



SDT 2023
Projet de schéma de développement territorial

***Avis du Conseil d'administration
du 13 juin 2023***

I. CONTEXTE

Le présent projet de SDT est destiné à remplacer le SDER, tel qu'adopté le 27 mai 1999, toujours d'application et dont l'obsolescence n'est plus à démontrer. Il s'inspire largement des principes et objectifs déjà présents dans le schéma de développement territorial adopté le 16 mai 2019 par le Gouvernement wallon, mais jamais entré en vigueur¹ et pour lequel le Conseil d'administration de l'UVCW avait pu remettre un avis en sa séance du 13 mars 2018.

Cette nouvelle modification poursuit une triple ambition : sociale (qui vise à réduire drastiquement la pauvreté et à garantir aux citoyens une vie décente), écologique (en matière de lutte contre le réchauffement climatique, d'adaptation à ses conséquences et de préservation de l'environnement) et économique (qui doit permettre à la Wallonie de se hisser parmi les régions les plus performantes d'Europe). Elle tient également compte des enseignements issus des multiples crises majeures impactant la Wallonie telles que la pandémie de COVID-19, les inondations dramatiques de juillet 2021 et la guerre en Ukraine débutée en 2022.

Comme le précise l'introduction du projet en notre possession, « *Le Schéma de développement du territoire (SDT) est le document stratégique qui formalise la politique du Gouvernement wallon pour gérer l'évolution de son territoire (...). Il s'inscrit au sommet de la hiérarchie des outils du Code du développement territorial (CoDT). Les révisions des plans de secteur doivent s'en inspirer. Il est conçu pour être décliné dans les guides d'urbanisme et dans les schémas communaux et pluricommunaux, en fonction des spécificités de chaque territoire. C'est la raison pour laquelle le SDT donne des lignes de conduite pour permettre aux autorités communales de concevoir une stratégie territoriale à leur niveau. Ses objectifs s'appliquent également aux permis dans certaines conditions déterminées par le CoDT.*

Sur le plan juridique, le schéma de développement du territoire a valeur indicative. Il est possible de s'en écarter moyennant le respect des conditions et selon les modalités procédurales fixées par le CoDT.

(...)

Le SDT définit la stratégie de développement pour le territoire wallon à l'exclusion de celui de la Communauté germanophone (...). Sa portée se limite aux aspects territoriaux et n'envisage pas les mesures de gouvernance ou de programmation budgétaire liées à sa mise en œuvre ».

Pour en comprendre les conséquences pour le développement territorial local, ce projet doit se lire en parallèle à la réforme du CoDT en cours d'adoption (2^e lecture). Le Conseil d'administration a pu remettre son avis sur la première lecture du CoDT le 6 décembre 2022.

¹ Arrêté retiré par une décision du G.W. du 9.2.22.

II. LE CONTENU DU PROJET DE SDT

Le nouveau SDT se veut un outil stratégique, prospectif, transversal, mobilisateur et opérationnel. Il contient plusieurs chapitres clés, dont: le cadre et la vision ; les objectifs, principes et modalités de mises en œuvre ; la structure territoriale. Un chapitre spécifique, plus transversal et d'importance pour les pouvoirs locaux, est consacré aux « centralités et espaces excentrés » avec des cartes illustratives par commune reprises en son annexe 2 (« l'atlas de centralités »).

Tenant compte de l'analyse contextuelle et des engagements pris par la Wallonie, le SDT entend mener ces transitions en relevant 12 défis sociétaux qui fixent **le « cadre »** (pp. 19 et ss. du projet) : garantir un développement et une prospérité pour tous les territoires ; lutter contre les inégalités ; s'adapter aux effets du changement climatique et en diminuer les causes ; répondre aux besoins en logements et en services de proximité ; positionner la Wallonie sur la carte de l'Europe ; améliorer la santé et le bien-être de tous ; décarboner la mobilité et déployer une mobilité équilibrée selon les spécificités des territoires ; assurer l'accès à une énergie bas carbone ; développer, restaurer et préserver la biodiversité ; privilégier l'économie circulaire ; vivre avec les incertitudes et les changements ; et agir collectivement et de façon coordonnée.

Pour rencontrer ces défis, le schéma de développement du territoire propose **une « vision partagée »** (pp. 22 à 25 du projet) fondée sur six ambitions :

- Le territoire de la Wallonie, vecteur d'un développement soutenant la création d'activités et d'emplois.
- Un développement qui assure l'optimisation spatiale et un cadre de vie qualitatif.
- Le développement du territoire comme levier de la transition climatique et énergétique.
- Des pôles majeurs comme moteur de développement métropolitain.
- Des villes en connexion et des espaces de coopération comme piliers du développement socio-économique.
- Une Wallonie accueillante, solidaire, rassemblée et intégratrice.

Pour y parvenir, le projet de SDT consacre **20 « objectifs régionaux »** (pp. 32 à 193 du projet) répartis en 3 axes :

- Axe 1 : Soutenabilité et adaptabilité (SA)
- Axe 2 : Attractivité et innovation (AI)
- Axe 3 : Coopération et cohésion (CC)

Chaque objectif, présenté sous forme de fiche, est structuré de la même façon et comprend :

- **les constats** qui objectivent les enjeux et les principes et modalités de mise en œuvre. Ils se fondent sur l'analyse contextuelle et s'inscrivent dans une démarche rétrospective et factuelle ;
- **les enjeux** qui identifient les points nécessitant une réponse stratégique relevant du développement territorial ;
- **les principes de mise en œuvre** qui développent les lignes directrices à suivre par tous les acteurs du développement territorial pour atteindre l'objectif ;
- **les mesures de gestion et de programmation** qui détaillent les actions à mettre en œuvre par les pouvoirs publics pour rencontrer l'objectif (le nombre et les destinataires sont variables par objectif) ;
- **les mesures guidant l'urbanisation** qui présentent, pour certains objectifs, des mesures chiffrées qui encadrent l'urbanisation au regard de l'optimisation spatiale.

