement, cette moins-value découle d'une interdiction de construire, de placer une installation fixe ou d'urbaniser<sup>261</sup>. Troisièmement, elle doit être due au changement d'affectation opéré par la révision, soit le changement de zone urbanisable à zone non urbanisable<sup>262</sup>. Et enfin, quatrièmement, conformément à l'article D.VI.38 du CODT, le bien doit être apte à recevoir des constructions et doit être riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux.

### B. Dézoner sans indemniser : utilisation des outils actuels

Conformément aux recherches de Valentine DEFER, chercheuse au LEPUR<sup>263</sup>, le dézonage doit s'axer en un premier temps sur les zones qui ne sont pas susceptibles d'entraîner une indemnisation<sup>264</sup>. Pour ce faire, deux conditions du champ d'application de l'article D.VI.38 du CoDT sont à privilégier : l'aptitude du fonds à recevoir des constructions et la riveraineté du terrain à une voirie suffisamment équipée.

#### i. Fonds non apte à recevoir des constructions

L'aptitude du fonds est fixée sur base de critères objectifs. Contrairement à ce que nous puissions croire, il n'est pas basé sur les meilleurs moyens technologiques disponibles, qui conduiraient tout fonds à être apte à recevoir une construction, mais bien laissé à la libre appréciation du juge<sup>265</sup>. L'analyse de l'aptitude est donc d'avantage légal que technique<sup>266</sup>.

---

<sup>258</sup> Art. D.VI.41 CoDT.

<sup>259</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 631.

<sup>260</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 629.

<sup>261</sup> M. JOASSART, *op. cit.*, p. 994.

<sup>262</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 629.

<sup>263</sup> Laboratoire d'Etude en Planification Urbaine et Rurale.

<sup>264</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », Liège, coll. CPDT, 2022, p. 9.

<sup>265</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 630.

<sup>266</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p. 9.

L'article D.VI.39 du CoDT prévoit 9 hypothèses dans lequel aucune indemnisation n'est due malgré que les conditions de l'article D.VI.38 du CoDT soient remplies. Une hypothèse retient particulièrement notre attention et pourrait servir de critère pour déterminer la non-apptitude d'un fonds à recevoir des constructions et ainsi être priorisé dans le cadre d'un dézonage<sup>267</sup> :

«Art. D.VI.39

[...] 9° interdiction de construire ou d'urbaniser sur un terrain exposé à un risque ou une contrainte visée à l'article D.IV.57. [...] »

L'article D.IV.57 du CODT vise les refus d'octroi de permis pour des raisons de protection des personnes, des biens ou de l'environnement<sup>268</sup>. Conformément à ce dernier, un permis doit se voir refuser si le bien visé par la demande de permis est exposé à un risque naturel ou une contrainte géotechnique majeure<sup>269</sup>. Le permis se verra également refusé si le bien est situé dans ou à proximité des sites protégés au sens de la loi sur la protection de la nature : réserves naturelles, cavités souterraines d'intérêt scientifique, zones humides d'intérêt biologique, réserves forestières et sites Natura 2000<sup>270</sup>.

Compte tenu des inondations qui ont impacté la province de Liège en juillet 2021<sup>271</sup>, il semble opportun de nous pencher sur le risque naturel lié à l'aléa d'inondation. Conformément à l'article D.IV.57, l'autorité en charge de délivrer un permis se doit de le refuser si le bien est situé dans une zone à risque, soit soumise à un aléa élevé d'inondations<sup>272</sup>. Cette notion de « zone à risque » est reprise de l'article 129 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, permettant à l'assureur de refuser de couvrir les dommages découlant d'inondations si le bien couvert est situé en zone à risques<sup>273</sup>.

Ainsi, nous pourrions envisager, dans le cadre d'une politique de dézonage, de prioriser la révision de l'ensemble des zones soumises à un risque d'inondation qui n'entraînerait aucun

---

<sup>267</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p. 9.

<sup>268</sup> Art. D.IV.57 al. 1 CoDT.

<sup>269</sup> V. LETELLIER, « Livre IV – Permis et certificats d'urbanisme – Titre II – Procédure – Chapitre VII – Décisions sur les demandes de permis et de certificat d'urbanisme », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-F. NEURAY ET M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, p. 668.

<sup>270</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p. 10.

<sup>271</sup> LE SOIR, <https://www.lesoir.be/384133/article/2021-07-15/inondations-en-wallonie-la-province-de-liege-tres-gravement-touchee-photos-et> (dernière date de consultation : 19 mai 2022).

<sup>272</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p. 11.

<sup>273</sup> *Ibid*, p. 12.

coût lié à l'indemnisation des moins-values<sup>274</sup>. De surcroît, en plus de protéger ces zones de l'artificialisation, cette révision permettrait également de protéger la population des risques liés aux inondations.

#### ii. Terrains non riverains d'une voirie suffisamment équipée

Une voirie est considérée comme suffisamment équipée si elle remplit deux critères principaux : être équipée en eau et en électricité et être dépourvue d'un revêtement solide<sup>275</sup>. D'autres caractéristiques peuvent s'ajouter telles que le raccordement à un réseau d'égouttage, de téléphonie ou encore de gaz<sup>276</sup>. Cependant, nous ne retrouvons pas de consensus dans la jurisprudence à l'égard de ces autres critères<sup>277</sup>. Comme souligné dans l'article D.VI.38 du CoDT, cet « équipement suffisant » doit être considéré au regard de la situation du lieu<sup>278</sup>. Il est donc évident qu'un équipement en égouttage ou gaz sera différent que l'on se situe en milieu urbain ou rural<sup>279</sup>. De même, en ce qui concerne le « revêtement solide » de la voirie, son caractère dépend également de la situation. Il semblerait, de jurisprudence constante, que la voirie se devrait au minimum d'être carrossable<sup>280</sup>.

Un dézonage pourrait donc s'axer en priorité sur l'ensemble de ces zones riveraines de voiries insuffisamment équipées.

En reprenant le cas fictif de la commune de Marchin et l'annexe 0.3.1, un dézonage pourrait donc s'axer en priorité sur plusieurs zones : les parcelles 817F, 573W et 821 E classées en zone à bâtir. Un déclassement en zone agricole serait opportun. Ces trois parcelles sont riveraines d'un chemin forestier non carrossable donc d'une voirie insuffisamment équipée. En application de l'article D.VI.38, aucune indemnisation ne serait donc due en cas de déclassement.

### §3 Calcul, limitation et exécution de l'indemnité

#### A. Calcul

La méthode de calcul de l'indemnité est fixée à l'article D.VI.42 du CoDT :

---

<sup>274</sup> En annexe 2.1.2., une carte réalisée par le Lepur relevant le potentiel foncier concerné par un aléa élevé d'inondation et qui pourrait dès lors être visé par un dézonage sans indemnisation.

<sup>275</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p. 14.

<sup>276</sup> M. JOASSART, *op. cit.*, p. 994.

<sup>277</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p. 14.

<sup>278</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 630.

<sup>279</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p. 14.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 15.

« La diminution de valeur, qui est prise en considération pour l'indemnisation, est estimée en tant que la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation après l'entrée en vigueur du plan.[...] »

La valeur du bien au moment de l'acquisition est le montant utilisé pour la perception des droits d'enregistrement, de succession ou de mutation par décès sur la pleine propriété ou également à défaut, la valeur vénale du bien au moment de l'acquisition<sup>281</sup>. Cette valeur est actualisée au travers d'un indice santé<sup>282</sup> et majorée de l'ensemble des frais et dépenses que le bénéficiaire de l'indemnité a supporté en vue de réaliser la destination du bien<sup>283</sup>.

La valeur du bien au moment de la naissance du droit à l'indemnisation correspond :

« [...]1° en cas de vente du bien, le montant ayant servi de base au prélèvement des droits d'enregistrement sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de tel prélèvement, la valeur vénale du bien en pleine propriété au jour de la vente avec au minimum la valeur convenue ;  
2° en cas de refus du permis d'urbanisme ou d'urbanisation ou en cas de certificat d'urbanisme négatif, la valeur vénale à ce moment. [...]»<sup>284</sup>

Nous pouvons généraliser de façon simplifiée la formule de l'indemnité de la sorte :

$$\text{Indemnisation} = \frac{v. t \text{ acqu.}^{285} \times \text{ind. s.}^{286} (2)}{\text{ind. s.} (1)} - v. t \text{ naiss. indemn.}^{287} + \text{dépenses}$$

#### *B. Limitation de l'indemnisation*

L'article D.VI.38 alinéa 2 prévoit que la perte de valeur ne sera pas indemnisée à hauteur de 20% de la valeur actualisée d'acquisition. Cette limitation, créant une indemnité partielle, est justifiée par la volonté de créer un devoir de solidarité dans le chef des personnes lésées, au profit de la société<sup>288</sup>. La Cour constitutionnelle a considéré que le législateur, en utilisant de façon raisonnable son pouvoir discrétionnaire en créant ce régime, n'a pas porté atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété<sup>289</sup>. Elle a de même estimé que cette limitation

<sup>281</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 632.

<sup>282</sup> Conformément à l'article D.VI.42 al.4 du CoDT, cette actualisation est obtenue en multipliant la valeur d'acquisition par l'indice santé du mois précédant celui de la fixation de l'indemnité (indice santé 2) et en divisant le chiffre obtenu par l'indice santé de l'année de l'acquisition du bien (indice santé 1).

<sup>283</sup> M. JOASSART, *op. cit.*, p. 999.

<sup>284</sup> Art. D.VI.42, al. 3 CoDT.

<sup>285</sup> Abréviation : valeur à l'instant *t* de l'acquisition.

<sup>286</sup> Abréviation : indice santé.

<sup>287</sup> Abréviation : valeur au moment *t* de la naissance de l'indemnisation.

<sup>288</sup> M. JOASSART, *op. cit.*, p. 996.

<sup>289</sup> C. const., 7 juin 2018, n°66/2018, *M.B.*, 2018, p. 88774 in F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 633.

n'était pas contraire au Protocole 1 de la CEDH combiné aux articles 10 et 11 de la Constitution<sup>290</sup>.

Il est important de noter qu'aucune réparation intégrale au sens de l'article 1382 du Code civil ne peut être réclamée en ce qu'aucune faute n'est imputable à l'autorité publique<sup>291</sup>.

## Section 2. Modification du régime d'indemnisation – propositions et enjeux

Face au défi budgétaire que constitue un dézonage général du plan de secteur, nous avons pu, dans la précédente section, analyser les outils mis à disposition par le CoDT pour éviter le paiement d'une indemnisation. Dans cette section nous nous pencherons sur de potentielles modifications du CoDT en vue de supprimer l'indemnisation ou la limiter et ainsi éviter ces coûts qui empêchent le développement de la politique de zéro artificialisation nette.

### §1 Supprimer l'indemnisation et épargner cinq milliards d'euros

Une première solution serait de supprimer l'indemnisation. Face à cette perspective, une question se pose : le législateur est-il tenu par des dispositions constitutionnelles de prévoir une telle indemnisation ? Le droit de propriété peut-il l'imposer ?

Le droit de propriété est consacré à l'article 16 de la Constitution et au sein du Protocole 1<sup>er</sup> de la CEDH. Conformément à la disposition constitutionnelle, toute personne ne peut être privé de sa propriété pour cause d'utilité publique que moyennant une juste et préalable indemnité<sup>292</sup>.

Cependant, comme rappelées précédemment, les règles d'urbanisme constituent des limitations au droit de propriété et sont considérées comme des servitudes d'utilité publique justifiées par des motifs d'intérêt général<sup>293</sup>. La Cour constitutionnelle considère que de telles limitations ne peuvent pas constituer une expropriation matérielle au sens de l'article 16 de la Constitution et que ce faisant le législateur ne serait point tenu de mettre en place une indemnité obligatoire<sup>294</sup>.

Partant de cette position de la Cour, une non-indemnisation des moins-values résultant d'un dézonage serait envisageable et constitutionnelle. Cependant, cette position a été modifiée sous deux angles. Premièrement, la Cour a intégré la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui impose la mise en place d'un juste équilibre entre intérêts privés et

---

<sup>290</sup> C. const., 10 novembre 2016, n°140/2016, *M.B.*, 2016, p. 909 in M. JOASSART, *op. cit.*, p. 996.

<sup>291</sup> M. JOASSART, *op. cit.*, p. 996.

<sup>292</sup> Art. 16 Const.

<sup>293</sup> P. NIHOUL, « La Cour constitutionnelle et le droit de propriété et au respect des biens », in Libertés, (l)égalité, humanité : mélanges offerts à Jean Spreutels (sous la dir. de A. ALEN), Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 547.

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 562.

publics lorsque le législateur instaure des restrictions au droit de propriété<sup>295</sup>. La Cour constitutionnelle se voit donc amenée à appliquer un principe de proportionnalité et considère qu'une indemnisation est due si la charge imposée au propriétaire terrien est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi<sup>296</sup>. Le législateur dispose donc toujours d'un large pouvoir discrétionnaire dans la fixation ou non d'une indemnisation, pour autant que sa décision soit proportionnée et raisonnable<sup>297</sup>. Deuxièmement, les principes de non-discrimination et d'égalité du citoyen devant les charges publiques ont amené la Cour à revoir sa jurisprudence et à considérer l'absence d'indemnisation contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution si celle-ci crée un déséquilibre face aux charges publiques entre citoyens<sup>298</sup>.

L'indemnisation *a priori* n'est donc toujours pas la règle, mais la marge de discrétion du législateur se voit limitée par ces deux conditions.

Toutefois, si le juge constitutionnel, analysant *in abstracto* le litige considère que l'absence d'indemnisation n'est pas inconstitutionnelle, il appartiendra toujours au juge judiciaire, analysant *in concreto* le litige d'octroyer une indemnisation en mettant en balance les intérêts publics et privés<sup>299</sup>.

## §2 Limiter l'indemnisation

### A. Du côté de la Flandre

En Flandre le choix a été fait d'indemniser le propriétaire victime d'un déclassement à hauteur de 100% de la moins-value<sup>300</sup>. Ce choix est justifié par la nécessité d'offrir aux propriétaires une indemnisation équitable<sup>301</sup>. Auparavant l'indemnisation était identique au système wallon soit limitée à 80% de la moins-value calculée sur base de la valeur d'acquisition actualisée et de la valeur de marché après changement d'affectation<sup>302</sup>. Bien que désireux de promouvoir une meilleure acceptabilité sociale de la politique de dézonage, ce

---

<sup>295</sup> Cour eur. D.H., 29 avril 1999, *Chassagnou c. France*. in P. NIHOUL, « La Cour constitutionnelle et le droit de propriété et au respect des biens », *op. cit.*, p. 561.

<sup>296</sup> C. const., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n°132/2015, *M.B.*, 2015, p. 65194 ; C. const., 10 novembre 2016, n°140/2016, *M.B.*, 2016, p. 909 in P. NIHOUL, « La Cour constitutionnelle et le droit de propriété et au respect des biens », *op. cit.*, p. 564.

<sup>297</sup> C. const., 7 juin 2018, n°66/2018, *M.B.*, 2018, p. 88774 in F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 633.

<sup>298</sup> C. const., 14 juillet 2016, n°109/2016, *M.B.*, 2016, p. 68355, in P. NIHOUL, « La Cour constitutionnelle et le droit de propriété et au respect des biens », *op. cit.*, p. 564.

<sup>299</sup> *Ibid.*, p. 568.

<sup>300</sup> H. LEINFELDER, "Een betonstop is noodzakelijk, niet eenvoudig en niet genoeg", in *Weten wat telt in tijden van crisis. Lessen voor de eenentwintigste eeuw* (sous la dir. de PATTYN B., D'HOINE P.), vol. 27, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2021, p. 32.

<sup>301</sup> Gewestelijke beleidsverklaring, *Doc. parl.*, VI. Parl., sess. ord. 2019-2020, n°31/1.

<sup>302</sup> H. LEINFELDER, *op. cit.*, p.32.

système est critiqué en ce qu'il ne se base plus sur la valeur actualisée d'acquisition, mais uniquement sur les valeurs du marché du bien, précédant et suivant le déclassement<sup>303</sup>.

### *B. Du côté des Helvètes*

En Suisse, conformément à l'article 26 de la Constitution :

« Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.<sup>304</sup> »

Nous remarquons que contrairement à la Constitution belge, la Constitution suisse reconnaît la nécessité de prévoir une indemnité dans les cas de restrictions au droit de propriété. Cette indemnisation est également reconnue par l'article 5 alinéa 2 de la LAT<sup>305</sup>.

Ces dispositions permettent donc d'assimiler une restriction au droit de propriété, comme le serait le déclassement, à une expropriation matérielle ouvrant le droit à une indemnité<sup>306</sup>. La formule Barret, de la jurisprudence du même nom<sup>307</sup>, établit un ensemble de critères permettant de déterminer si une restriction équivaut à une expropriation matérielle au sens de l'article 26 de la Constitution fédérale<sup>308</sup>. Parallèlement au droit belge, on y retrouve la nécessité de ne pas créer une inégalité entre citoyens, mais un élément essentiel se démarque de notre régime : le déclassement doit créer une restriction à l'usage futur prévisible du terrain et cette condition implique qu'il aurait été fait usage dans le futur de cette faculté de construire<sup>309</sup>. L'arrêt Barret implique que soit pris en considération un élément subjectif dans l'octroi de l'indemnisation pour moins-value : la volonté du propriétaire d'urbaniser dans un futur proche son terrain<sup>310</sup>. Ce mécanisme permettrait également d'empêcher la thésaurisation<sup>311</sup> des terrains en refusant l'indemnisation en raison du manque de volonté du propriétaire de construire dans un futur prévisible<sup>312</sup>. Nous pouvons retrouver cette « volonté » au sein de l'article 15 alinéa 4 de la LAT, ce qui démontre la résolution du

---

<sup>303</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, « Gewestplannen, van groots project tot blok aan het been », in *Jaarboek « De Aardrijkskunde »*, VLA, 2020, p.57-58.

<sup>304</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101, art. 26.

<sup>305</sup> J.-M. BRAHIER, P. PERRITAZ, *op. cit.*, p. 67.

<sup>306</sup> M. HERTIG RANDALL, « L'expropriation matérielle à l'aune de la jurisprudence récente » in *La garantie de la propriété à l'aube du XXIe siècle : expropriation, responsabilité de l'Etat, gestion des grands projets et protection du patrimoine* (sous la dir. de FOËX B. et HOTTELIER M.), Genève, Schulthess, 2009, p. 45.

<sup>307</sup> Tribunal Fédéral, ATF 91 I 329, Barret et csrts c. Conseil d'Etat du canton de Neuchatel, 13 octobre 1965.

<sup>308</sup> J.-M. BRAHIER, P. PERRITAZ, *op. cit.*, p. 66.

<sup>309</sup> *Ibid.* p. 76.

<sup>310</sup> M. HERTIG RANDALL, *op. cit.*, p. 46.

<sup>311</sup> « La thésaurisation est un terme technique économique décrivant la volonté de garder son argent en dehors du circuit économique. » Wikipédia, <https://fr.wikipedia.org/wiki/Th%C3%A9saurisation> (dernière date de consultation : 7 juillet 2022).

<sup>312</sup> J.-M. BRAHIER, P. PERRITAZ, *op. cit.*, p. 79.



législateur fédéral de faire pencher la balance des intérêts vers le bon aménagement du territoire et la protection de l'environnement<sup>313</sup>.

### *C. De retour en Wallonie pour limiter l'indemnisation*

Une première solution consisterait à diminuer le pourcentage d'indemnisation de la moins-value. Contrairement à la Flandre, le taux wallon est toujours de 80%, mais pourrait par hypothèse descendre à 60% ou 40% sur base de considérations environnementales et du bon aménagement du territoire. La question se pose de la compatibilité d'une telle diminution avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que nous avons déjà pu analyser dans le cadre de l'absence d'indemnisation.

A nouveau, compte tenu la protection du droit de propriété octroyé par le protocole 1<sup>er</sup> de la CEDH et l'article 16 de la Constitution, la Cour constitutionnelle considère que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation pour fixer l'indemnité, mais qu'il se doit de respecter un juste équilibre entre les intérêts qu'il défend et les intérêts du propriétaire<sup>314</sup>. Une telle diminution ne serait considérée comme inconstitutionnelle que si les conséquences collatérales que subissent les propriétaires sont disproportionnées au regard des objectifs poursuivis par le législateur<sup>315</sup>.

Deuxièmement, il pourrait être opportun de retenir l'élément mis en avant par la formule Barrett : l'intention effective du propriétaire de construire sur son bien, comme condition d'octroi de l'indemnité<sup>316</sup>. Il ne s'agirait en l'espèce pas d'une limitation de l'indemnisation mais bien d'une absence réelle d'indemnisation pour les propriétaires concernés. Les règles énoncées dans le paragraphe 1<sup>er</sup> y seraient donc parfaitement applicables. Toutefois notre attention pourrait particulièrement se poser sur la question de la compatibilité d'une telle mesure avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 1<sup>er</sup> du Protocole 1 de la CEDH. En effet, le législateur serait tenu de justifier la différence qu'il crée entre les propriétaires qui auraient manifesté leur intention de construire et ceux qui ne l'auraient pas manifesté.

---

<sup>313</sup> R. CALAME, « Encaisser ou payer ? Petit vademecum pour collectivités publiques », in : Journées suisses du droit de la construction 2015, Institut pour le droit suisse et international de la construction, Fribourg, 2017, p. 131.

<sup>314</sup> P. NIHOUL, *op. cit.*, « La Cour constitutionnelle et le droit de propriété et au respect des biens », p. 564.

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 568.

<sup>316</sup> M. ANDRE, D. BRUGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p.259.

### Section 3. Conclusion

Le mécanisme des indemnisations des moins-values a été largement utilisé et nécessaire lors des grandes révisions opérées dans les années 70 et 80. Désormais, nous remarquons que ce mécanisme peut constituer un frein aux politiques de bon aménagement du territoire et de protection de l'environnement.<sup>317</sup>

Nous avons pu remarquer que la Région flamande, malgré le même défi budgétaire d'indemnisation que la Wallonie, a opté pour une indemnisation intégrale de la moins-value. D'une part, elle considère qu'il est moins coûteux de payer l'indemnisation que de laisser libre court à l'urbanisation avec tous ses frais d'aménagement connexes<sup>318</sup>. D'autre part, ce choix d'indemnisation intégrale permettrait une meilleure acceptabilité sociale de la mesure<sup>319</sup>.

## Chapitre 2. La Taxation des plus-values

---

*« Si cette taxation constituait un repas quatre services et que l'indemnisation des moins-values était la « Faim », nous serions coincés à l'entrée depuis des années et la « Faim » ne serait toujours pas assouvie »*

---

Lors de l'adoption du CoDT, le législateur wallon a décidé d'instaurer un régime de taxation des plus-values afin de capter partiellement les bénéfices créés par une révision du plan de secteur<sup>320</sup>. La taxe se veut être le pendant de l'indemnisation des moins-values et permettrait de financer ces dernières au travers d'un fonds spécifique<sup>321</sup>. Cette taxe est directement inspirée du régime flamand repris aux articles 2.6.4 à 2.6.19 du VCRO<sup>322</sup>.

Bien qu'*a priori* bénéfique dans le cadre de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols, ce régime de taxation est critiqué à plusieurs égards. Premièrement, ce régime apparaît bien trop en retard. En effet, comme décrit *supra*, l'indemnisation des moins-values existe depuis les années 70 et a permis aux propriétaires, lors des grandes révisions du plan de

---

<sup>317</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – La Région wallonne », *op. cit.*, p. 635.

<sup>318</sup> F.H. MOLLEN, « Betonrapport van de Vlaamse gemeenten en provincies », Mechelen, Natuurpunt, 2018, p. 24.

<sup>319</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p.243.

<sup>320</sup> M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Opérationnel et politique foncière – Présentation des nouveautés », in Le Code wallon de développement territorial (sous la dir. de M. Delnoy), Bruxelles, Larcier, 2014, p.324.

<sup>321</sup> M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéfices », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, p. 1003.

<sup>322</sup> *Idem.*

secteur, de se voir indemniser<sup>323</sup>. Cependant, le régime de taxation n'est applicable que pour les projets de révision adoptés par le Gouvernement postérieurement au 1<sup>er</sup> juin 2017<sup>324</sup>. Ce faisant, aucune taxe sur les bénéficiaires n'a pu être prélevée lors de la majorité des révisions au plan de secteur. Deuxièmement, les éléments de la taxe en elle-même se voient critiqués. Il est notamment considéré que ses taux et son assiette sont trop faibles pour permettre d'atteindre un réel équilibre entre plus-values et moins-values<sup>325</sup>. Troisièmement, un régime de réduction, mis en place récemment par le législateur de la Région wallonne et modéliser par son gouvernement, a eu pour effet de porter atteinte à la maigre efficacité de cette taxe<sup>326</sup>.

Dans ce chapitre, après avoir analysé en détail ce régime, nous nous pencherons sur une potentielle modification de ce dernier afin de rendre effectif l'équilibre recherché entre taxation et indemnisation.

## Section 1. Régime wallon de la taxation des plus-values

### §1 Fondement du régime

Le CoDT prévoit ce régime aux articles D.VI.48 à D.VI.42. Le Gouvernement wallon a pu en fixer certaines modalités aux articles R.VI.50-1 à R.VI.59-1 du CoDT. Cette taxe régionale est considérée comme conforme à l'article 170 §2 de la Constitution en ce qu'elle n'empiète pas sur la taxe fédérale sur les plus-values immobilières et ne porte ainsi pas atteinte au principe *non bis in idem*<sup>327</sup>.

La taxe est la conséquence d'une révision du plan de secteur d'une ou plusieurs zones non-déterminées à l'urbanisation en une ou plusieurs zones destinées à l'urbanisation<sup>328</sup>. Toutefois, le seul changement d'affectation ne suffit pas à faire naître la taxe<sup>329</sup>. Le bénéfice créé par la révision du plan de secteur est taxable dans deux situations : lors de la cession d'un droit réel à titre onéreux sur le bien en question ou lors de l'obtention d'un permis relatif au bien, qui

---

<sup>323</sup> F. HAUMONT, « La politique foncière » in *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) : décret du 20 juillet 2016* (sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN), Bruxelles, Larcier, 2017, p.503.

<sup>324</sup> Art. D.VI.62.

<sup>325</sup> F. HAUMONT, « La politique foncière », p.505.

<sup>326</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », *op. cit.*, p. 134.

<sup>327</sup> En effet, l'élément générateur de l'impôt relatif aux moins-values régionales est distinct de celui présent dans l'impôt fédéral ; M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéficiaires », *op. cit.*, p. 1004.

<sup>328</sup> M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Opérationnel et politique foncière – Présentation des nouveautés », *op. cit.*, p. 324.

<sup>329</sup> M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéficiaires », *op. cit.*, p. 1004.

n'aurait pas pu être obtenu avant la révision<sup>330</sup>. L'article D.VI.49 du CoDT établit une liste exhaustive de 25 cas d'espèce ouvrant la voie à une potentielle taxation des bénéfices<sup>331</sup>.

Conformément à l'article D.VI.52 du CoDT, le redevable de la taxe sera le propriétaire ou nu propriétaire au jour du changement d'affectation du fonds.

## §2 Calcul de la taxe

### A. Assiette

L'article D.VI.53 du CoDT contient un tableau (voir annexe 2.2.1) reprenant les bénéfices présumés au mètre carré des 25 cas de déclassement ouvrant la voie à une taxation, identifiés à l'article D.VI.49 du CoDT. L'assiette ne se base donc pas sur la valeur réelle du bien, mais uniquement sur des montants forfaitaires prédéfinis<sup>332</sup>.

Ces montants se voient tous réduits à hauteur de 50% sans possibilité de déductions supplémentaires<sup>333</sup>. L'ancienne mouture du CoDT prévoyait, quant à elle, une réduction de 20%, mais elle offrait la possibilité de déduire certains frais de l'assiette<sup>334</sup>.

### B. Taux de taxation

Le taux de la taxe est calculé par tranches (voir annexe 2.2.2) à l'article D.VI.54 du CoDT. La première version du CoDT prévoyait uniquement deux tranches d'imposition<sup>335</sup>. Le système a ensuite été modifié sur base du VCRO afin d'inclure un nombre plus important de tranches<sup>336</sup>.

## §3 Régime de réduction

L'article D.VI.50 §3 du CoDT, introduit par le décret programme du 17 juillet 2018<sup>337</sup>, offre l'opportunité au propriétaire de demander une réduction de la taxe sur les plus-values. Cette réduction de taxe se fait à concurrence de 10% du montant estimé des investissements à réaliser sur la parcelle concernée par la taxe, sur une période de 10 ans à partir de la naissance de la taxe<sup>338</sup>.

---

<sup>330</sup> F. HAUMONT, « La politique foncière », *op. cit.*, p. 503.

<sup>331</sup> M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéfices », *op. cit.*, p. 1006.

<sup>332</sup> M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéfices », *op. cit.*, p. 1013.

<sup>333</sup> F. HAUMONT, « La politique foncière », *op. cit.*, p. 504.

<sup>334</sup> M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéfices », *op. cit.*, p. 1013.

<sup>335</sup> M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Opérationnel et politique foncière – Présentation des nouveautés », *op. cit.*, p. 326.

<sup>336</sup> M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéfices », p. 1021.

<sup>337</sup> Décret-programme portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement du 17 juillet 2018, *M.B.*, 8/10/2018, p. 7606, art. 88.

<sup>338</sup> Art. D.VI.50, §3, al.1 et 2 CoDT.

Le gouvernement est habilité par la loi à fixer les modalités de cette réduction<sup>339</sup>.

Les travaux préparatoires justifient la nécessité d'une telle réduction de la sorte : « *On estime que c'est contre-productif lorsqu'un investisseur privé veut mener à bien cette modification de destination, alors même que l'affectation envisagée vise à rencontrer les efforts de la Région en matière de déploiement des activités publiques, économiques, sociales, environnementales, culturelles, sportives, récréatives et touristiques du territoire.*<sup>340</sup> »

## Section 2. Rééquilibrer les plus-values et moins-values – Ce n'est pas de la tarte !

Comme énoncé *supra*, l'équilibre entre taxation des plus-values et indemnisation des moins-values est loin d'être effectif. Le régime actuel ne permet pas un financement de l'indemnisation par la taxe<sup>341</sup>. Il est donc opportun de se pencher sur les éléments de cet impôt et sur son nouveau mécanisme en y apportant une analyse critique et en réfléchissant à des pistes d'améliorations permettant d'atteindre cet équilibre.

Le système suisse rencontre les mêmes difficultés à établir cet équilibre<sup>342</sup>, il sera donc judicieux d'analyser des éléments du droit suisse afin d'améliorer notre propre système.

### §1 Modification des éléments de l'impôt – Séparons le bon grain de l'ivraie

Nous nous concentrerons sur une modification de l'assiette et du taux de la taxe.

#### *A. Réévaluation de l'assiette : de l'entrée au plat pour tenter d'étancher la « Faim »*

L'assiette de la taxe est fixée sur base de montants forfaitaires présumés<sup>343</sup>. Cependant, ces montants sont établis sur base de critères flous, potentiellement inadaptés à l'établissement de cette taxe<sup>344</sup>.

Diverses méthodes pourraient être utilisées pour établir de façon plus adéquate cette assiette. Premièrement, en vue d'atteindre cet équilibre il pourrait être opportun de se fonder sur une valeur identique à celle utilisée pour calculer la moins-value : la valeur réelle du fonds<sup>345</sup>.

En Suisse, le régime de taxation est établi par l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> de la LAT. L'article prévoit explicitement que le produit de la taxation doit être utilisé pour compenser les

<sup>339</sup> Art. D.VI.50, §3, al. 5 CoDT.