Enfin, le SDT présente une « **structure territoriale** » qui exprime territorialement les principes et les modalités de mise en œuvre à l'aide de cartes illustrant les intentions et les projets structurants. Elle se compose :

- de pôles, d'axes et réseaux de communication et de transport de fluides et d'énergie, et d'aires de développement et bassins d'optimisation spatiale ;
- d'une trame écologique régionale ;
- d'aires de coopération transrégionale et transfrontalière.

Le tout doit se lire au regard d'un nouvel outil fondamental pour le développement territorial : « **les centralités** » (pp. 195 à 201 du projet). Elles visent à mieux structurer le territoire wallon pour réduire l'étalement urbain, maîtriser la mobilité, améliorer le cadre de vie, assurer l'attractivité du territoire et préserver les écosystèmes.

III. Analyse du contenu et des implications pour les villes et communes

L'Union des Villes et Communes de Wallonie salue la volonté du Gouvernement d'actualisation du Schéma de développement de l'espace régional (SDER) datant de 1999, dénommé à présent Schéma de développement du territoire (SDT). Cette actualisation nous apparaît hautement nécessaire au vu des mutations territoriales étant intervenues.

Le projet de SDT qui nous a été soumis appelle un certain nombre de remarques fondamentales qu'il convient à notre estime de lever afin de permettre aux communes de trouver dans le SDT un outil permettant d'orienter concrètement et efficacement leur développement territorial.

L'analyse suit, en substance, la structure proposée dans le projet soumis à notre avis.

0. Les SDT, une consultation effective

En préambule, l'Union des Villes et Communes de Wallonie ne peut que déplorer les délais et la période de consultation non proportionnés aux enjeux de la réforme et non adaptés aux réalités (administratives et politiques) communales. Son ampleur mérite une étude approfondie en corrélation avec les spécificités du territoire qui ne peut être réalisée correctement dans le délai imparti. Si l'on peut entendre qu'au regard des impératifs temporels, la Région ne puisse accorder une prolongation globale, il nous apparaît au moins **indispensable qu'un délai complémentaire soit laissé aux conseils communaux pour analyser les centralités**, les mesures guidant l'urbanisation et leurs implications. Pour ce faire, nous demandons qu'un délai complémentaire – porté au 15 octobre 2023 par exemple – soit laissé aux villes et communes pour analyser plus avant ces nouvelles notions et leurs implications. Ce délai doit permettre d'étudier la pertinence des critères, propositions et périmètres envisagés par la Région (annexes 1, 2 et 3 du projet de SDT) pour évaluer leurs pertinences au regard des spécificités territoriales communales et du développement y envisagé.

Cette approche thématique se justifie particulièrement en raison des impacts directs de ces centralités sur les permis et même immédiats pour les projets d'implantations commerciales. Dans ce cadre, nous proposons qu'une marge de manœuvre significative soit laissée aux villes et communes pour adapter les périmètres des centralités². Nous y reviendrons ci-dessous dans le point 5.

Soulignons par ailleurs qu'il est **très difficile pour les acteurs concernés de se prononcer « en toute connaissance de cause » sur le projet de SDT**. En effet, l'évaluation de ses implications découle directement du contenu du projet de réforme du CoDT. Or, ce dernier, en cours d'analyse au niveau du Conseil d'Etat, n'est pas connu des villes et communes. De

² V. infra point 5.

surcroit, il pourrait évoluer substantiellement lors de son passage au Parlement wallon. Il convient en effet de bien réaliser que l'adhésion potentielle des communes au projet pourrait être drastiquement remise en cause si le délai de transition prévu pour les centralités (5 ans) était réduit par exemple. Un raisonnement similaire pourrait être tenu pour bien d'autres points (le contenu du SDC thématique, la tutelle régionale, le montant des subsides, le champ d'application des permis, etc.). Nous nous réservons donc la possibilité de réévaluer le contenu du présent avis en fonction des évolutions du projet du CoDT-D et du contenu (à venir) du CoDT-R.

1. Le SDT, ses ambitions, ses concepts et notions clés

Notre premier commentaire concerne la forme, plus que le fond, du document. L'élément marquant à l'entame de la lecture du projet de SDT réside dans son ampleur formelle. Plus de 200 pages d'objectifs, de principes, de mesures, de définitions et de schémas (sans compter les pages dédiées aux représentations des centralités et reprises à l'annexe 2 du projet).

A la première lecture, il apparaît très délicat de se faire une idée « simple » des objectifs et ambitions poursuivis par la Région qui devraient guider les politiques régionales et, surtout, locales. Cet écueil formel doit être levé pour favoriser l'adhésion des acteurs concernés par la mise en œuvre de cette politique, au premier rang desquels figurent les pouvoirs locaux. Pour reprendre l'adage, « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement » ; l'adhésion passe en premier par la compréhension. A l'évidence, le SDT passe, en l'état, à côté de ce principe. Cette difficulté risque en outre d'être source d'insécurité juridique.

Quatre actions « formelles » complémentaires nous semblent devoir être menées pour favoriser l'adhésion des villes et communes au présent document. Un effort tout aussi conséquent, mais sans doute différent doit être mené pour garantir l'information des autres acteurs de la politique du développement territorial et du public en général.

- *Un résumé vulgarisé et illustré.*

Il apparaît évident qu'une **synthèse du SDT**, contenant les éléments clés suffisants pour en comprendre les ambitions et objectifs doit être rédigée en complément du projet de SDT. Cette solution, envisagée par le SDER de 1999, doit pouvoir être réitérée pour le présent projet. Une synthèse orientée en fonction des intérêts respectifs, en plusieurs strates, pourrait de surcroit être envisagée en fonction du public cible (mandataires, services urbanisme, architectes, citoyens, etc.). Comme le rappelle l'article D.I.1 du CoDT, chacun a en effet un rôle actif à jouer dans le développement durable et attractif du territoire.