<sup>340</sup> Projet de décret-programme portant des mesures diverses ..., *op. cit.*, p. 11.

<sup>341</sup> F. HAUMONT, « La politique foncière », *op. cit.*, p. 505.

<sup>342</sup> F.-X. VIALON, S. NAHRATH, « La taxe sur la plus-value : l'outil manquant de l'aménagement du territoire ? », Coire, Collage, 2016, p. 9.

<sup>343</sup> M. JOASSART, « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéficiaires », *op. cit.*, p. 1013.

<sup>344</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 » *op. cit.*, p.130.

<sup>345</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 » *op. cit.*, p.130.

indemnisations pour moins-values<sup>346</sup>. Cette disposition est obligatoire pour les cantons, mais ces derniers sont libres de choisir leur méthode de calcul de la taxe<sup>347</sup>. Une première méthode peut consister à calculer l'assiette sur base de l'augmentation de la valeur vénale du sol induite par le changement d'affectation<sup>348</sup>. Nous pouvons ainsi constater que la valeur prise en compte dans le calcul de cette l'assiette, se rapproche plus d'une valeur réelle, spécifique au terrain donné.

Le calcul de l'assiette, inspiré du calcul de l'article D.VI.42, pourrait se formuler de la sorte :

**Assiette = Valeur bien  $t$ <sup>349</sup> naissance taxe – valeur bien  $t$  acquisition**

Un tel calcul de l'assiette aurait le bénéfice d'être plus compréhensible pour le contribuable et inciterait à une meilleure acceptabilité de la taxe<sup>350</sup>.

Deuxièmement, une autre proposition consisterait à conserver une formule de calcul forfaitaire axée sur la localisation spatiale du bien<sup>351</sup>. Nous relevons également, en Suisse, la possibilité pour les cantons d'opter pour une méthode de calcul similaire axée sur la situation géographique des biens<sup>352</sup>. Cette considération spatiale se justifie par la variation de valeur des terrains immobiliers en fonction de leur localisation. Nous remarquerons aisément qu'un terrain situé en Ardenne est moins bien valorisé qu'un terrain situé dans le Brabant wallon<sup>353</sup>.

Ces diverses méthodes permettraient ainsi de relever l'assiette de la taxe sur des valeurs tenant bien plus compte de la situation réelle des biens. Un tableau en annexe reprend les différentes méthodes de calcul ainsi que leurs avantages et efficacités respectifs (Annexe 2.2.3).

#### *B. Réévaluation du taux : bien manger son « assiette » afin de ne pas gaspiller*

Une modification du taux de la taxe pourrait compléter la nouvelle assiette pour atteindre cet équilibre. Les recherches de la CPDT proposent actuellement une augmentation du taux maximal à 50%<sup>354</sup>.

---

<sup>346</sup> J.-M. BRAHIER, P. PERRITAZ, « LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires », in : Journées suisses du droit de la construction 2015, Institut pour le droit suisse et international de la construction, Fribourg, 2015, p. 56.

<sup>347</sup> CALAME R., « Encaisser ou payer ? Petit vademecum pour collectivités publiques », *op. cit.*, p. 134.

<sup>348</sup> P. THALMANN, « Estimer la plus-value », Lausanne, CEDIDAC, Journées du droit de l'environnement, 2022, p. 2.

<sup>349</sup> Abréviation : instant  $t$ .

<sup>350</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », *op. cit.*, p.130.

<sup>351</sup> *Idem.*

<sup>352</sup> CALAME R., « Encaisser ou payer ? Petit vademecum pour collectivités publiques », *op. cit.*, p. 134.

<sup>353</sup> HAUMONT F., « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 640.

<sup>354</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 » *op. cit.*, p.130.*op. cit.*, p.132.

Du côté de la Suisse, la loi fédérale impose un taux minimal de 20% aux cantons sur les bénéfices résultant du classement en zone à bâtir<sup>355</sup>. Toutefois, ces derniers peuvent prévoir un taux plus élevé s'ils le souhaitent<sup>356</sup>. Le Tribunal fédéral a ainsi considéré qu'un taux pouvait monter jusqu'à 60% sans pour autant s'apparenter à une mesure confiscatoire portant atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété<sup>357</sup>. Par ailleurs, les cantons ont également la possibilité de créer des taux et tranches, applicables en fonction de critères spécifiques<sup>358</sup>. Ces critères peuvent tenir compte des objectifs de bon aménagement du territoire tel que la centralisation du bâti vers les noyaux urbains et ruraux, mais également de la potentielle thésaurisation des fonds<sup>359</sup>.

Un tel critère pourrait se retrouver en Wallonie afin de privilégier des comportements favorables aux objectifs du SDT. L'objectif de centralisation vers les pôles pourrait ainsi s'appliquer soit à une réduction des taux soit à une réduction de l'impôt dont nous critiquerons les modalités actuelles *infra*.

## §2 Régime de réduction de l'impôt injustifié – Le cheveu dans la soupe

Bien que l'équilibre entre plus-values et moins-value ne soit pas atteint, l'article D.VI.50 §3 du CODT vient y porter d'avantage atteinte en créant un régime de réduction de la taxe<sup>360</sup>.

Le Conseil d'Etat a pu porter plusieurs critiques sur l'article 88 du projet de Décret programme créant l'article D.VI.50 §3 du CoDT<sup>361</sup>. Premièrement, conformément aux motifs d'intérêt général qui ont justifié cette réduction, le Conseil d'Etat a pu relever que les dispositions du §3 s'appliquaient en réalité indistinctement aux projets justifiant d'un intérêt général et aux projets n'en justifiant pas, qui ne relevaient pas d'une activité prioritaire pour le développement de la Région<sup>362</sup>. Deuxièmement, le Conseil d'Etat a relevé la potentielle inconstitutionnalité de l'article D.VI.50, §3, alinéa 5 au regard de l'article 170 §2 de la Constitution<sup>363</sup>. En effet, le Conseil d'Etat a considéré qu'en laissant au Gouvernement le soin

---

<sup>355</sup> F.-X. VIALON, « Valeurs foncières et politiques publiques – Le cas suisse - Taxer la valeur produite par le zonage et les travaux d'aménagement », Lausanne, La revue foncière, mars avril 2016, n°10, *op. cit.*, p.35.

<sup>356</sup> R. CALAME, « Encaisser ou payer ? Petit vademecum pour collectivités publiques », *op. cit.*, p. 134.

<sup>357</sup> Tribunal Fédéral, ATF 105 Ia 134, p. 139-142.

<sup>358</sup> R. CALAME, « Encaisser ou payer ? Petit vademecum pour collectivités publiques », *op. cit.*, p. 137.

<sup>359</sup> *Idem*.

<sup>360</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », *op. cit.*, p.133.

<sup>361</sup> C.E., avis 63.475/2-4, 6 juin 2018, p. 32-33.

<sup>362</sup> IGEAT, Lepur, « Recherche 5 : Gérer le territoire avec parcimonie (rapport final – décembre 2019) », *op. cit.*, p. 133.

<sup>363</sup> C.E., avis 63.475/2-4, 6 juin 2018, p. 32.

de fixer les modalités de la réduction de cette taxe, le législateur wallon portait atteinte au principe de légalité de l'impôt<sup>364</sup>.

Au regard de ces critiques et des objectifs d'équilibre, nous pouvons remettre en cause la formulation d'une telle réduction. Comme énoncé *supra*, une réduction prenant compte d'objectifs de bon aménagement du territoire pourrait s'avérer plus pertinente. La question de la balance entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux est une question éminemment politique, nous ne traiterons donc pas de l'opportunité de l'intérêt de cette réduction ici.

### §3 Application à Pairi Daiza – Rien que du flan ?

Reprenons le cas d'espèce relatif à la mise en place d'une ZER au parc animalier « Pairi Daiza ».

Le projet de révision ayant été adopté le 19 juillet 2018, la taxation des plus-values sera applicable<sup>365</sup>. Nous nous baserons sur une demande fictive de permis d'urbanisme en vue de la création d'un complexe hôtelier, en application de l'article D.VI.48 du CoDT, pour calculer la taxe due. Nous nous concentrerons sur la zone forestière de 8,6 hectares concernée par la révision.

S'agissant d'une révision en ZER et compte tenu de ses enjeux économiques, le montant forfaitaire ne sera que de 24,73 €/m<sup>2</sup> <sup>366</sup>. En application des tranches d'imposition contenues à l'article D.VI.54 §1<sup>er</sup>, la taxe sera de 5.938 €.

En application de l'article D.VI.50 §3 du CoDT, une demande de réduction pourrait être introduite à hauteur de 10% de l'investissement sur 10 ans du projet hôtelier. Sans avoir de données sur les chiffres de cet investissement, nous concevons aisément qu'une telle réduction neutraliserait entièrement la taxe.

Cette analyse fictive illustre parfaitement le manque d'effectivité de ce nouvel outil et son inefficience à remplir son objectif de compensation des indemnisations pour moins-values.

---

<sup>364</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », *op. cit.*, p. 133.

<sup>365</sup> Art. D.VI.62 CoDT.

<sup>366</sup> Art. D.VI.49 10° CoDT ; art. D.VI.53 §2 CODT.



## Titre III. Perspectives futures

### Chapitre I. Les alternatives au dézonage permettant d'éviter l'indemnisation

Les parties précédentes de ce travail se sont axées sur l'amélioration des mécanismes du plan de secteur et sur l'utilisation du dézonage afin d'atteindre les objectifs de zéro artificialisation nette. Dans ce présent chapitre, nous analyserons différents outils qui pourraient être utilisés dans le cadre de cette lutte contre l'artificialisation des sols. Notre objectif n'est pas de faire un état des lieux descriptif complet de l'ensemble des alternatives. Nous axerons notre analyse sur les périmètres de protection de l'article D.II.21 §2 du CoDT et sur la possibilité de « geler » des zones à bâtir afin d'empêcher temporairement leur urbanisation.

Nous n'analyserons ici ni le mécanisme de remembrement urbain<sup>367</sup> ni le marché de transferts des droits de développement<sup>368</sup> qui peuvent eux aussi constituer des alternatives au dézonage permettant d'éviter l'indemnisation des moins-values.

#### Section 1. Les périmètres de protection de l'article D.II.21 §2 du CoDT

##### §1 Présentation du régime

Conformément au présent article, le plan de secteur peut contenir, en surimpression, cinq types de périmètres de protection : le périmètre de point de vue remarquable, le périmètre de liaison écologique, le périmètre d'intérêt paysager, le périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique (PICHE) et le périmètre d'extension de zones d'extraction<sup>369</sup>. Le Gouvernement, habilité à en fixer les objectifs et effets<sup>370</sup>, a détaillé ces différents périmètres aux articles R.II.21-5 à R.II.21-9 du CoDT.

Ces éléments relèvent du contenu facultatif du plan de secteur, il appartient au bon vouloir du Gouvernement wallon de les mettre en place au travers d'une révision du plan de secteur<sup>371</sup>.

---

<sup>367</sup> Pour plus d'informations, voir : F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 628.

<sup>368</sup> Pour plus d'informations, voir : M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p. 260.

<sup>369</sup> Art. D.II.21 §2 CoDT.

<sup>370</sup> Art. D.II.21, §4, al.2 CoDT.

<sup>371</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. Contenu, procédure de révision et dérogations », *op. cit.*, p. 131.

Parties intégrantes de ce plan, ces périmètres disposent également d'une valeur réglementaire et d'une force obligatoire<sup>372</sup>.

Ces périmètres sont mis en place au travers d'arrêtés de désignation<sup>373</sup>. En ce qui concerne leur contenu, ils peuvent soit impliquer une interdiction de réaliser des actes et travaux au sein du périmètre, soit conditionner l'octroi de permis pour ces actes et travaux, soit ne pas contenir de prescriptions spécifiques<sup>374</sup>. Ces éléments viennent s'ajouter aux prescriptions classiques induites par le zonage<sup>375</sup>.

## §2 Participation à la ZAN

Reprenons le cas d'espèce de la commune de Marchin et plus précisément l'annexe 0.3.2. concernant la situation du hameau de Jamagne. Nous pouvons y retrouver un PICHE visant à créer un équilibre entre les espaces bâtis et non bâtis en vue de conserver le caractère historique du site<sup>376</sup> mais également un périmètre d'intérêt paysager visant la protection, l'aménagement et la gestion du paysage<sup>377</sup>. Bien que ces zones soient classées en zone agricole et forestière, nous les considérerons fictivement classées en zone à bâtir.

Compte tenu de la valeur réglementaire des prescriptions de ces deux périmètres, dans quelle mesure pourraient-ils protéger le hameau d'une potentielle urbanisation ?

Le Conseil d'Etat confirme dans sa jurisprudence que ces périmètres ne sont pas des zones *non aedificandi* par nature, mais que doivent y être respectées les conditions spécifiques qu'imposent ces périmètres<sup>378</sup>. Si la commune constate que le projet n'est pas conforme aux interdictions, conditions ou à défaut, à l'intérêt protégé par le périmètre, elle se doit de refuser la demande de permis, mais peut tout de même l'octroyer sous réserve d'une motivation adéquate<sup>379</sup>. Le contrôle du Conseil d'Etat se limite donc à l'erreur manifeste d'appréciation de l'autorité qui délivre le permis au regard des critères donnés par le périmètre<sup>380</sup>.

---

<sup>372</sup> C.E. 25 juillet 2014, N°228.126, *Gallina* in S. CHARLIER, « Livre II. – Planification, Art. D.II.21 », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, p. 208.

<sup>373</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p.6.

<sup>374</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p.6.

<sup>375</sup> C.E., 20 mai 2010, n°204.187, *d'Otreppe de Bouvette* in S. CHARLIER, *op. cit.*, p. 208.

<sup>376</sup> Art. R.II.21-8 CoDT.

<sup>377</sup> Art. R.II.21-7 CoDT

<sup>378</sup> C.E. 24 mai 2017, n° 238.323, *Iokem* ; C.E. 24 janvier 2006, n°154.061, *Ponette-Grade et crts* in S. CHARLIER, *op. cit.*, p. 208.

<sup>379</sup> S. CHARLIER, *op. cit.*, p. 208

<sup>380</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 326.

Dans une autre jurisprudence, le Conseil d'Etat précise que la présence même d'un PICHE ne suffit pas en elle-même à ce que la commune puisse refuser l'octroi d'un permis<sup>381</sup>. En effet, elle se doit de vérifier *in concreto*, si le projet peut en lui-même permettre de maintenir l'équilibre recherché par l'intérêt du périmètre<sup>382</sup>. Il est de même considéré dans certains cas, que ces actes et travaux autorisés au sein du périmètre doivent également contribuer à l'objectif de protection recherché par le périmètre<sup>383</sup>.

Compte tenu de ces différentes jurisprudences, nous remarquons que l'application des effets d'un périmètre de protection sur l'urbanisation potentielle de la zone dépend de plusieurs facteurs : le type de périmètre<sup>384</sup> mais également les prescriptions liées au périmètre<sup>385</sup>.

Nous pouvons en conclure que dans ce cas d'espèce fictif, les périmètres de protection de l'article D.II.21 §2 peuvent participer relativement à l'objectif de ZAN. L'avantage majeur de cet outil est économique en ce qu'il permettrait d'éviter un dézonage et une indemnisation des moins-values<sup>386</sup>.

## Section 2. Geler les zones à bâtir pour compenser la fonte des zones non urbanisables

### §1 L'affectation différée : le gel « à la Suisse »

Nous pouvons retrouver en Suisse le mécanisme de l'affectation différée<sup>387</sup>. Il consiste à « geler » des zones à bâtir en les rendant non urbanisables sur une période temporaire afin de prioriser l'urbanisation sur certaines zones plus aptes à répondre aux objectifs de bon aménagement<sup>388</sup>.

Ce mécanisme permet d'éviter de payer des indemnités pour moins-values pour expropriation matérielle en ce que l'atteinte au droit de propriété est moindre et que l'interdiction n'est que

---

<sup>381</sup> C.E., 7 janvier 2014, n°225.985, Renard et crts, S. CHARLIER, *op. cit.*, p. 209.