- *Une sobriété dans les nouveaux concepts*

Un élément marquant du projet de SDT est sa propension à l'utilisation et la formalisation de nouveaux concepts. A titre d'exemple :

- Le concept de « trajectoire d'artificialisation » apparaît complexe à manipuler. Il implique de mettre en place des politiques progressives et territorialisées. L'implémentation de ces trajectoires à l'échelle communale n'est cependant pas suffisamment détaillée pour être opérationnelle.
- La notion de « bordure de centralité » est également insuffisamment précise. Le document définit la bordure comme un terrain situé « en bordure d'une centralité » comme attenant à la centralité ou à proximité immédiate. La bordure est également définie comme un espace de transition. Alors qu'elle a des implications importantes, cette définition floue donne une très large marge d'interprétation ce qui posera des problèmes quand il faudra l'appliquer sur le terrain.

- La notion « d'axes structurants » de centralité relève d'une problématique similaire.

Le glossaire comprend 15 pages de définitions et près de 125 (nouveaux) termes définis. Chacun de ces termes a des implications plus ou moins importantes ou directes sur le développement territorial local. Ils rendent de surcroît, plus ardue la lecture du document. Il convient de rappeler que la majorité des acteurs qui utiliseront le SDT, sans compter les citoyens intéressés, ne disposent pas nécessairement du bagage suffisant pour en maîtriser tous les tenants et aboutissants. Il convient donc d'en faciliter en mieux la lecture et la compréhension. Malgré les mérites du glossaire, il nous semble indispensable de revoir à la baisse les ambitions sur ce point et **d'aspérer à une sobriété dans l'utilisation de nouveaux concepts.**

- **Une approche pragmatique et opérationnelle**

Un autre élément évoqué ci-dessus concerne la difficulté apparente d'une maîtrise globale du document et l'insécurité juridique qui va en découler sur les outils de la politique du développement territorial³. Pour rappel, le présent document sera d'application immédiate, dans son ensemble⁴, aux plans de secteur, schémas et guides. Il sera d'application, pour partie, aux projets d'implantations commerciales⁵ et, au niveau de la « localisation », pour certains permis, comme ceux concernant des projets de plus de 2 hectares. Sans une lecture combinée du CoDT et du SDT, il n'est pas évident de comprendre la portée de ce dernier.

Il nous semblerait pertinent d'**expliquer**, en introduction du projet de SDT sans doute, **la valeur du document et sa portée**. Un tableau récapitulatif de ses effets – en fonction des dossiers analysés au niveau communal (schéma, projet de plus de 2 ha, projet dans une centralité, etc.) – pourrait utilement compléter cet explicatif. La grille de lecture rédigée par le SPW-TLPE⁶ nous semble dans ce cadre constituer une bonne base mais mériterait d'être retravaillée pour en faciliter la compréhension par tous les acteurs.

Une solution complémentaire, serait de garantir une lecture simplifiée du SDT au travers d'une **grille d'analyse** permettant aux acteurs concernés, et principalement les communes, d'identifier, pour chaque type de projet ou de politiques spécifiques (logement, mobilité, environnement, etc.), les objectifs régionaux sous-tendus, leurs contenus, et les éléments à prendre en considération dans le cadre de la balance d'intérêts liée à chaque objectif qui devra indubitablement avoir lieu dans le cadre des processus décisionnels. Cet effort de réécriture, dans un document annexe, sorte d'explicatif thématique, serait d'une grande utilité pour les acteurs locaux. Cette **grille d'analyse se devra d'être claire, éclairante, et suffisamment exemplifiée**⁷ que pour permettre aux décideurs locaux notamment de faire les choix d'aménagement en connaissance de cause, en étant informés des marges de manœuvre qui sont les leurs et qui doivent subsister largement. Ce travail pourrait également porter sur les centralités, espaces excentrés ou la structure territoriale. Ainsi, pour exemple, quels objectifs, principes et mesures sont envisagés pour les centralités villageoises ? Quelles différences avec les centralités urbaines ? Qu'est-il envisageable de faire dans un pôle ? Etc.

³ Mais pas seulement, v. point suivant sur le rapport aux autres politiques.

⁴ Exception faite des centralités et des mesures guidant l'urbanisation.

⁵ V. infra point 5 pour une explication plus fine de ces implications et des centralités.

⁶ <https://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/amenagement/views/documents/amenagement/regional/sdt/sdt-2023/sdt-tableau-d-application-du-sdt-aux-outils-codt.pdf>.

⁷ Notamment pour démontrer que les principes et mesures projetées peuvent être rencontrés.

- **Garantir une formation et une information préalable et complète**

Pour pallier les écueils formels précités, la formation et l'information des acteurs concernés apparaissent comme une formalité indispensable. Si tous les acteurs de cette politique doivent être visés, un effort tout particulier doit être fait en faveur des autorités locales (mandataires et services communaux) au vu des implications du SDT sur leurs politiques et actions territoriales (schémas, guides et permis mais également les politiques transversales). Ce préalable impose **un temps suffisant** entre l'adoption définitive du CoDT et du SDT et son entrée en vigueur. **Six mois** apparaissent, dans ce cadre, nécessaires. Une autre formation et information pratique et technique – autour notamment du référentiel envisagé sur le sujet⁸ – doit concerner la mise en œuvre et les implications des « centralités », mais nous y reviendrons.

2. Le SDT, une stratégie territoriale, globale

Il nous semble tout d'abord indispensable que le Gouvernement wallon clarifie le rôle qu'il alloue au SDT par rapport à d'autres politiques régionales (environnementales, économiques, touristiques, en matière de transport ou de logement, etc.) tenant compte du fait que ces autres politiques sont-elles-mêmes susceptibles d'influencer d'autres échelons décisionnels et notamment les autorités communales. A cet égard, le texte est ambigu. Les autres politiques semblent, du moins dans leurs implications spatiales, être subordonnées à la politique territoriale et au SDT plus particulièrement⁹. Or, juridiquement et dans le suivi et la mise en œuvre quotidienne de ces politiques, il n'en est rien.