<sup>382</sup> *Idem*.

<sup>383</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 329.

<sup>384</sup> En effet, les effets de certains périmètres sur l'urbanisation des lieux sont encore très flous. Notamment en ce qui concerne les PPIP. Alors qu'il sera plus aisé de concrétiser les effets d'un PPICHE sur des demandes de permis ; V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p.17.

<sup>385</sup> En effet, lorsque le périmètre ne contient aucune interdiction d'actes ou travaux ou de conditions quant à l'octroi de permis, l'urbanisation pourra plus aisément se réaliser pour autant qu'elle se conforme et participe aux objectifs inhérents de ces périmètres ; F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 329.

<sup>386</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p.16.

<sup>387</sup> R. CALAME, « Encaisser ou payer ? Petit vademecum pour collectivités publiques », *op. cit.*, p. 132.

<sup>388</sup> *Idem*.

temporaire<sup>389</sup>. Toutefois, ce même caractère temporaire n'empêche donc pas la potentielle urbanisation de la zone, mais la retarde<sup>390</sup>.

Un tel retardement pourrait cependant être efficace afin d'offrir le temps nécessaire à l'autorité de prendre les mesures permettant de protéger définitivement ces zones. Nous analyserons dans cette section les outils mis à disposition par le CoDT, qui pourraient être utilisés pour geler des zones urbanisables et éviter l'indemnisation des moins-values.

## §2 Utilisation du SDC

Afin de prioriser l'urbanisation des zones à bâtir sur leur territoire, les communes peuvent être amenées à développer des schémas de développement communal<sup>391</sup>. Le SDC est un outil d'aménagement du territoire mis en place par la commune qui vise à déterminer les objectifs de développement territorial sur son territoire<sup>392</sup>. Il dispose du même contenu obligatoire et facultatif que le SDT à l'échelle communale et fixe ainsi ses objectifs sur base d'une analyse contextuelle prenant compte des enjeux, des potentialités et contraintes liées à l'aménagement du territoire communal<sup>393</sup>.

Ce SDC peut déterminer les zones à urbaniser en premier lieu au sein de la commune<sup>394</sup>. Cette priorisation, fondée sur les besoins fonciers de la commune sur le long terme, permettrait de geler les zones les moins adéquates à urbaniser<sup>395</sup>.

Ce gel pourrait, sur base des indications fournies par le SDC, être mis en place au travers l'établissement de ZACC<sup>396</sup>. Ces dernières pouvant contenir en leur sein des interdictions à urbaniser<sup>397</sup>.

Dans sa jurisprudence, le Conseil d'Etat a considéré que le SDC, au travers de ses objectifs, ne pouvait aller à l'encontre des prescriptions de zone fixées au plan de secteur<sup>398</sup>. De même,

---

<sup>389</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », p. 143.

<sup>390</sup> R. CALAME, « Encaisser ou payer ? Petit vademecum pour collectivités publiques », *op. cit.*, p. 132.

<sup>391</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p. 271.

<sup>392</sup> Art. D.II.10, §1er, al. 1er CoDT.

<sup>393</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 190.

<sup>394</sup> *Idem.*

<sup>395</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », p. 143.

<sup>396</sup> Art. D.II.42, §1, 2° CoDT.

<sup>397</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p. 269.

il a jugé que la mise en place d'un SDC ne pouvait amener à transformer une ZACC en « zone de réserve foncière immunisée dont l'urbanisation est inopportune »<sup>399</sup>. Nous pouvons déduire de ces arrêts que la mise en œuvre des objectifs fixés par le SDC ne peut pas porter atteinte à la destination de la zone au point d'entraver sa nature même, ayant une valeur réglementaire. Partant de cette hypothèse, un gel temporaire de ces zones pourrait être approprié pour autant qu'il ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la destination de celles-ci.

Nous avons ici concentré notre analyse sur le SDC mais le SDP pourrait tout aussi bien être utilisé dans le cadre de ce gel.

### §3 Utilisation des prescriptions supplémentaires au plan de secteur

L'article D.II.21 §3 du CoDT prévoit la possibilité pour le Gouvernement d'inscrire des prescriptions supplémentaires au plan de secteur<sup>400</sup>. Elles peuvent concerner :

- « 1° la précision ou la spécialisation de l'affectation des zones ;
- 2° le phasage de leur occupation ;
- 3° la réversibilité des affectations ;
- 4° l'obligation d'élaborer un schéma d'orientation local préalablement à leur mise en œuvre <sup>401</sup> »

Ces prescriptions peuvent ainsi permettre d'encadrer plus précisément l'utilisation des zones à bâtir inscrites au plan de secteur<sup>402</sup>.

Dans sa jurisprudence d'Oultremont, le Conseil d'Etat a souligné que les prescriptions supplémentaires visant à préciser l'utilisation des zones pouvaient restreindre les virtualités octroyées par la destination de la zone<sup>403</sup>. Dans le cadre du « gel » des zones à bâtir, ces prescriptions pourraient introduire des limitations à l'urbanisation de celles-ci, de manière temporaire, et en spécifiant également un ordre de priorité dans l'urbanisation de celles-ci<sup>404</sup>.

---

<sup>398</sup> C.E., 27 mars 2014, n° 226.937, *Willems et Cuppers*, in F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 191.

<sup>399</sup> C.E., 11 mars 2015, n°230.473, *crts Jehaes*, in F. HAUMONT, « L'urbanisme. La Région wallonne », *op. cit.*, p. 191.

<sup>400</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Le plan de secteur. Contenu, procédure de révision et dérogations », *op. cit.*, p. 152.

<sup>401</sup> Art. D.II.23, al 1. CoDT.

<sup>402</sup> V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », *op. cit.*, p. 6.

<sup>403</sup> C.E., 17 mars 2016, n° 234.171, *d'Oultremont*, in S. CHARLIER, *op. cit.*, p. 210.

<sup>404</sup> *Idem*.

## §4 Conclusion

L'efficacité de l'utilisation de ces outils dans le cadre d'un « gel » reste encore à démontrer. Cependant, nous pouvons avancer que ce dernier pourrait être opportun comme mesure générale précédant un dézonage. En effet, cette interdiction temporaire d'urbaniser permettrait d'empêcher les propriétaires de zones à bâtir de lancer précipitamment l'urbanisation de leurs fonds lorsqu'un potentiel dézonage serait annoncé.

Toutefois, comme rappelée dans le modèle suisse, aucune indemnité n'est due pour autant que la mesure reste temporaire. Une compensation pourrait cependant être due si le propriétaire était amené à devoir attendre une durée disproportionnée avant de pouvoir construire<sup>405</sup>.

## Chapitre II. Abrogation du plan de secteur

---

*Et si nous osions changer de lunettes, de vision.  
Pour faire face aux défis de notre ère,  
En cassant ces codes éphémères  
Et en trouvant une piste, une solution.*

---

### Section 1. Le plan de secteur, un outil inadéquat pour lutter contre l'étalement urbain ?

L'ensemble de ce travail s'est basé sur l'hypothèse que le plan de secteur était un outil pertinent pour lutter contre l'étalement urbain pour autant que l'on modifie plusieurs éléments liés à celui-ci : les dérogations au plan de secteur, le régime de révision et des compensations et l'équilibre entre plus-values et moins-values.

Toutefois, de nombreuses critiques émergent depuis la fin des années 70 à l'égard du plan de secteur<sup>406</sup>. Elles considèrent que ce dernier, élaboré dans les années 70, n'est plus adapté aux enjeux environnementaux de notre ère<sup>407</sup>. Les zones à bâtir ont été largement surdimensionnées et dispersées sans prendre en compte une logique de centralité<sup>408</sup>. Par ailleurs, nous pouvons également relever que la fonctionnalisation du territoire créée par le plan de secteur ne permet pas, actuellement, d'atteindre les objectifs recherchés par le SDT<sup>409</sup>.

---

<sup>405</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. Cit.*, p. 59.

<sup>406</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et programmes », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique* (sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN, N. VAN DAMME), Actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve les 13 et 14 septembre 2012 par l'ABeFDATU, Limal, Anthemis, 2013, p. 28.

<sup>407</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 54.

<sup>408</sup> N. VAN DAMME, F. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et programmes », *op. cit.*, p. 28.

<sup>409</sup> E. COSZACH, X. COURTOIS, V. DEFER, J. DESCAMPS, M. HAINE, S. HENDRICKX, J.-M. LAMBOTTE, T. LORQUET et T. ROBERTI, sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 5 », p. 213.

En effet, le zonage créé par les plans n'est pas apte à réaliser une mixité fonctionnelle au sein des centralités urbanisées. Il pourrait ainsi favoriser la dispersion du bâti et l'étalement urbain.

En Wallonie, bien que les critiques fusent, le politique et la doctrine ne semblent pas prompts à repenser l'outil de planification régionale à partir de la racine. Il en est tout autrement au nord du pays où la réflexion a été portée quelques pas plus loin au travers d'un projet : « *Inspire to expire* ».

Nous analyserons, dans la section suivante, les tenants de ce projet et réfléchirons à son applicabilité potentielle en Wallonie.

## Section 2. « *Inspire to expire* », une solution pour la Flandre ?

Ces mêmes critiques ont également commencé à apparaître en Flandre fin des années 70, à l'égard des « *gewestplannen* »<sup>410</sup>. Ces derniers ont été élaborés sans tenir compte des contraintes environnementales et en étant uniquement axées sur un objectif de croissance et de reprise économique pour faire face à la crise pétrolière des années 70<sup>411</sup>. Or, ces objectifs ne sont plus d'actualités de nos jours. Ce qui justifie d'autant plus l'obsolescence du plan de secteur et la nécessité de réparer ce qui a été mal réalisé 50 ans plus tôt<sup>412</sup>. La priorité doit être mise sur une réduction des zones à bâtir<sup>413</sup>. Une révision générale du plan de secteur entraînerait bien trop de conséquences négatives tant en termes budgétaires, en longueur et complexité ainsi qu'en termes d'acceptabilité sociale de la mesure<sup>414</sup>.

« *Inspire to expire* » est une étude réalisée par des chercheurs de la KU Leuven et de l'université d'Anvers<sup>415</sup>. Ils proposent quatre pistes de réflexion amenant à abolir totalement ou partiellement les « *gewestplannen* » afin de répondre aux défis de la politique « *stopbeton* »<sup>416</sup>.

**La première proposition** est reprise des travaux de Paul Maes qui, en 2013, suggérait la suppression générale des plans régionaux<sup>417</sup>. Cette mesure se réaliserait au travers de

---

<sup>410</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 54.

<sup>411</sup> *Idem.*

<sup>412</sup> C. C. DE OLDE, M. RYCKEWAERT, K. BOUSSAUW, « Draagvlak voor de betonstop groter maken? Vlaamse overheid vergroot enkel een vastgoedzweepbel », Vrije Universiteit Brussel, Brussels Centre for Urban Studies, 2020, p. 3.

<sup>413</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 55.

<sup>414</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>415</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, «Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario's», Brussel, Ruimte : vakblad van de Vlaamse Vereniging voor ruimte en planning, 2020, p. 25.

<sup>416</sup> C. C. DE OLDE, M. RYCKEWAERT, K. BOUSSAUW, « Draagvlak voor de betonstop groter maken? Vlaamse overheid vergroot enkel een vastgoedzweepbel », *op. cit.*, p. 3.

<sup>417</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, «Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario's», *op. cit.*, p. 26.

l'abolition des 25 arrêtés royaux qui ont fixés les plans régionaux dans les années 70 pour le territoire flamand<sup>418</sup>. Les plans spéciaux ultérieurement développés pourraient eux, rester en vigueur<sup>419</sup>. Il ne serait encore uniquement possible d'urbaniser qu'au sein des zones urbaines spécifiquement déterminées ainsi que conformément aux prescriptions de ces plans ultérieurs<sup>420</sup>. Cette abolition se réaliserait sans période transitoire par crainte que l'urbanisation de ces terrains ne soit réalisée<sup>421</sup>. Cette proposition dénouerait le problème financier des moins-values en ce qu'aucune indemnité ne devrait être due. En effet, en théorie, l'abolition ne procéderait à aucun dézonage ouvrant le droit aux indemnités prévues par le VCRO<sup>422</sup>.

Cette proposition, mise en place à l'échelle régionale pourrait, de prime abord, constituer une solution uniforme, rapide et efficace à notre problématique. Toutefois, comme relevé dans la recherche « *inspire to expire* » par un groupe d'experts multidisciplinaires, ce projet présente plusieurs inconvénients en termes d'égalité et d'équité entre citoyens face aux charges publiques ainsi qu'au regard de la sécurité juridique<sup>423</sup>. Nous avons pu relever *supra*, dans le cadre des scénarios de limitation et suppression des indemnités pour moins-values, qu'une suppression pure et dure de l'indemnité n'était pas envisageable au regard des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'égalité des citoyens face aux charges publiques. Toutefois, cette politique pourrait être mise en place en limitant l'indemnisation en deçà de la valeur du marché du bien<sup>424</sup>. De même, une indemnisation différenciée en fonction de la volonté de construire du propriétaire pourrait également être envisageable.

**La deuxième proposition** est avancée par les auteurs de la recherche, Tom Coppens et Guy Vloebergh. Elle consiste à abolir partiellement les « *gewesplannen* »<sup>425</sup>. Il s'agirait de supprimer les plans régionaux pour toutes les zones urbanisables qui ne seraient pas encore bâties et de les transformer en zones vierges<sup>426</sup>. Le seul moyen d'urbaniser ces zones serait au travers de plans de mise en œuvre spatiale développés au niveau local<sup>427</sup>. Pour cette même

---

<sup>418</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, "Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario's", *op. cit.*, p. 26.

<sup>419</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 59.

<sup>420</sup> *Idem.*

<sup>421</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 59.

<sup>422</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, "Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario's", *op. cit.*, p. 26.

<sup>423</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 61.

<sup>424</sup> *Idem.*

<sup>425</sup> *Idem.*

<sup>426</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, "Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario's", *op. cit.*, p. 26..

<sup>427</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 59.



raison, les auteurs prévoient une période transitoire de 5 ans permettant aux communes de développer anticipativement ces plans<sup>428</sup>. Passé cette période, les propriétaires ne pourront plus recevoir de permis, mais auront la possibilité de réclamer une indemnisation<sup>429</sup>.

A l'inverse de la proposition de Paul Maes, les auteurs considèrent que l'instauration d'une date limite aura un effet positif. Elle stimulerait les propriétaires, thésaurisant leurs biens, à vendre leurs terrains. Cette réaction provoquerait une augmentation de l'offre de terrains sur le marché ce qui induirait une baisse de leur prix. L'indemnisation étant calculée sur base de la valeur du marché, cette dernière se verrait également réduite.<sup>430</sup>

Les auteurs ont estimé qu'une indemnisation était nécessaire pour garantir l'adhésion du public à une telle mesure qui, dans les faits, pouvait s'avérer très impopulaire<sup>431</sup>. Cette mesure est ainsi jugée plus apte à respecter l'égalité entre citoyens et garantir la sécurité juridique. Le groupe d'experts estime cette proposition efficace, mais ils s'interrogent néanmoins quant au risque que les autorités locales, sous la pression du lobbying, ne retransforment ces zones neutres en zones urbanisables<sup>432</sup>. En analysant le graphe élaboré par les experts<sup>433</sup>, nous pouvons remarquer aisément que cette proposition est plus adéquate au regard de l'ensemble des critères d'analyses, que ne l'est la proposition de Paul Maes.

Une **troisième proposition** analysée par les auteurs consiste à se baser sur la circulaire ministérielle de 2017<sup>434</sup> adoptée par le ministre flamand de l'Aménagement du territoire<sup>435</sup>. A l'inverse des deux premières propositions, celle-ci ne soumet pas une abolition des plans régionaux, mais offre des outils d'interprétation aux communes. En effet, cette circulaire vient définir deux types de zones : les zones bâties<sup>436</sup> et les zones non bâties<sup>437</sup> <sup>438</sup>. Lorsque les communes sont appelées à délivrer des permis, elles pourraient être amenées à analyser les

---

<sup>428</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, "Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario's", *op. cit.*, p. 27.