Il est également nécessaire de se poser la question de la légitimité d'une telle approche centralisée. Le point clé doit résider dans l'impact direct et indirect du SDT sur ces autres politiques et les efforts, parfois conséquents, qui devront être réalisés pour assurer la mise en œuvre et le respect de ses objectifs. Prenons l'exemple de la politique du logement, où les efforts (financiers notamment) apparaissent fondamentaux. Comment cadrer et maîtriser l'augmentation potentielle (mais sans doute inévitable) du coût des logements au sein des centralités ? Comment garantir encore demain une mixité sociale effective ? Comment assurer une diversité typologique dans les centralités ? Comment limiter les divisions excessives d'immeubles existants ? Comment éviter que les coûts de viabilisation des projets dans les centralités n'affectent le coût des logements ? Comment concrétiser les nécessaires espaces (verts) publics indispensables ? Ces questions ne sont pas résolues par le SDT. Il reviendra sans doute à la politique du logement d'en prendre le pilotage, mais ces impacts ont-ils été réellement évalués ? Comment combiner les ambitions et perspectives des politiques sectorielles au regard des implications directes et indirectes à moyen et long terme du SDT ? Des questions similaires doivent être posées pour les autres politiques impactées comme la mobilité, le tourisme, l'économie, le commerce, l'environnement, etc.

Il apparaît en tout cas dommageable qu'une vision plus transversale et holistique du développement territorial n'ait pas été envisagée au travers de la procédure d'adoption du présent outil. Même si la tâche s'avère conséquente, elle est à la mesure des ambitions du projet de SDT. Pour reprendre le même exemple, il apparaît ainsi fort probable que les « centralités », et la raréfaction du foncier qui va en découler à terme, vont avoir un impact sur l'accessibilité des logements, la mixité sociale et le cadre de vie en général. Ces conséquences pratiques ne devraient-elles pas faire l'objet d'analyses préalables pour définir les actions susceptibles de pallier les effets négatifs potentiels des mesures envisagées ?

⁸ V. not. SA2-M4.

⁹ Il est pour exemple précisé dans le projet de SDT : « l'évaluation régulière des outils d'aménagement du territoire normatifs et opérationnels, ainsi que d'autres outils ayant des retombées spatiales (plans communaux de mobilité, développement rural...) permettra d'appréhender leurs effets sur l'aménagement et la gestion du territoire. Ces outils devront être évalués et seront, le cas échéant, créés, modifiés ou supprimés » (p.229).

A défaut, le risque est grand d'assister à une course de « rattrapage » des politiques sectorielles qui, plus qu'ambitionner l'avenir, tenteront de répondre aux conséquences d'un présent regrettable. Nous estimons qu'au regard des ambitions transversales portées par le SDT un réel travail prospectif et de cohérence avec les politiques « sectorielles », reconnues comme ayant un impact certain sur le développement territorial régional et communal (logement, tourisme, environnement, énergie, mobilité, etc.), doit être réalisé.

Dans ce cadre, il est nécessaire de se poser la question de la nécessaire flexibilité du SDT au regard des autres politiques sectorielles. Des principes reconnus comme essentiels ou acquis aujourd'hui pourraient connaître des évolutions notables dans les années à venir, tant politiquement que socialement. Du fait de la complexité de son adoption et l'ampleur de son contenu, le SDT n'a pas en l'état la souplesse et la réactivité que pourraient avoir d'autres « plans » wallons.

De manière globale, **la recherche d'un outil plus souple et dynamique dans son suivi, son évaluation et son adaptation mériterait d'être ambitionnée tant au regard des enjeux à venir de la politique du développement territorial qu'au regard des perspectives des politiques sectorielles**. Rappelons que le SDT actuellement d'application en Wallonie a plus de 25 ans. Il convient de mettre en place les procédures et processus qui permettront d'assurer à l'avenir une évaluation, et le cas échéant, une « mise à jour », plus récurrente de l'outil. Le « Monitoring » a dans ce cadre un rôle important à jouer.

3. Le SDT, ses objectifs, principes et modalités

Afin de mettre en œuvre ses 20 objectifs – non réellement modifiés depuis la précédente version du SDT – le présent projet liste un certain nombre de « **principes de mise en œuvre** ». Chaque objectif dispose de ses « principes ». On en compte 267 au total. D'emblée, nous pouvons relever que l'ampleur et le nombre de ces principes rendent à l'évidence leur maîtrise totale peu probable et renforcent la nécessité d'une grille d'analyse telle qu'évoquée plus haut. Relevons par ailleurs que ces principes ont une précision très variable l'un au regard de l'autre. On passe ainsi de principe de bonnes intentions (« *La diversité des territoires est mise en valeur pour augmenter la résilience de toute la Région face aux fluctuations et crises à venir* »¹⁰) à des principes « opérationnels » forts, aux conséquences incertaines¹¹ (« *A l'horizon 2030, 30% des nouveaux terrains à vocation économiques sont aménagés sur des terrains déjà artificialisés. Ce taux est porté à 100% à l'horizon 2050, sauf en cas de désartificialisation telle que visée au principe SA1 P9* »¹²). Cette variabilité n'en facilite pas la lecture, d'autant qu'aucune « hiérarchie » n'est ambitionnée et que, partant, tous se valent au travers d'appréciations qui se voudront équilibrées et cohérentes. Notons positivement que la grande majorité des principes, par leur portée générale et « prudente »¹³, laisse souvent une marge de manœuvre appréciable permettant de répondre aux spécificités territoriales concernées.

Ces principes de mise en œuvre sont complétés de « **mesures de gestion et de programmation** ». Contrairement au précédent projet de SDT, le présent texte prévoit ce type de mesure pour tous les objectifs ce qui emporte, certes, plus de cohérence dans l'appréhension du texte mais qui en complexifie encore la lecture. On en compte 138 pour

¹⁰ CC1-P7.

¹¹ Principes qui posent d'autres questions : comment est-il monitoré ? quelle publicité est réalisée ? Quelles en sont les conséquences ? etc. (V. point 7 ci-dessous).

¹² SA3eco-P3. Notons le recours au « renvoi » qui complexifie encore plus la lecture.

¹³ Exemple : « *Les sites touristiques sont structurés par des aménagements de qualité de façon à améliorer leur image et à être aisément exploitables* » (A14-P8) ; « *Les réseaux de transports sont consolidés dans une perspective de création de richesse et de développement durable* » (A15-P6) ; « *Les mobipoints sont préférentiellement localisés dans les centralités urbaines* (A16-P7) ».

l'ensemble du document, qui se surajoutent aux 267 principes de mise en œuvre précités. Ces « *mesures de gestion et de programmation* » détaillent les actions à mettre en œuvre par les pouvoirs publics pour rencontrer les principes et objectifs. Elles s'adressent tant à la « Région » (2/3) qu'aux « communes » (1/3). Au niveau communal, la majorité vise le contenu des outils (spécialement le SDC¹⁴) et la mise en œuvre des « centralités »¹⁵. Leur contenu, bien que plus opérationnel, reste très variable, peu concret¹⁶, et parfois incertain quant à leur formalisation¹⁷. En tout état de cause, ils ***nécessiteront des moyens financiers, humains et techniques conséquents qu'il conviendra de prévoir pour garantir l'opérationnalisation par les communes au regard du principe de neutralité budgétaire***¹⁸. Dans ce cadre, une étude d'impact sur les finances communales – au niveau du rapport sur les incidences environnementales – sur l'ensemble de ces principes et mesures mériterait d'être réalisée.

Viennent enfin, les « ***mesures guidant l'urbanisation*** » qui, en apparence, sont les plus marquantes et les plus « lisibles » pour les villes et communes car elles ont des ambitions chiffrées destinées à encadrer l'urbanisation au regard de l'optimisation spatiale et des centralités. Rédigées sous la forme de tableaux, on en compte une série sur l'urbanisation de « *terrains de plus de 0,5 ha* » dans et en dehors des centralités et une autre sur les mesures « *liées aux implantations commerciales* »¹⁹. Elles prévoient, pour exemple, d'éviter les surfaces ou ensembles commerciaux de 400 m² à 1.500 m² relatifs aux achats légers dans les espaces excentrés. Inversement, ces mêmes projets sont admissibles en centralités urbaines et de pôles à condition de présenter au moins 10 commerces de détail à moins de 500 m de cheminement piéton. Elles sont à éviter dans les « centralités villageoises » sauf pour les commerces « centralisant ».

Sans ambition d'exhaustivité, il est possible de souligner, de manière plus globale, certains éléments :

- La distinction pratique et juridique entre ces différentes notions – « principe de mises en œuvre », « mesures de gestion et de programmation » et « mesures destinées à l'urbanisation » – en raison notamment de la rédaction de leur libellé, n'est pas évidente. Quelle est, fondamentalement, la différence d'impact respectif et attendue de ces principes et mesures ? L'une a-t-elle plus de « force » que l'autre ? Le propos est à cet égard confus. Le SDT devrait préciser la portée de chacune d'elles en jouant notamment sur la précision et la portée des actions envisagées. Ce travail permettrait de faciliter l'arbitrage à réaliser en cas d'adoption ou de révision de plans, schémas et permis et de faciliter la motivation des écarts éventuels. Notons à ce sujet que s'il est indéniable que la rédaction sous forme de tableau des « mesures destinées à l'urbanisation » est un plus ; elle risque cependant d'avoir un effet catalyseur sur l'attention du lecteur. Par sa mise en exergue (sous forme de tableau double en annexe), le lecteur est intuitivement porté à croire en leur importance supérieure et risque de résumer le projet de SDT à ces dernières ; ce qui, *a fortiori*, n'est pas le cas. Il convient dans ce cadre de se demander si une distinction expresse entre ce qui

¹⁴ Exemple : « *dans les schémas de développement communaux et pluricommunaux : Décliner et cartographier les liaisons écologiques régionales et prévoir des infrastructures vertes qui garantissent des liens entre les milieux naturels (...)* » (SA6.M4)

¹⁵ Pour exemple : « *dans les centralités, de manière à renforcer la fonction résidentielle, prévoir la mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté (ZACC), l'inscription de zones destinées à l'habitat et/ou de zones d'enjeu communal (ZEC) par révision du plan de secteur* » (SA2.M9).

¹⁶ Exemple : « *gérer le stationnement des véhicules automobiles, des cars de tourisme, des camping-cars et des vélos, particulièrement dans les communes rurales accueillant de grandes infrastructures touristiques* » (A14.M7). Autre exemple : « *Utiliser les plateformes numériques cartographiques de la Région* » (A18.M12)

¹⁷ Pour exemple : « *Dans les espaces fortement impactés par les conséquences des changements climatiques, en particulier ceux soumis aux risques d'inondations et d'îlots de chaleur, tenir compte des ressources et des besoins du territoire (pluri)communal en termes de services écosystémiques de régulation* » (SA5.M7).

¹⁸ Nous y reviendrons plus loin dans le point relatif aux « centralités ».

¹⁹ Elles sont toutes reprises à l'annexe 1 du SDT pour en faciliter la lecture. Ce qui rejoint notre demande de lisibilité évoquée au point 1.

s'applique aux permis, aux guides et schémas ne devrait pas être formalisée (v. point 1 de la note pour les propositions relatives à la forme du document).