<sup>429</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 60.

<sup>430</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 60.

<sup>431</sup> C. C. DE OLDE, M. RYCKEWAERT, K. BOUSSAUW, « Draagvlak voor de betonstop groter maken? Vlaamse overheid vergroot enkel een vastgoedzeepbel », *op. cit.*, p. 3.

<sup>432</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 61.

<sup>433</sup> Voir annexe 3.2.1.

<sup>434</sup> Omzendbrief van de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, "Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden", RO 2017/01.

<sup>435</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 60.

<sup>436</sup> « un ensemble suffisamment compact et cohérent de bâtiments pour vivre et travailler et d'infrastructures, qui est clairement identifiable dans l'espace et qui offre une qualité de vie élevée par la connexion ou connectivité aux fonctions sociales, y compris les espaces verts situés à l'intérieur des contours construits » ; IGEAT, Lepur, « Recherche 7 : gérer le territoire avec parcimonie (Annexe II - Rapport 2018) », *op. cit.*, p. 127.

<sup>437</sup> « tout ce qui est situé à l'extérieur des zones bâties » ; M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Annexe II, *op. cit.*, p. 127.

<sup>438</sup> IGEAT, Lepur, « Recherche 7 : gérer le territoire avec parcimonie (Annexe II - Rapport 2018) », *op. cit.*, p. 127.

prescriptions du plan régional à la lumière de la définition de ces zones et refuser l'octroi d'un permis si celui-ci se situe en zone non bâtie<sup>439</sup>.

En 2018, il a été jugé qu'il n'y avait pas assez de recul pour juger de l'efficacité d'une telle mesure<sup>440</sup>. Il s'agit, à tout le moins, d'un outil permettant de mener une politique d'aménagement plus restrictive au sein des zones urbanisables non développées<sup>441</sup>. Toutefois, cette mesure pose quelques questions en termes de sécurité juridique. En effet, une circulaire ne peut contenir que des éléments ayant un caractère interprétatif et ne peut pas modifier la loi en elle-même auquel cas elle serait assimilée à une fausse circulaire<sup>442</sup>. Or, dans ce cas d'espèce, de telles dispositions pourraient s'apparenter à des dispositions décrétales<sup>443</sup>. Par conséquent si ces interprétations de zones bâties et non bâties amènent à modifier la loi, cette circulaire constituera un acte réglementaire annulable devant le Conseil d'Etat au motif de ne pas avoir respecté les formes et formalités afférentes à l'adoption d'un acte réglementaire<sup>444</sup>.

La **quatrième proposition** s'inspire du système de planification britannique<sup>445</sup>. Selon ce scénario, il conviendrait de transformer l'ensemble des plans régionaux en outils d'orientation à valeur indicative<sup>446</sup>. Ce faisant, une zone répertoriée en zone urbanisable ne donnera pas spécifiquement accès à un droit de développement<sup>447</sup>. L'octroi du permis se fera au cas par cas et davantage axé sur des critères de bon aménagement du territoire<sup>448</sup>.

Donner une valeur indicative aux prescriptions des plans régionaux pourrait fournir plus de flexibilité aux autorités locales dans leurs prises de décisions. Toutefois, dans ce système, le lobbying ne serait plus freiné par un outil réglementaire et pourrait plus facilement influencer les acteurs locaux<sup>449</sup>.

---

<sup>439</sup> IGEAT, Lepur, «Recherche 7 : gérer le territoire avec parcimonie (Annexe II - Rapport 2018) », *op. cit.*, p. 127.

<sup>440</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>441</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 60.

<sup>442</sup> D. RENDERS, « Droit administratif général », *op. cit.*, p. 245.

<sup>443</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, «Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p. 129.

<sup>444</sup> D. RENDERS, « Droit administratif général », *op. cit.*, p. 246.

<sup>445</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 60.

<sup>446</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, "Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario's", *op. cit.*, p. 27.

<sup>447</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, P. LACOERE, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, *op. cit.*, p. 60.

<sup>448</sup> *Idem.*

<sup>449</sup> T. COPPENS, P. DE DECKER, H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH, "Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario's", *op. cit.*, p. 28.

### Section 3. Inspirez... Expirez... Tout va bien se passer : applicabilité d'*inspire to expire* en Région wallonne

Pour clôturer ce chapitre, nous pouvons réfléchir à l'application potentielle de cette recherche en Wallonie. Est-il plausible d'imaginer une abrogation générale ou partielle du plan de secteur en Région wallonne ?

Le « *gewestplan* » et le plan de secteur sont issus, avant le transfert des compétences, de la même source. Ils sont relativement très similaires malgré les quelques évolutions qui ont pu s'opérer depuis la régionalisation des compétences. Les remarques que nous avons pu soulever sur la mise en place d' « *inspire to expire* » en Flandre devraient être similaires en Wallonie. Toutefois un élément du CoDT poserait problème en cas d'abrogation du plan de secteur : l'article D.II.56. En effet, conformément à ce dernier, le plan de secteur reste en vigueur jusqu'à ce qu'un autre plan de secteur s'y substitue au travers d'une révision. Cet article implique que les plan de secteur ne peuvent être abrogé et que le Gouvernement n'est ainsi pas habilité à abroger les arrêtés d'exécution leur donnant effet<sup>450</sup>. En vue de mettre en place ce projet en Wallonie, il semblerait tout d'abord nécessaire de réviser cet article D.II.56 du CoDT afin de rendre l'abrogation légale.

Un élément diffère cependant et se démarque nettement en Flandre : l'acceptabilité sociale des mesures visant à limiter l'artificialisation des sols. Le souhait de la Flandre est d'inclure le citoyen dans la prise de décision en matière d'aménagement et de le considérer davantage comme un acteur « actif »<sup>451</sup>. Dans le cadre de sa politique « stopbeton », des campagnes ont déjà été réalisées afin de sensibiliser les citoyens à la problématique de l'artificialisation des sols, mais également afin de recueillir leurs avis pour orienter la prise de décision<sup>452</sup>.

En Wallonie, force est de constater que le citoyen est mal informé des enjeux de l'artificialisation des sols et de la nécessité de mettre en place de nouvelles mesures d'aménagement<sup>453</sup>. Le débat sur l'objectif de ZAN est encore trop concentré dans les instances publiques et les centres de recherches<sup>454</sup>. Il serait donc nécessaire de faire participer

---

<sup>450</sup> J.-B. LEVAUX, « LIVRE II. – Planification », *op.cit.*, p. 402.

<sup>451</sup> C. DE OLDE, K. BOUSSAUW, «Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams Omgevingsbeleid: van RSV naar BRV», *op. cit.*, p. 105.

<sup>452</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>453</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, «Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p.217.

<sup>454</sup> *Idem.*

de manière effective le citoyen au sein du débat public sachant qu'une mauvaise compréhension des enjeux pourrait conduire à de la « désobéissance civile »<sup>455</sup>.

Il semble donc opportun de renforcer en premier lieu la participation du public avant de développer un ensemble de mesures drastiques pour lutter contre l'artificialisation des sols. La culture de la maison quatre façades reste bien présente en Wallonie<sup>456</sup>. Le propriétaire wallon est très attaché à son droit de propriété et appliquer de telles mesures sans passer par une conscientisation du public constituerait, comme énoncé *supra*, une mesure très impopulaire.

L'analyse des outils potentiels pour renforcer l'acceptabilité sociale pourrait faire l'objet d'un chapitre spécifique. Nous ne l'aborderons donc pas ici. Pour plus d'informations, nous renvoyons le lecteur vers le rapport de recherche de la CPDT intitulé « Des outils au service de l'acceptabilité sociale des projets »<sup>457</sup>.

## Conclusion

La question de l'aménagement du territoire en vue de lutter contre l'artificialisation des sols, est et demeurera une épineuse question politique. Pris en tenaille entre d'une part des objectifs de protection de l'environnement et d'autre part des objectifs sociaux et économiques, il n'est pas aisé de trouver un compromis et édicter un régime légal satisfaisant l'ensemble du territoire wallon.

Notre recherche s'est ainsi axée autour d'une analyse critique du plan de secteur. Nous avons pu analyser sa contribution à la lutte contre l'étalement urbain d'un point de vue « passif » et d'un point de vue « actif ».

Sur le plan « passif », le plan de secteur demeure un outil octroyant un régime de protection strict des zones non urbanisables. Grâce à la valeur réglementaire de ses prescriptions, l'autorité en charge de délivrer des permis est tenue de s'y conformer ce qui peut assurer la non-artificialisation de ces zones. Cependant comme nous avons pu le relever, ce régime de protection strict est loin d'être pleinement efficace et apte à assurer cette mission.

---

<sup>455</sup> C. DE OLDE, K. BOUSSAUW, "Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams Omgevingsbeleid: van RSV naar BRV", *op. cit.*, p. 113.

<sup>456</sup> M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M. HAINE, S. HENDRICKX, T. ROBERTI et C. TAUVEL sous la direction scientifique de M.-F. GODART et C. RUELLE, «Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, *op. cit.*, p. 63.

<sup>457</sup> Harou R., QUADU F., BERGER C., NIHOUL A., JOFFROY C., CASTIAU E., BAUTHIER I., TAUVEL C. sous la direction scientifique de Y. HANIN et GODART M.-F., « Recherche 3 : Des outils au service de l'acceptabilité sociale des projets (Rapport final – Décembre 2021) », Namur, coll. CPDT, 2021.

Premièrement, le CoDT prévoit un régime de dérogations permettant l'octroi de permis dérogatoires aux prescriptions du plan de secteur. Nous avons pu remarquer que ce régime était devenu, au court des réformes, bien trop laxiste si bien que l'exception semblait être devenue la règle. Dans l'optique de mobiliser le plan de secteur pour lutter contre l'artificialisation des sols, il serait donc opportun de raffermir le caractère exceptionnel de ce régime de dérogations.

Deuxièmement, le CoDT prévoit également un mécanisme de révision du plan de secteur permettant notamment de modifier le prescrit d'une zone non urbanisable en une zone urbanisable. Ce mécanisme est justifié par la nécessité de ne pas rester « coincé » dans les prescriptions réglementaires du plan de secteur et de permettre à celui-ci d'évoluer en fonction des besoins de la société. Afin de contrebalancer la diminution du nombre de zones urbanisables induite par ces révisions, le CoDT organise un régime de compensations planologiques et alternatives. Quand la compensation planologique vise à rétablir l'équilibre entre zone urbanisable et non urbanisable en déclassant une zone urbanisable, la compensation alternative, elle, vise à compenser les effets négatifs de cette révision par un ensemble de mesures dites « alternatives ». Nous avons pu relever que les compensations proposées dans le cadre d'un projet de révision se devaient d'être adéquatement mises au point afin de compenser de façon réelle et effective la perte de zones non urbanisables. Par ailleurs, ces deux compensations étant sur un pied d'égalité, il pourrait être opportun de remettre la priorité sur les compensations planologiques afin de préserver un équilibre réel entre zones urbanisables et non urbanisables.

Sur le plan « actif », le plan de secteur peut être utilisé et révisé en vue de diminuer le nombre de zones urbanisables. Comme évoqué tout au long du travail, il s'agit de la dynamique de dézonage. Cet outil n'a ainsi pas encore été mis en place en Wallonie, mais pourrait constituer une solution afin d'atteindre l'objectif de ZAN d'ici 2050. En nous basant sur les recherches de la CPDT, nous avons analysé différents critères permettant de donner un ordre de priorité dans la mise en place d'un potentiel dézonage. Par ailleurs, nous avons pu relever que la Flandre et la Suisse, soumises aux mêmes enjeux d'étalement urbain, pouvaient également compter sur un tel mécanisme en vue de réaliser leur politique de lutte contre l'artificialisation des sols.

Bien que cet outil puisse sembler efficace, un élément en particulier empêche sa mise en place : l'indemnisation des moins-values résultant du changement d'affectation. Estimée à cinq milliards d'euros, l'indemnisation totale en vue d'atteindre la ZAN refrène le politique à

opter pour une telle mesure de dézonage. Il nous a donc semblé opportun d'analyser deux scénarios permettant de réduire ce montant : une suppression de l'indemnisation et une réduction de celle-ci. Partant du premier scénario, nous sommes arrivés à la conclusion qu'une suppression de l'indemnité ne serait pas inconstitutionnelle pour autant que les charges imposées au citoyen ne soient pas disproportionnées vis-à-vis de l'objectif poursuivi et que cela ne crée pas un déséquilibre face aux charges publiques entre citoyens. Concernant le deuxième scénario et la limitation de cette indemnisation, sur base d'une analyse du droit belge et suisse, nous avons pu en conclure que le législateur disposait d'une large marge d'appréciation pour fixer cette indemnité et qu'une limitation était envisageable pour autant qu'elle respecte également les articles 10 et 11 de la Constitution.

Nous avons ensuite abordé un autre élément posant problème dans le cadre de cette politique : la taxation des plus-values. Sensés permettre de financer l'indemnisation des moins-values, nous avons constaté que le régime de cette dernière était inadapté pour atteindre cet objectif. Nous avons donc pu suggérer de modifier plusieurs éléments de cette taxe afin de la rendre plus efficace : son assiette, son taux ainsi que son régime d'exception.

Nos trois cas d'espèce nous auront permis d'illustrer l'ensemble de ces différents aspects de politique « active » et « passive ».

Dans une dernière partie, nous nous sommes tournés vers d'autres perspectives, connexes au plan de secteur, permettant potentiellement de lutter contre l'étalement urbain. Dans un premier temps, en analysant un ensemble d'alternatives au dézonage, nous avons analysé l'apport de certains périmètres de protection inscrits au plan de secteur, mais avons conclu à une efficacité relative de ceux-ci. Ensuite, nous nous sommes tournés vers le mécanisme d'affectation différée suisse permettant de geler des zones urbanisables afin d'en empêcher temporairement leur artificialisation. Ce mécanisme pourrait être transposable en Wallonie au travers de l'utilisation du SDC ou des prescriptions supplémentaires au plan de secteur. Il permettrait d'éviter une indemnisation des moins-values ou à tout le moins de retarder l'artificialisation d'une zone, le temps qu'un dézonage puisse être mis en place.

Dans un deuxième et dernier temps, nous nous sommes permis de traiter d'une question qui n'avait pas encore pu être abordée en profondeur pour la Wallonie : l'abrogation du plan de secteur. Bien que l'ensemble de cette recherche se soit axé sur l'amélioration du régime juridique du plan de secteur afin de le rendre apte à lutter efficacement contre l'étalement urbain, il nous a semblé opportun d'instiller, à défaut d'améliorer ce régime, la possibilité de

le supprimer et le remplacer. C'est ainsi qu'au travers de la recherche « *inspire to expire* », établissant divers scénarios d'abrogation totale ou partielle des « *gewestplannen* » flamands, nous avons pu imaginer quatre scénarios alternatifs permettant de lutter contre l'étalement urbain.

De manière générale, il ressort de notre recherche que le plan de secteur pourrait demeurer apte à lutter contre l'étalement urbain pour autant que son régime soit modifié. Cependant cette prise de décision s'avère très impopulaire sur le plan politique, ce qui freine la mise en place de ce nouveau régime. Du côté flamand, la priorité du politique est de garantir la sécurité juridique des procédures envisagées<sup>458</sup>. Des critiques s'élèvent attestant que la sécurité juridique ne peut pas prendre le pas sur l'urgence climatique à laquelle nous faisons face<sup>459</sup>. La procédure de dézonage semble vouloir être laissée de côté en faveur de l'utilisation d'outils à valeur indicative potentiellement plus apte à garantir cette sécurité.