- Comme évoqué préalablement, il reste très difficile d'avoir une lecture complète, transversale et intégrée des principes et des mesures proposées par le Gouvernement. Les interactions sont nombreuses et, en l'absence de priorisation, l'arbitrage qui devra être opéré par les communes risque de ne pas être évident. Cette difficulté de lecture et d'appropriation risque d'entraver la bonne mise en œuvre du SDT et d'être source d'insécurité juridique face aux décisions prises. Ce constat renforce notre demande de création d'**un document de vulgarisation qui permettrait des entrées « par politique »** (logements, espace public, activités économiques, etc.)²⁰.
- Il apparaît que la mise en œuvre des principes et, surtout, des mesures projetées, **nécessitera des moyens financiers conséquents** pour être effectivement réalisée. Le projet de **SDT n'aborde aucunement ce point et ne semble pas évaluer leur faisabilité financière**. Il convient pourtant de rester réaliste. Il s'agit là de l'élément clé, vecteur de réussite à la concrétisation du SDT. Des éléments de réponses doivent y être apportés par le Gouvernement afin qu'il ne reste pas un document de « bonnes intentions ». Le cas échéant, des choix devront être réalisés. L'efficacité doit pouvoir primer sur une ambition peut-être trop élevée. En toute hypothèse, **les villes et communes ne pourront assumer la charge financière conséquente que l'opérationnalisation du SDT emporte**. Cette charge doit être prise en charge directement ou compensée par la Région.
- Comme nous le rappellerons plus bas²¹, il s'impose de garantir une certaine souplesse dans la gestion du lien hiérarchique qui unit les schémas entre eux notamment dans l'implémentation des mesures de gestion et programmation. Les principes de mise en œuvre et les mesures de gestion et de programmation ne peuvent être considérés comme partie intégrante et indissociable des « objectifs ». Il doit **rester possible pour une commune**, désireuse d'adopter un schéma communal, de s'écarter ou **de proposer, en fonction de ses spécificités territoriales notamment, d'autres principes de mises en œuvre ou, surtout, d'autres mesures de gestion et de programmation** susceptibles de rencontrer également les objectifs poursuivis par le SDT. Cela permettrait notamment de faire face à des opportunités qui verraient le jour à l'avenir et pour lesquelles une réponse appropriée devrait être trouvée. Cette souplesse doit être garantie par le SDT et rappelée en introduction du document. Dans ce cadre, et, si elle existe, la gradation hiérarchique entre principes et mesures doit également être précisée. Cette souplesse au niveau communale permettrait, pour partie, de pallier la « rigidité » d'adaptation du SDT précitée.
- De manière plus spécifique, nous pouvons également relever :
 - o **Au niveau des besoins économiques**
Le SDT précise « A l'horizon 2030, 30 % des nouveaux terrains à vocation économiques sont aménagés sur des terrains déjà artificialisés. Ce taux est porté à 100 % à l'horizon 2050, sauf en cas de désartificialisation telle que visée au principe SA1 P9 ») (SA3ecoP3). Par ailleurs, « Toute nouvelle artificialisation sera compensée en vue de tendre vers zéro km² d'artificialisation nette par an et au plus tard en 2050 à l'échelle régionale » (SA1-P9). Pour les mesures de gestion et de programmation, le document précise également en A17.M1 « Réhabiliter 100 ha de sites à réaménager avec une attention pour le retour de ces sites, lorsque leur localisation y est favorable, à l'activité économique ».

²⁰ V. supra, point 1.

²¹ V. supra, point 8.

Notre association peut partager ces principes. Ils posent néanmoins **la question de la disponibilité foncière et de la solidarité entre les territoires**. En effet, certains territoires présentent une quantité importante de terrains déjà artificialisés mal localisés et qui pourraient servir à recréer du foncier économique alors que d'autres en sont dépourvus. Cela risque de créer d'une part une concurrence entre territoires et d'autre part de freiner certains développements notamment de certaines aires métropolitaines. Il convient par ailleurs qu'un nombre suffisant de terrains reste disponible et mobilisable rapidement pour répondre aux enjeux économiques et de réindustrialisation poursuivis par la Région.

Nous souhaitons que la Région puisse mettre en place un dispositif (gouvernance et moyens financiers) qui pourraient réguler l'offre en foncier économique en intégrant une logique d'échange à l'échelle des bassins d'optimisation spatiale. Des mécanismes de solidarité entre bassins devraient également être mis en place.

- **Au niveau des commerces**

Nous prenons acte de la volonté d'appliquer, dès l'entrée en vigueur du SDT, les centralités aux projets d'implantations commerciales²². Comme évoqué par ailleurs (v. point 0 et 5), nous soulignons dans ce cadre l'importance de la nécessaire concordance à réaliser entre les centralités prévues au sein du SDT et les réalités communales, spécialement lorsqu'un SDC ou un SRDC existe sur ledit territoire.

Bien que compréhensible au regard du CoDT et de son champ d'application, le SDT n'explique pas avec suffisance la raison du seuil minimum de 400 m². Au regard des nouveaux modes de consommations – liés notamment à l'e-commerce – le recours à des cellules de cette taille (spécialement pour le « léger ») ne constituera plus, à l'évidence, la norme. Par ailleurs, la vitalité des centralités passe, déjà actuellement, par la création de cellule plus petites et dynamiques. Pour ce faire, il apparaît complémentaires nécessaires de doter les communes des outils permettant la régulation et le soutien aux commerces en centralité.

Se pose également la question de la gestion de la mixité commerciale en centralité. Le SDT ne reconnaît que 3 catégories : léger, alimentaire et lourd. Quels outils seront donnés aux villes et communes pour garantir un « panachage » suffisamment fort au sein du « léger » pour une mise en œuvre cohérente de leur territoire ? Des réponses devront figurer au sein du CoDT pour aider les communes à gérer au mieux le développement de leur territoire.

La gestion des nodules existants, localisés hors centralités, mériterait également d'être plus étayée. Quels sont les devenir de ces espaces. Comment envisager et avec quels moyens, le cas échéant à terme, un recyclage compatible avec les territoires concernés ?

- **Au niveau de l'imperméabilisation**

Tenant compte des inondations de 2021, le projet SDT fait une place importante à la question de l'imperméabilisation. Notre association souligne positivement cette prise en considération.

²² V. projet de réforme du CoDT, 2^e lecture.

Quelques éléments nécessiteraient d'être revus ou précisés :

- SA1P14 : La perméabilité des sols est favorisée et la récolte des eaux de pluie pour les besoins en eau non potable est soutenue. Les zones de captage et les zones vulnérables pour les eaux souterraines sont protégées. Ce principe devrait être reformulé. La protection des zones de captage implique parfois l'imperméabilisation (article 169 du Code de l'eau), ce qui ne transparaît pas dans ce principe.
 - SA1M1 : Monitoring de l'artificialisation et de l'imperméabilisation selon les bassins d'optimisation spatiale. Pourquoi l'outil du GTI n'est pas recommandé pour quantifier l'imperméabilisation ?
 - SA5M1 : Examiner les modalités de calcul du taux d'imperméabilisation équivalente et de monitoring les plus efficaces. Le cas échéant, prendre les mesures normatives qui s'imposent pour imposer un calcul du taux d'imperméabilisation dans le cadre des permis. La méthode existe déjà (GTI, surface de ruissellement équivalente) et est utilisée depuis de nombreuses années. Ne faudrait-il pas, à un moment, se donner les moyens de ces ambitions et imposer le remplissage du tableau du GTI ?
 - Le document fait référence au concept de pleine terre dans le projet ce qui exclut notamment par définition les toitures végétalisées et les drains pour limiter l'imperméabilisation. Pourquoi ne pas réutiliser ou adapter les outils existants (GTI) ?
- **Au niveau de la mobilité**

Le SDT décline un ensemble de principes de mise en œuvre afin de mieux soutenir les modes de transport plus durables adaptés aux spécificités territoriales et au potentiel de demande. Ces principes, et les mesures de gestion et de programmation qui en découlent, donnent aux villes et communes des responsabilités qui ne sont pas les leurs actuellement (organisation de la mobilité partagée SA4.P22), maillage des bornes de chargement électrique (SA4.P24), etc.) ou semble conférer aux villes et communes des leviers pour mettre en œuvre ces principes alors qu'elles n'en disposent pas (typologie et disponibilité des services dans les villes et villages à 10 minutes (SA4.P2). On relèvera en outre le coût important que représentent les aménagements ambitionnés par le SDT au niveau des voiries communales. Les moyens dévolus aux communes actuellement pour leur permettre d'entretenir leur réseau sont largement insuffisants pour assurer un entretien normal du réseau. Les moyens dévolus dans ce cadre doivent être largement amplifiés, afin de permettre les aménagements souhaités dans le respect du principe STOP, dans une perspective de développement des modes actifs.

5. Le SDT, ses centralités comme outil de concrétisation de « l'optimisation spatiale »

La question des « centralités » et de « l'optimisation spatiale » a déjà pu être évoquée dans le cadre de notre avis relatif au projet de CoDT (dont nous reprenons, en encadré, une synthèse relative à cette thématique). Nous rappellerons ici les principes fondamentaux et émettrons certains commentaires ou propositions complémentaires.

Avis UVCW relatif à la première lecture du CoDT – 6 décembre 2022

Notre Conseil d'administration a eu l'occasion d'émettre un premier avis sur l'optimisation spatiale et les centralités lors de la première lecture de la réforme du CODT. En raison de l'interdépendance entre cette réforme et celle du SDT ici analysée, nous reprenons ci-

dessous une synthèse des éléments qui mériteraient d'être confirmés dans la suite de la réforme et qui s'ajoute aux éléments évoqués par ailleurs dans le cadre du projet de SDT.

Sur l'optimisation spatiale, nous mentionnions en synthèse ceci :

« Cet objectif constitue le cœur de la réforme et emporte, dans ses principes et implications, le bouleversement le plus ambitieux et important pour le développement territorial wallon et local. Le projet sociétal que sous-tend le changement de paradigme opéré par la réforme est partagé par notre association tout comme la volonté de privilégier, dans le respect du principe d'autonomie communale, le levier de la délivrance des autorisations cadrée par les instruments de planification (locaux).

La volonté de recentrer l'urbanisation sur les centralités pose cependant de nombreuses questions de concrétisation, d'opportunité, d'effectivité et d'opérationnalité. L'adhésion à une telle formule rend certains prérequis indispensables pour éviter une centralisation de facto de cette politique aux mains de la Région, jugée inadmissible par notre association.

Au vu des difficultés d'opérationnalité, du manque d'incitants et des effets induits conséquents pour l'autonomie communale, le pouvoir supplétif régional tel que prévu par la réforme et relatif aux centralités et à ses implications, ne peut en l'état être admis. En fonction de la rigidité des critères adoptés et du périmètre adopté, les communes pourraient être vidées de leur pouvoir d'agir.

A notre estime, il convient tout d'abord que la Région puisse garantir la faisabilité des objectifs qu'elle se fixe (et la transposition au sein des outils ad hoc) par l'ensemble des communes dans le délai de 5 ans établi. Il convient ensuite de remettre à plat certains principes pour redéfinir les conditions de succès de la réforme au travers notamment :