Face à cette position flamande et à la valeur réglementaire du plan de secteur dont nous avons prôné les mérites tout au long de cette recherche, nous pouvons nous poser cette dernière question : en vue d'atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette, en lieu et place de « couler dans le béton » les prescriptions réglementaires du plan de secteur, quel serait le potentiel des outils à valeur indicative ?

---

<sup>458</sup> Déclaration de politique régionale, *Doc. parl.*, VI. Parl., sess. ord. 2019-2020, n°31/1, p.158.

<sup>459</sup> DE OLDE C. C., RYCKEWAERT M, BOUSSAUW K. « Draagvlak voor de betonstop groter maken? Vlaamse overheid vergroot enkel een vastgoedzeepbel », Vrije Universiteit Brussel, Brussels Centre for Urban Studies, 2020, p. 3.





## Bibliographie

### Doctrine

- ASSOUD B., « Révision du PS (plan de secteur) » in *La lettre des CCATM – nouvelles de l’urbanisme, de l’aménagement du territoire et de la mobilité*, Fédération Inter-Environnement Wallonie, n° 64, Namur, 2011.
- BAELUS J., VLOEBERGH G., « Goed omgaan met gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en er bij winnen », Brugge, Die keure, 2015.
- BORN CH.-H., « L’évolution récente des règles relatives à la révision du plan de secteur et à ses dérogations », in *Actualités du droit de l’aménagement du territoire et de l’environnement - Plans et permis (sous la dir. de DELNOY M.)*, Liège, Anthemis, 2009, p. 41-95.
- BORN C.-H., DUPONT V., PONCELET C., « *La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité: un mal nécessaire?* », Aménagement-Environnement, numéro spécial, Wolters Kluwer, 2012/3.
- BORN CH.- H., LAGASSE D., NEURAY J.- FR., PÂQUES M., « Code du développement territorial (CoDT) commenté », Waterloo, Wolters Kluwer, 2020.
- BORN CH.-H., « Quel espace pour la nature en Wallonie ? L’intégration de la biodiversité dans les plans d’aménagement du territoire », in *Les Cahiers nouveaux – Trimestriel du développement territorial*, DGO4, n°78, Namur, 2011, pp. 32-42.
- BOURDIEU P., « Droit et passe-droit, Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », In *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 81-82, L’économie de la maison, 1990, pp. 86-96.
- BRAHIER J.-M., PERRITAZ P., « LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires », in : *Journées suisses du droit de la construction 2015*, Institut pour le droit suisse et international de la construction, Fribourg, 2015, pp. 54-84.
- CALAME R., « Encaisser ou payer ? Petit vademecum pour collectivités publiques », in : *Journées suisses du droit de la construction 2015*, Institut pour le droit suisse et international de la construction, Fribourg, 2017, p. 124-139.
- CHARLIER S., « Livre II. – Planification, Art. D.II.21 », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, pp. 197-211.

- COPPENS T., DE DECKER P., LACOERE P., LEINFELDER H., VLOEBERGH G., « Gewestplannen, van groots project tot blok aan het been », in Jaarboek « De Aardrijkskunde », VLA, 2020.
- COPPENS T., DE DECKER P., LEINFELDER H., VLOEBERGH G., “Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen ? Een verkenning van vier scenario’s”, Brussel, Ruimte : vakblad van de Vlaamse Vereniging voor ruimte en planning, 2020, p. 24-30.
- DELNOY M., « Indemnisation des atteintes au droit de propriété : description et appréciation des régimes de compensation du CWATUP et du décret "Natura 2000" », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne* ( sous la dir. de SAMBON J.), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 93-165.
- DE OLDE C. C., BOUSSAUW K., « Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams Omgevingsbeleid: van RSV naar BRV », Turnhout, Plandag 2019, 2019.
- DE OLDE C. C., RYCKEWAERT M., BOUSSAUW K. « Draagvlak voor de betonstop groter maken? Vlaamse overheid vergroot enkel een vastgoedzeepbel », Vrije Universiteit Brussel, Brussels Centre for Urban Studies, 2020.
- DUBOIS O., GABRIEL I., HALLEUX J.-M., MICHEL Q., « Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre », Namur, Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine, 2002.
- FRATTOLIO A., « L’art. 15 LAT : un projet surdimensionné ? Etude du nouveau droit fédéral de l’aménagement du territoire en matière d’urbanisation et aperçu de la mise en œuvre cantonale », Mémoire (sous la dir. de Pr. E. POLTIER), Faculté de droit, des sciences criminelles et d’administration publique de l’Université de Lausanne, Lausanne, 2016.
- GEUTING E., BEEKERS S., DE LEVE E. et STOUTEN J.P., “Budgettaire en financiele impact transitietraject Beleidsplan Ruimte Vlaanderen”, Brussel, Departement omgeving, 2017.
- GOMMERS A., VERHAEGEN K., BAKEN K., KOPPEN G., « Instrumentele analyse van gezondheid in het ruimtelijk beleid », Brussel, Vlaams PlanBureau voor omgeving, 2019.
- GRGIĆ A., MATAGA Z., LONGAR M., VILFAN A., « Le droit à la propriété dans la Convention européenne des Droits de l’Homme. Un guide sur la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l’Homme et de ses protocoles », Précis sur les droits de l’Homme n° 10, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2007.
- HAUMONT F., « L’urbanisme. La Région wallonne », 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2021.

- HAUMONT F., « La politique foncière » in *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) : décret du 20 juillet 2016* (sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN), Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 487-506.
- HERTIG RANDALL M., « L'expropriation matérielle à l'aune de la jurisprudence récente » in *La garantie de la propriété à l'aube du XXIe siècle : expropriation, responsabilité de l'Etat, gestion des grands projets et protection du patrimoine* (sous la dir. de FOËX B. et HOTTELIER M.), Genève, Schulthess, 2009. pp. 29-50.
- JACOPO K., « Les défis de l'aménagement du territoire dans un système fédéral. L'évolution du rôle des cantons et des communes suisses entre limitations quantitatives et enjeux qualitatifs de l'urbanisation », Thèse, Lausanne, Université de Lausanne, 2019.
- JOASSART M., « Livre VI – Politique foncière – Titre IV. Régime des moins-values et des bénéfiques », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, pp. 993-1024.
- LEINFELDER H., « Een betonstop is noodzakelijk, niet eenvoudig en niet genoeg », in *Weten wat telt in tijden van crisis. Lessen voor de eenentwintigste eeuw* (sous la dir. de PATTYN B., D'HOINE P.), vol. 27, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2021.
- LEPRINCE S., « Livre VIII. – Participation et Evaluation », in *Code du développement territorial (CoDT) territorial commenté* (sous la dir. de BORN C.-H., LAGASSE D., J.-FR. NEURAY, PÂQUES M.), Waterloo, Wolters Kluwer, 2020, pp. 1147-1182.
- LETELLIER V., « Livre IV – Permis et certificats d'urbanisme – Titre II – Procédure – Chapitre VII – Décisions sur les demandes de permis et de certificat d'urbanisme », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-F. NEURAY ET M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, pp. 639 – 678.
- LEVAUX J.-B., « LIVRE II. – Planification », in *Code du développement (CoDT) territorial commenté* (sous la dir. de BORN C.-H., LAGASSE D., J.-FR. NEURAY, PÂQUES M.), Waterloo, Wolters Kluwer, 2020, pp. 341- 404.
- MOLLEN F.H., « Betonrapport van de Vlaamse gemeenten en provincies », Mechelen, Natuurpunt, 2018.
- NIHOUL P., BORRES M., BOUVY A.-S., SOLBREUX M., DEBRY J.-T., CAMBIER N., « La Cour constitutionnelle - Chronique de jurisprudence 2018 » in *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, vol. 1, no.1, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 89.

- NIHOUL P., « La Cour constitutionnelle et le droit de propriété et au respect des biens », in *Libertés, (l)égalité, humanité : mélanges offerts à Jean Spreutels* (sous la dir. de A. ALEN), Bruxelles, Bruylant, 2018.
- PÂQUES M., VERCHEVAL C., « Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUP et CoDT », Bruxelles, Larcier, 2015.
- PÂQUES M., VERCHEVAL C., « Opérationnel et politique foncière – Présentation des nouveautés », in *Le Code wallon de développement territorial* (sous la dir. de M. DELNOY), Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 289-328.
- PIRSON P., « Titre II. - Plans de secteur » in *Code du développement territorial (CoDT) commenté* (sous la dir. de C.H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES), Liège, Wolters-Kluwer, 2020, pp. 189-198.
- RENDERS D., « Droit administratif général », 3e édition, Bruxelles, Larcier, 2018.
- THALMANN P., « Estimer la plus-value », Lausanne, CEDIDAC, Journées du droit de l'environnement, 2022.
- THIEBAUT C., « Instruments à portée générale (plans, schémas, guides) et force juridique », in *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement* (sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN), Liège, Anthemis, 2020, pp. 9-56.
- THIEBAUT C., « LIVRE IV – Permis et certificats d'urbanisme », in *Code du développement (CoDT) territorial commenté* (sous la dir. de BORN CH.-H., LAGASSE D., PÂQUES M.), Waterloo, Wolters Kluwer, 2020, p. 529-564.
- VAN DAMME N., TULKENS F., « La planification – Présentation des nouveautés et analyse critique », in *Le code wallon du développement territorial* (sous la dir. de M. DELNOY), Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 39-72.
- VAN DAMME N., TULKENS F., « Le plan de secteur. Contenu, procédure de révision et dérogations » in *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) : décret du 20 juillet 2016* (sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN), Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 129 – 180.
- VAN DAMME N., « Du CWATUPE au CoDT (en passant par le CoDT 2014) – Brève présentation du CoDT adopté par le décret du 20 juillet 2016 », *Aménagement-Environnement*, Wolters Kluwer, 2017/2, pp. 83-107.
- VAN DAMME N., TULKENS F., « Historique et bilan critique des plans et programmes », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique* (sous la dir. de M. DELNOY, C.-H. BORN, N. VAN DAMME), Actes du colloque

organisé à Louvain-la-Neuve les 13 et 14 septembre 2012 par l'ABeFDATU, Limal, Anthemis, 2013, pp. 7 - 46.

- VIALLO F.-X., « Valeurs foncières et politiques publiques – Le cas suisse - Taxer la valeur produite par le zonage et les travaux d'aménagement », Lausanne, La revue foncière, mars avril 2016, n°10, p. 34 -36.
- VIALLO F., NAHRATH S., « La taxe sur la plus-value : l'outil manquant de l'aménagement du territoire ? », Coire, Collage, 2016.

## Réglementation

### 1. Réglementation nationale

- Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17/02/1994, p. 4054.
- Loi relative aux assurances du 4 avril 2014, *M.B.*, 30/04/2014, p. 35487.
- Code wallon de Développement territorial du 20 juillet 2016, *M.B.*, 14/11/2016, p. 75071.
- Décret-programme portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement du 17 juillet 2018, *M.B.*, 8/10/2018, p. 76061.
- Décr. Rég. w. du 20 septembre 2007 modifiant les articles 1er, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et y insérant l'article 42bis et modifiant les articles 1er, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1erbis, 1erter, 2bis et 9bis, *M.B.* 20 novembre 2007, p. 58058.
- Décr. Rég. w. du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 12/02/1998, p. 3879.
- Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991, p.19976.
- Vlaamse codex ruimtelijke ordening van 15 mei 2009, *M.B.*, 20 augustus 2009, p. 54890.

- Schéma de développement territorial, adopté le 16 mai 2019 par le Gouvernement wallon, *M.B.*, 12/12/2019, p. 109.
- A. Gouv. w. du 19 juillet 2018 décidant la révision du plan de secteur de Mons-Borinage (planche 38/7) et adoptant le projet de plan en vue de l'inscription d'une zone d'enjeu régional destinée à permettre les développements du parc animalier Pairi Daiza sur le territoire de la commune de Brugelette, *M.B.*, 20 novembre 2018, pp. 88717 - 88777.
- A. Gouv. w. du 14 mars 2019 décidant de réviser le plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte sur le territoire des communes de Bouillon et Paliseul, ainsi que le projet de contenu du rapport sur les incidences environnementales, *M.B.*, 24 octobre 2019, pp. 101003 – 101018.
- Déclaration de politique régionale, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. ord., 2019-2024.
- Gewestelijke beleidsverklaring, *Doc. parl.*, Vl. Parl., sess. ord. 2019-2020, n°31/1.

## 2. Travaux préparatoires

- Doc. Parl. w. , 2021-2022, n°193/1.
- Projet de décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n°307/1.
- Projet de décret-programme portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord., 2017-2018, n°1142.
- Question de Mme Véronique Waroux du 3 avril 2019, *Bull. Q.R.*, Parl. w., sess. ord. 2018-2019, n° 765.
- Question de Mr Julien Matagne du 7 décembre 2021, *Bull. Q.R.*, Parl. w., sess. ord. 2021-2022, n°193.

### 3. Réglementation internationale

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signées à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028.
- Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *J.O.U.E.*, 21 juillet 2001, L 197, p.30 -37.
- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700.

## Jurisprudence

### 1. Jurisprudence nationale

#### *1.1. Cour constitutionnelle*

- C. const., 20 juin 2007, n° 87/2007, *M.B.*, 2007, p. 37240.
- C. const., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n°132/2015, *M.B.*, 2015, p. 65194.
- C. const., 14 juillet 2016, n°109/2016, *M.B.*, 2016, p. 68355.
- C. const., 10 novembre 2016, n°140/2016, *M.B.*, 2016, p. 909.
- C. const., 7 juin 2018, n°66/2018, *M.B.*, 2018, p. 88774.

#### *1.2. Conseil d'Etat*

- C.E., 2 octobre 2001, n° 99.376, *Agostino*.
- C.E. 24 janvier 2006, n°154.061, *Ponette-Grade et crts*.
- C.E., 7 août 2006, n°161.715, *Defrenne et crts*.
- C.E., 20 mai 2010, n°204.187, *d'Otreppe de Bouvette*.
- C.E., 7 mai 2013, n°223.440, *Dandrifosse et crts*.
- C.E.7 janvier 2014, n°225.985, *Renard et crts*.
- C.E., 27 mars 2014, n°226.937, *Willems et Cuppers*.
- C.E., 23 juillet 2014, n° 228.101, *Commune de Walhain*.
- C.E., 25 juillet 2014, n°228.126, *Gallina*.
- C.E., 11 mars 2015, n°230.473, *crts Jehaes*.
- C.E., 17 mars 2016, n° 234.171, *d'Oultremont*.
- C.E., 24 mai 2017, n° 238.323, *Iokem*.

- C.E., 18 décembre 2018, n° 188.988, *Verdun et Joiris*.
- C.E., 28 octobre 2019, n°245.948, *Agneessens*.

## 2. Jurisprudence internationale

- Cour eur. D.H., 29 avril 1999, *Chassagnou c. France*. in P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 561.
- Tribunal Fédéral, ATF 91 I 329, *Barret et csrts c. Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel*, 13 octobre 1965.
- Tribunal Fédéral, ATF 105 IA 134.

## Divers

### 1. Avis d'instances consultatives

#### *1.1. Conseil d'Etat*

- C.E., avis 57.550/4, 30 juin 2015.
- C.E., avis 60.146/4, 30 novembre 2016.
- C.E., avis 63.475/2-4, 6 juin 2018.

#### *1.2. CESE Wallonie*

- CESE Wallonie, Pôle aménagement, « Avis - AT.19.50.AV - Révision du plan de secteur de BERTRIX-LIBRAMONT-NEUFCHATEAU en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte à Menuchenet, BOUILLON ET PALISEUL – Projet de contenu du rapport sur les incidences environnementales », 2019, Liège.
- CESE Wallonie, Pôle environnement, « Avis – ENV.20.15.AV - Révision du plan de secteur de MONS-BORINAGE en vue de l'inscription d'une zone d'enjeu régional destinée aux développements du parc animalier Pairei Daiza à BRUGELETTE - Analyses préalables et rédaction du rapport sur les incidences environnementales (phase 1) », 2020, Liège.
- CESE Wallonie, Pôle aménagement, « Avis - AT.21.61.AV - Révision du plan de secteur de BERTRIX-LIBRAMONT-NEUFCHATEAU visant l'inscription d'une zone d'activité économique mixte à Menuchenet, BOUILLON ET PALISEUL – Analyses préalables et rédaction du rapport sur les incidences environnementales (phase 1) », 2021, Liège.



- CESE Wallonie, Pôle environnement, « Avis - ENV.21.109.AV - Révision du plan de secteur de BERTRIX-LIBRAMONT –NEUCHÂTEAU visant l’inscription d’une zone d’activité économique mixte au carrefour giratoire de Menuchenet à BOUILLON et PALISEUL–Analyses préalables et rédaction du rapport sur les incidences environnementales(1<sup>re</sup> information) », 2021, Liège.

## 2. Sources scientifiques

- ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, Liège, coll. CPDT, 2018.
- ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Annexe II, Liège, coll. CPDT, 2018.
- ANDRE M., BRUGGEMAN D., COURTOIS X., DEFER V., GLOESENER J., HAINE M., HENDRICKX S., ROBERTI T. et TAUVEL C. sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 7 : Gérer le territoire avec parcimonie », Annexe III, Liège, coll. CPDT, 2018.
- COSZACH E., COURTOIS X., DEFER V., DESCAMPS J., HAINE M., HENDRICKX S., LAMBOTTE J.-M., LORQUET T. et ROBERTI T., sous la direction scientifique de GODART M.-F. et RUELLE C., « Recherche 5 : Gérer le territoire avec parcimonie », Rapport final, Namur, coll. CPDT, 2019.
- DEFER V., LEGRAND A., LORQUET T. et WILMOTTE P.-F. sous la direction scientifique de RUELLE C., « Recherche 1 : Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l’étalement urbain. Rapport scientifique – annexe 2<sup>e</sup> . Volet 2 – réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », Rapport final, Namur, coll. CPDT, 2020.
- Harou R., QUADU F., BERGER C., NIHOUL A., JOFFROY C., CASTIAU E., BAUTHIER I., TAUVEL C. sous la direction scientifique de Y. HANIN et GODART M.-F., « Recherche 3 : Des outils au service de l’acceptabilité sociale des projets (Rapport final – Décembre 2021) », Namur, coll. CPDT, 2021.

- DEFER V., WILMOTTE P.-F., HENDRICKX S., « Note de recherche n°81, Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur », Liège, coll. CPDT, 2022.

### 3. Sites internet

- ANCIEN H., « Aménagement du territoire : où est passé le Stop Béton ? », Namur, Inter Environnement Wallonie, 2019, <https://www.iew.be/amenagement-du-territoire-ou-est-passe-le-stop-beton/>.
- Association des petits paysans, « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti », <https://www.petitspaysans.ch/stopper-le-mitage/>.
- LE SOIR, <https://www.lesoir.be/313636/article/2020-07-16/pairi-daiza-elu-meilleur-zoo-deurope-pour-la-troisieme-ami-annee-consecutive>.
- LE SOIR, <https://www.lesoir.be/384133/article/2021-07-15/inondations-en-wallonie-la-province-de-liege-tres-gravement-touchee-photos-et>.
- MATHIEU A., « Betonstop flamand, vers quel type de mise en œuvre se dirige-t-on ? », Namur, Inter Environnement Wallonie, 2019, <https://www.iew.be/>.
- Portail Wallonie.be - Fédération Wallonie-Bruxelles, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/artificialisation-du-sol/>.
- Présentation de Michel Dachelet, Colloque de la CPDT 2020, « Artificialisation en Wallonie : Synthèse d'une année de travaux. », <https://vimeo.com/500814201>.
- SOILvaL (Recognising SOil values in land use planning systems) – Reconnaissance de la valeur des sols dans les systèmes aménagement du territoire, CREAT, <https://creat-uclouvain.com/>.
- Schéma de développement du territoire, <https://geoportail.wallonie.be/catalogue/bd8edf22-ca57-431d-a76f-34d4572d2953.html>.
- Wallonie, Portail environnement, « Utilisation des zones d'affectation fixées au plans de secteur », <http://etat.environnement.wallonie.be/>.
- Wikipedia, [https://fr.wikipedia.org/wiki/Pairi\\_Daiza](https://fr.wikipedia.org/wiki/Pairi_Daiza).
- Wikipédia, <https://fr.wikipedia.org/wiki/Th%C3%A9saurisation>

### 4. Autres

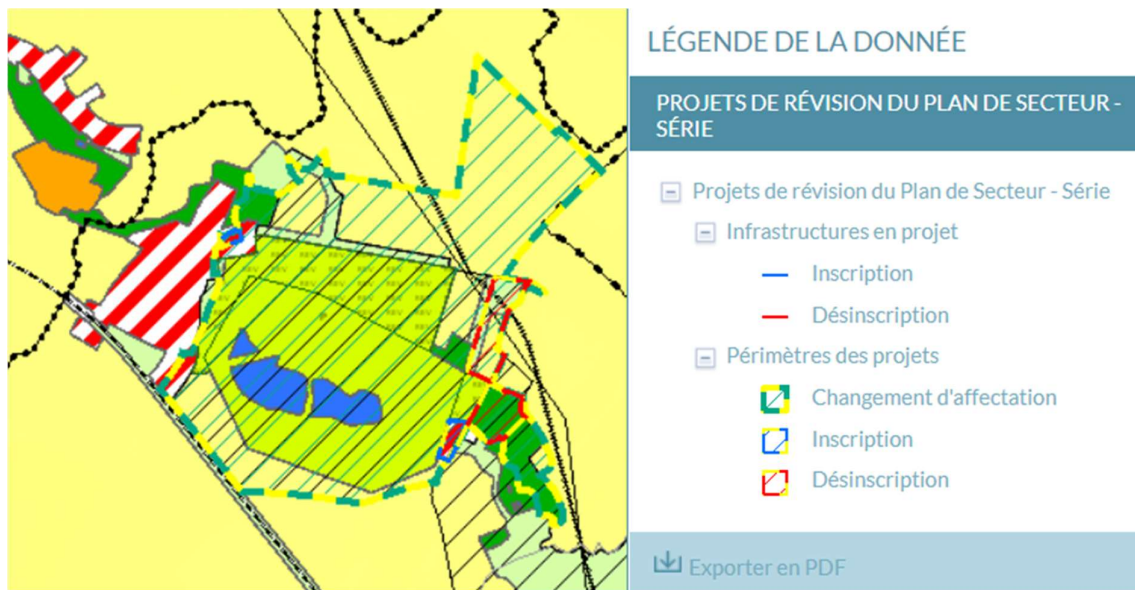
- ADEME – Agence de la transition écologique, « Objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) et contribution de l'ADEME, Etat de l'art analytique et contextualisé », Paris, 2021.

- Collège de la Commune de Brugelette, Avis d'enquête publique concernant une demande de permis d'urbanisme introduit par la S.A. Pairi Daiza en dérogation au plan de secteur, 28 mars 2019.
- Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, *C.O.M. (2011), 571 final*.
- Département fédéral de l'Environnement, des Transports de l'Energie et de la Communication, « *Rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire* », Berne, 2013.
- Departement Omgeving, « Ruimterapport Vlaanderen 2021, Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen », Bruxelles, 2021.
- Departement Omgeving, “Strategische Visie, Beleidsplan Ruimte Vlaanderen”, Bruxelles, 2018.
- Omzendingbrief van de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, “Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden”, RO 2017/01.

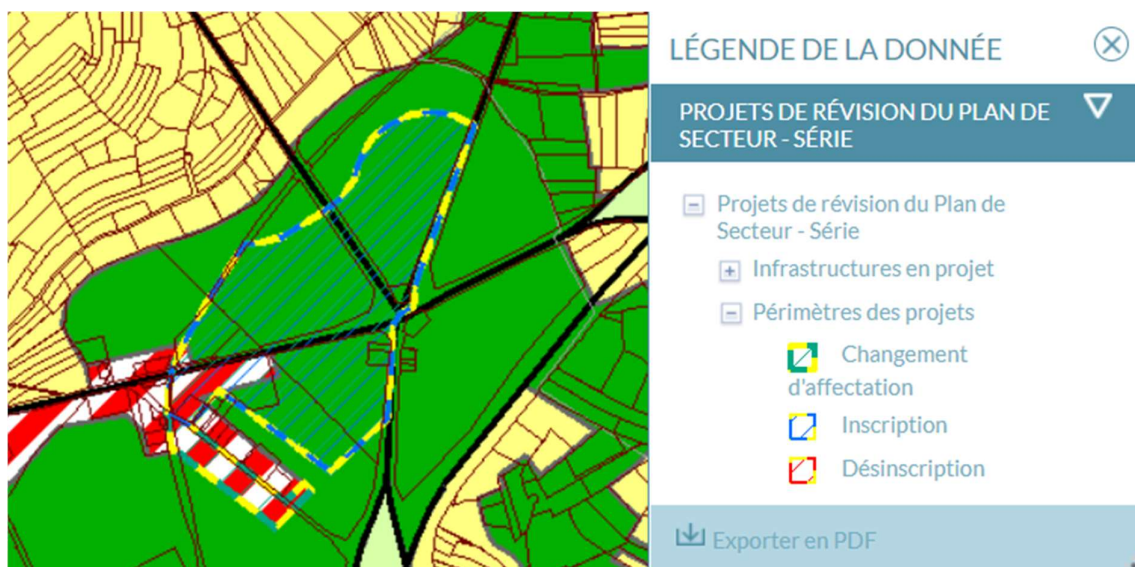


## Annexes

### Annexe 0.1.1. : Projet d'inscription d'une ZER pour le développement de Pairi Daiza



### Annexe 0.2.1. : Projet d'inscription d'une ZAE à Menuchenet

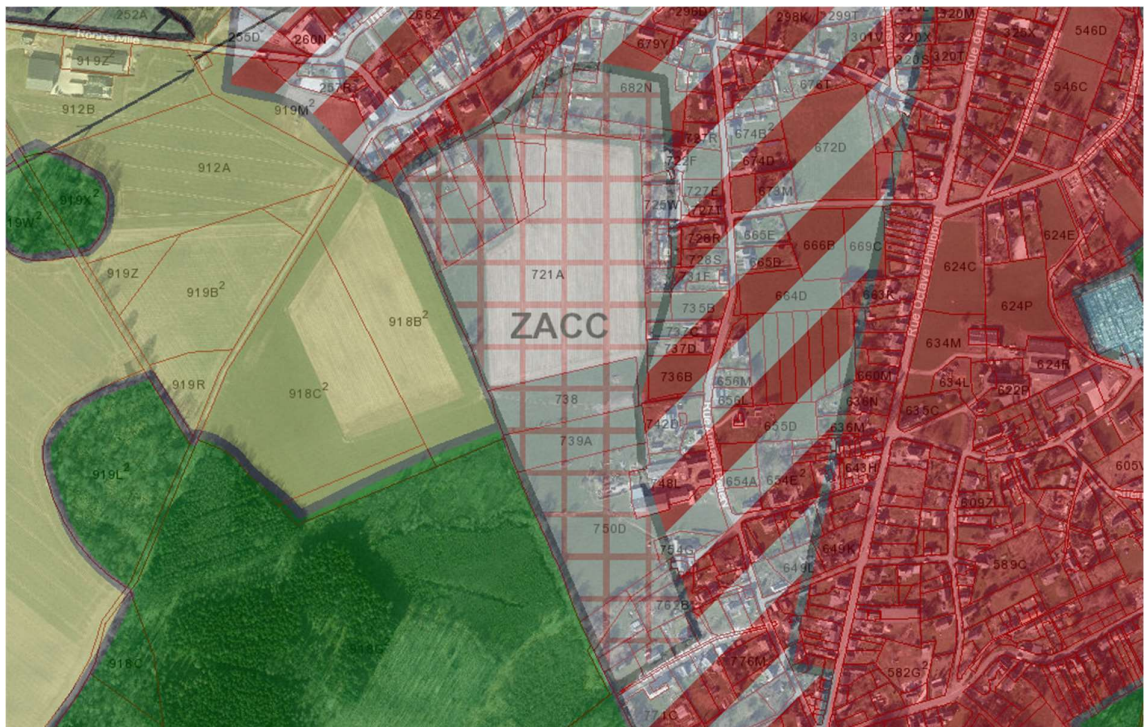




Annexe 0.3.1. : Plan de secteur Huy-Waremme – Marchin Centre

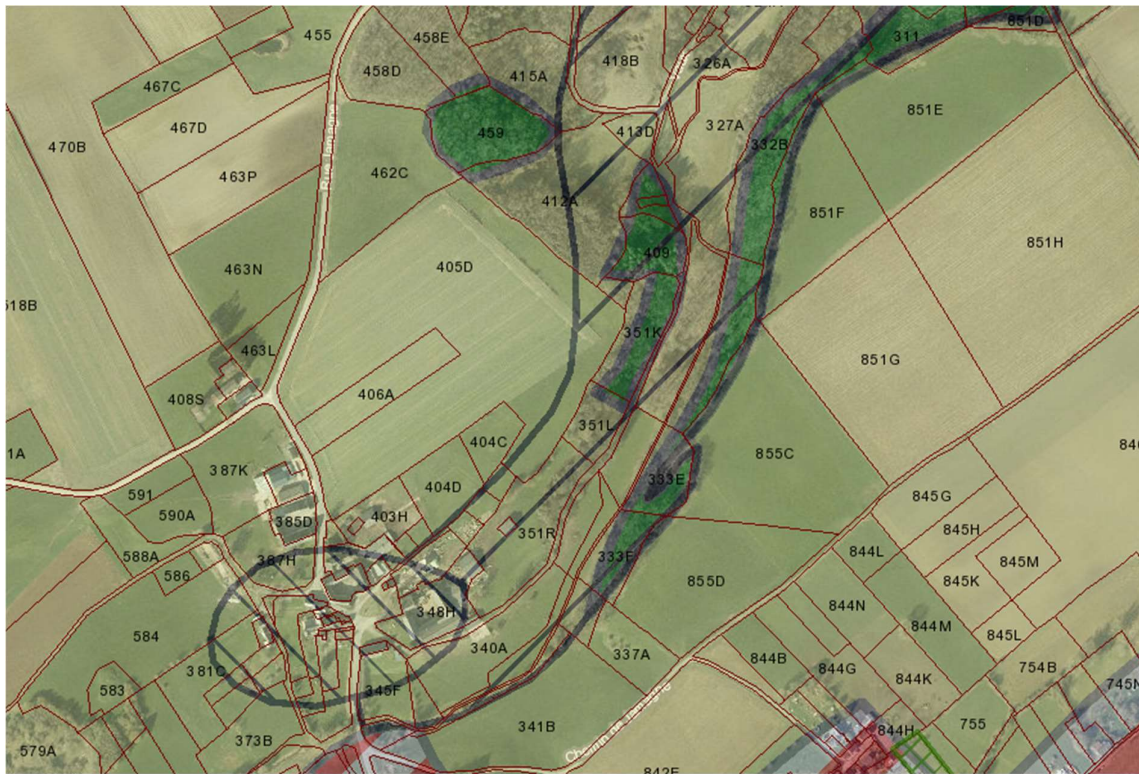


Annexe 0.3.2. : Plan de secteur Huy-Waremme – Quartier de Ronheville





Annexe 0.3.2. : Plan de secteur Huy-Waremme – Hameau de Jamagne

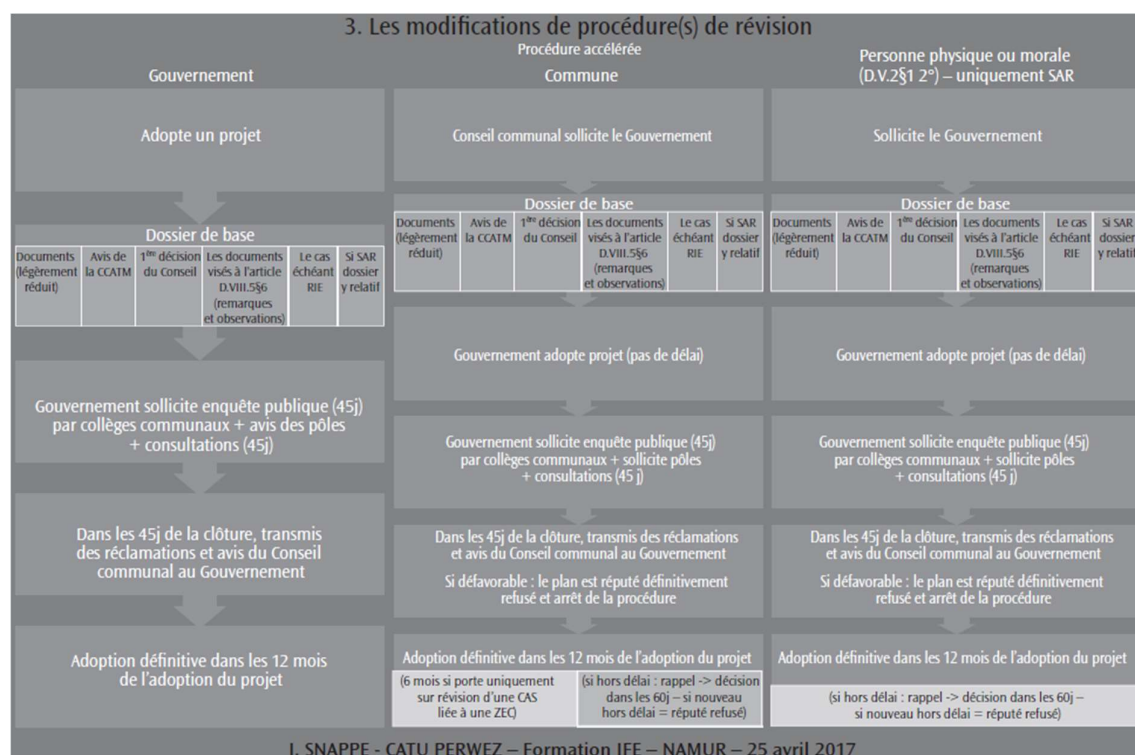


Annexe 1.1.1 : Procédure de révision du plan de secteur (1)

3. Les modifications de procédure(s) de révision		
* A compléter par procédure visée au livre VIII si RIE requis		
Gouvernement	Commune	Personne physique ou morale
Adopte un projet	Conseil communal décide de demander une révision	Demande au Conseil communal + CCATM (60j)
	Réunion d'information préalable	Réunion d'information préalable
Rapport sur les incidences environnementales (sauf exceptions)*	Conseil communal sollicite le Gouvernement	Envoi au Gouvernement
	Dossier de base   Documents   Avis de la CCATM   Demande d'exemption EIE   1 <sup>re</sup> décision du conseil	
Consultations (60 jours)	Gouvernement sollicite FD + pôles + consultations (60j)	Gouvernement sollicite FD + pôles + consultations (60j)
	Gouvernement adopte projet (90j de la réception demande) Arrête provisoirement les compensations   Décide de soumettre à EIE* ou non	Gouvernement adopte le projet (90j de la réception demande) Arrête provisoirement les compensations   Décide de soumettre à EIE* ou non
Possibilité d'adaptations	Si Gouvernement hors délais, Collège communal peut envoyer un rappel (60 j) si nouveau hors délais : réputé refusé	Si Gouvernement hors délais, demandeur peut envoyer un rappel (60j) si nouveaux hors délais : réputé refusé
Enquête publique (45j) par collèges communaux	Gouvernement soumet le projet de plan à consultations (60j)	Gouvernement soumet le projet de plan à consultations (60j)
	Possibilité d'adaptations par le Gouvernement	Possibilité d'adaptations par le Gouvernement
Dans les 45j de la clôture, transmis des réclamations + avis des Conseils communaux concernés (défaut = favorables) + non bloquant	Enquête publique (45j) par collèges communaux	Enquête publique (45j) par collèges communaux
Avis des pôles (AT et E) (60j pour répondre + 60j de prolongation possible)	Dans les 45j de la clôture, transmis des réclamations + Conseil communal sollicite avis des pôles (AT et E) + FD (60j pour répondre + 60j de prolongation possible) Conseil communal donne son avis Si défavorable : le plan est réputé définitivement refusé et arrêt de la procédure	Dans les 45j de la clôture, transmis des réclamations + avis de Conseils communaux concernés (défaut = favorable) + non bloquant Avis des pôles (AT + E) (60j pour répondre + 60j de prolongation possible)
Adoption définitive dans les 24 mois de l'adoption du projet	Adoption définitive dans les 24 mois de l'adoption du projet (si hors délai : rappel -> décision dans les 60j - si nouveau hors délai = réputé refusé)	Adoption définitive dans les 24 mois de l'adoption du projet (si hors délai : rappel -> décision dans les 60j - si nouveau hors délai = réputé refusé)

J. SNAPPE - CATU PERWEZ – Formation IFE – NAMUR – 25 avril 2017

## Annexe 1.1.2 : Procédure de révision du plan de secteur (2)



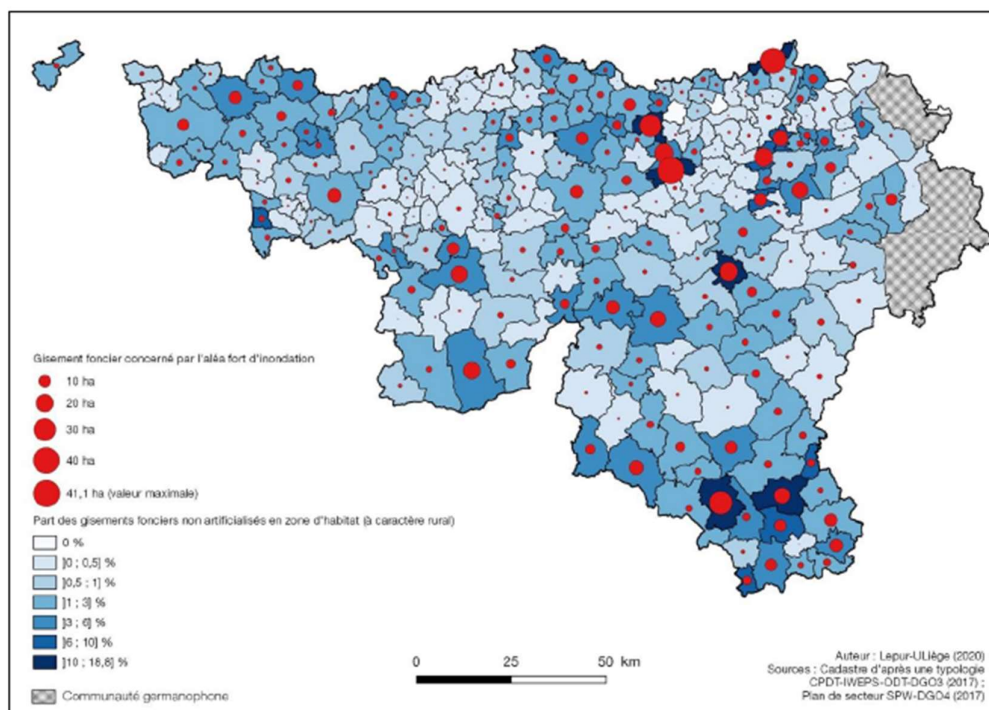
## Annexe 2.1.1: Tableau reprenant les différents scénarios flamands impliquant une indemnisation nulle/partielle/totale des moins values

Tabel B: samenvatting resultaten van de vier beleidsscenario's (x € miljard)

Scenario	Doelbereik?	Onttrekking van juridisch aanbod in ha	Planschade /ruilen in € (NCW)	Financieel resultaat scenario in €	Vershil met nul-scenario
1a actieve schrapping (actuele verwervingswaarde)	Ja, en geen ontwikkeling meer in slecht gelegen juridisch aanbod	20.000 ha slecht gelegen juridisch aanbod	Planschade, -€ 4,8 miljard	- € 20,9 miljard	€ 12,3 miljard
1b actieve schrapping (venale waarde)	Ja, en geen ontwikkeling meer in slecht gelegen juridisch aanbod	20.000 ha slecht gelegen juridisch aanbod	Planschade, - €12 miljard	- € 28,3 miljard	€ 4,9 miljard
2a passieve schrapping (actuele verwervingswaarde)	Nee, beperkt wordt voorkomen dat slecht juridisch aanbod wordt ontwikkeld	2.200 ha slecht gelegen juridisch aanbod	Planschade, -€ 22 miljoen	- € 31,6 miljard	€ 1,7 miljard
2 passieve schrapping (venale waarde)	Nee, beperkt wordt voorkomen dat slecht juridisch aanbod wordt ontwikkeld	2.200 ha slecht gelegen juridisch aanbod	Planschade, -€ 0,1 miljard	- € 31,6 miljard	€ 1,6 miljard
3 actieve ruil	Nee, omdat er voldoende marktspanning moet zijn om ruil op gang te krijgen, dit is niet overal in Vlaanderen het geval.	20.000 ha slecht gelegen juridisch aanbod	Ruilen, - € 7,8 miljard	- € 23,9 miljard	€ 9,3 miljard
4 passieve ruil	Nee, omdat er voldoende marktspanning moet zijn om ruil op gang te krijgen, dit is niet overal in Vlaanderen het geval.	2.200 ha slecht gelegen juridisch aanbod	Ruilen, - € 0,8 miljard	- € 32,3 miljard	€ 0,9 miljard



Annexe 2.1.2. : Carte réalisée par le Lepur relevant le potentiel foncier concerné par un aléa élevé d'inondation et qui pourrait dès lors être visé par un dézonage sans indemnisation



Annexe 2.2.1 : Art. D.VI.53 §2 : Bénéfices forfaitaires présumés/m<sup>2</sup>

Nature de la modification de destination	Bénéfice présumé forfaitaire par m <sup>2</sup>	Partie taxée par m <sup>2</sup>
Modification visée à l'article D.VI.49, 1 <sup>o</sup>	47,53 euros	23,77 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 2 <sup>o</sup>	49,63 euros	24,82 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 3 <sup>o</sup>	49,20 euros	24,60 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 4 <sup>o</sup>	24,90 euros	12,45 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 5 <sup>o</sup>	45,50 euros	22,75 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 6 <sup>o</sup>	20,35 euros	10,18 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 7 <sup>o</sup>	43,90 euros	21,95 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 8 <sup>o</sup>	20,60 euros	10,30 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 9 <sup>o</sup>	22,63 euros	11,32 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 10 <sup>o</sup>	24,73 euros	12,37 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 11 <sup>o</sup>	24,30 euros	12,15 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 12 <sup>o</sup>	27,18 euros	13,59 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 13 <sup>o</sup>	29,28 euros	14,64 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 14 <sup>o</sup>	28,85 euros	14,43 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 15 <sup>o</sup>	4,55 euros	2,28 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 16 <sup>o</sup>	25,15 euros	12,58 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 17 <sup>o</sup>	23,55 euros	11,78 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 18 <sup>o</sup>	3,63 euros	1,82 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 19 <sup>o</sup>	5,73 euros	2,87 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 20	5,30 euros	2,65 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 21	2,03 euros	1,02 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 22	4,13 euros	2,07 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 23	3,70 euros	1,85 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 24 <sup>o</sup>	2,10 euros	1,05 euros
Modification visée à l'article D.VI.49, 25 <sup>o</sup>	1,68 euros	0,84 euros

Annexe 2.2.2 : Art. D.VI.54 CoDT – Tranches d'imposition de la taxe sur les plus-values

Tranche de la partie taxée	Taux applicable à la tranche concernée	Montant maximal de la taxe pour la tranche précédente
de 0,01 à 12.500 euros	1 %	0 euro
de 12.500 à 25.000 euros	2 %	125 euros
de 25.000 à 50.000 euros	3 %	375 euros
de 50.000 à 100.000 euros	5 %	1.125 euros
de 100.000 à 150.000 euros	8 %	3.625 euros
de 150.000 à 200.000 euros	14 %	7.625 euros
de 200.000 à 250.000 euros	18 %	14.625 euros
de 250.000 à 500.000 euros	24 %	23.625 euros
au-dessus des 500.000 euros	30 %	83.625 euros

Annexe 2.2.3 : Tableau reprenant les propositions de nouvelles méthode de calcul de l'assiette de la taxe sur les plus-values<sup>460</sup>

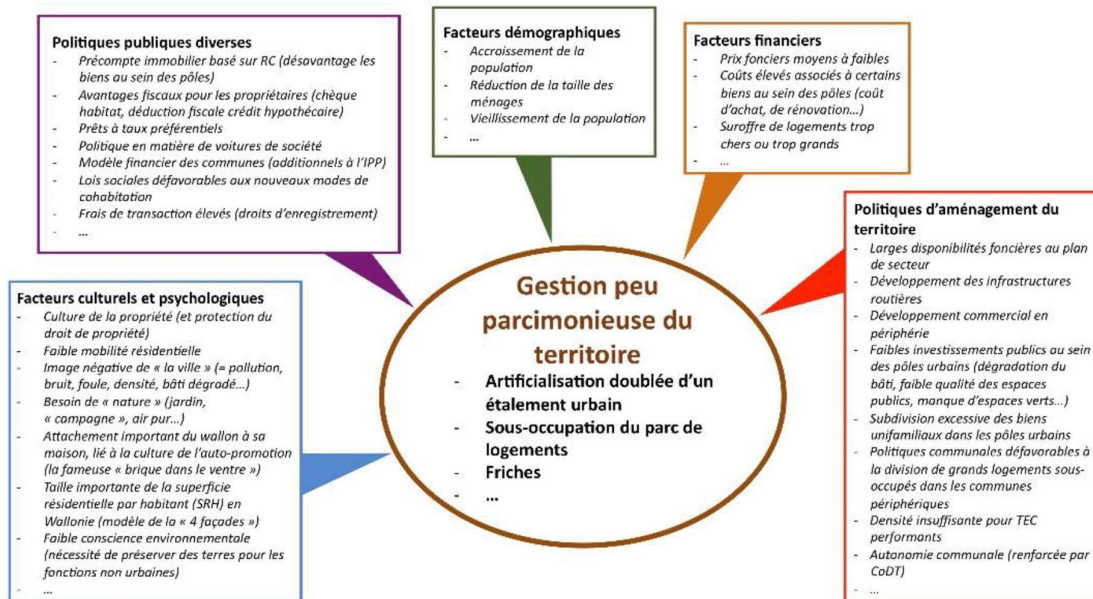
Système forfaitaire actuel	Système de la plus-value réelle	Système forfaitaire proposé
Impôt très prévisible	Impôt peu prévisible	Impôt très prévisible
Aucune spatialisation	Spatialisation au cas par cas	Spatialisation par commune
Efficacité à compenser l'indemnisation des moins-values très faible	Efficacité relative	Efficacité relative
Acceptabilité de l'impôt faible	Acceptabilité correcte	Acceptabilité correcte

Annexe 2.2.4 : Proposition du modification du taux et des tranches de l'article D.VI.54 §1<sup>er</sup> du CoDT

Système forfaitaire actuel	Système de la plus-value réelle	Système forfaitaire proposé
Impôt très prévisible	Impôt peu prévisible	Impôt très prévisible
Aucune spatialisation	Spatialisation au cas par cas	Spatialisation par commune
Efficacité à compenser l'indemnisation des moins-values très faible	Efficacité relative	Efficacité relative
Acceptabilité de l'impôt faible	Acceptabilité correcte	Acceptabilité correcte

<sup>460</sup> IGEAT, Lepur, « Recherche 5 : Gérer le territoire avec parcimonie (rapport final – décembre 2019) », *op. cit.*, p.130.

### Annexe 3.1.1 : Facteurs influençant la gestion peu parcimonieuse des sols en Wallonie



Annexe 3.2.1. : Graphe reprenant les critères d'analyses des différents scénarios de la recherche « inspire to expire »