- ***d'une réelle simplification du SDC tant sur son contenu que sur sa praticabilité en développant un instrument de planification stratégique thématique, souple et dynamique ;***
- ***d'une neutralité budgétairement absolue et entière pour les pouvoirs locaux dans l'élaboration et l'implémentation des outils jugés pertinents par la Région et qui se substituent à une réforme globale du plan de secteur;***
- ***d'un accompagnement technique, humain, documentaire et financier suffisant de la part de la Région auprès des communes qui se lancent dans l'adoption de ce schéma ;***
- ***d'un volet simplifié et préformulé de l'"analyse contextuelle" ;***
- ***d'une potentielle simplification de diverses procédures inscrites au sein de la politique de l'aménagement du territoire, comme la possibilité de faciliter dans les centralités la dérogation au plan de secteur ou les révisions de plan de secteur afin d'assurer le développement cohérent de nouvelles zones urbanisables. La question de l'absence partielle de compensation (à l'instar des ZEC actuelles) nous semble devoir être repensée et reprise au sein de ces centralités ;***
- ***d'une prise en charge globale par la Région des coûts des révisions de plan de secteur pour les communes qui ont adopté leurs centralités afin d'en faciliter encore plus l'activation ;***
- ***d'une possibilité d'obtenir des moyens opérationnels supplémentaires, indispensables à la concrétisation des objectifs poursuivis, tout en favorisant l'adoption d'outils fonciers (droit d'expropriation, de préemption, etc.) ;***
- ***de la pérennisation et de l'extension de l'engagement des conseillers en aménagement du territoire (CATUs). Pour aider les communes à se lancer dans la définition de leurs centralités, un subside complémentaire pourrait par ailleurs être octroyé pour consolider ou engager ce référent indispensable.***

De manière générale, il apparaît nécessaire que les politiques activées au niveau régional soient plus tournées vers une incitation à la localisation au sein des centralités qu'à une limitation des possibilités de bâtir à l'extérieur de ces dernières.

***Il ne pourrait dans ce cadre être admis que la commune soit tenue à procéder à des indemnisations** qui découleraient du contenu de son SDC adopté en conformité au SDT. **La Région doit couvrir l'ensemble des risques financiers liés à l'adoption de ses mesures** et aux obligations qui en découlent pour les communes. Inversement, la question de **la captation des (éventuelles) plus-values** dans les centralités doit également être envisagée.*

En toute hypothèse, la définition de centralité doit s'accompagner d'une réflexion d'ampleur sur ses objectifs sociétaux, son attractivité et ses conséquences pratiques tant pour les acteurs publics et privés du développement territorial que pour les habitants de notre Région. De nombreuses questions vont se poser, tant au niveau de la faisabilité des projets immobiliers, de leur qualité et de leur accessibilité financière, qu'au niveau de la qualité du vivre ensemble induite par la nécessaire densité qui en découle (cohésion sociale, mixité sociale, accessibilité aux services, mixité de fonction, qualité des espaces publics, etc.). Le CoDT n'apporte ici aucune réponse à ces questions indispensables à la concrétisation de ce développement territorial durable ».

a. Principes

Au travers du projet de CoDT et de SDT, le Gouvernement a fait le choix de recourir au concept clé « **d'optimisation spatiale** » pour rencontrer les objectifs de réduction de l'artificialisation et de lutte contre l'étalement urbain.

L'introduction de ce concept, qui s'inscrit dans la tendance européenne²³, bouleverse de manière considérable les fondements de la politique de développement territorial telle que menée jusqu'à présent en Wallonie. La réforme introduit une notion d'équilibre entre développement et optimisation. Il suppose que soient recherchés le ou les modes d'organisation spatiale qui permettent de maximiser l'efficacité des échanges tout en réduisant les externalités négatives sur l'environnement. C'est bien l'efficacité des échanges que l'optimisation tend à maximiser et non forcément les échanges eux-mêmes. C'est un changement de paradigme important²⁴.

Pour concrétiser ces objectifs, quatre outils complémentaires, suivis par un monitoring, seraient mis en œuvre :

- La « **trajectoire** » de réduction de l'étalement urbain vise, selon le projet de SDT « à l'horizon 2050, zéro artificialisation nette et 75 % du développement résidentiel dans les centralités ».
- Les « **bassins d'optimisation spatiale** » – correspondant aux territoires gérés par les fonctionnaires délégués des directions extérieures de l'administration régionale de l'aménagement du territoire – qui visent à prendre en compte, pour la définition de ces trajectoires, les différents besoins et caractéristiques du territoire wallon.
- Les « **centralités** » destinées à concentrer l'urbanisation et qui sont, « conçues comme des lieux caractérisés par une concentration en logements et fournissant, au minimum,

²³La Commission européenne a présenté une « Stratégie en faveur des sols » (novembre 2021) avec une législation qui devrait être adoptée en 2023. On y lit qu'« afin d'atteindre l'objectif de l'Union européenne de mettre un terme d'ici à 2050 à l'augmentation nette de la surface de terres occupées, les Etats membres devraient fixer leurs propres objectifs ambitieux en la matière au niveau national, régional et local pour 2030 et appliquer la « hiérarchie de l'occupation des terres » consistant à éviter – réutiliser – minimiser – compenser – au lieu d'imperméabiliser de nouvelles terres naturelles ou agricoles ».

²⁴ Exposé des motifs du projet de CoDT.

une bonne accessibilité en transports en commun et des services et équipements de base, tout en assurant la qualité de vie des habitants (espaces verts, surface habitable, etc.), la cohésion et la mixité sociales et le développement économique ».

- Les **mesures concrètes** relatives notamment à l'occupation de sols (densités, sort des ZACC, etc..).

A l'évidence, le principal levier d'action de cette nouvelle politique, et l'impact majeur pour les communes, réside dans la mise en place de « **centralités** ». Ce concept constitue la « *clé de voute d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire qui oriente les projets préférentiellement vers les lieux les mieux équipés* »²⁵. Chaque commune disposera d'au moins une centralité.

Concrètement, la réforme prévoit que les mécanismes mis en place en vue de l'optimisation spatiale s'articulent en **trois temps** :

1. Le schéma de développement du territoire contient les critères de délimitation des centralités et de détermination des mesures destinées à guider l'urbanisation dans et en dehors des centralités. Il définira également les centralités et mesures, lesquelles entreront en vigueur cinq années plus tard si les communes n'ont pas adopté entretemps un schéma de développement pluricommunal ou communal²⁶ ;
2. Si, malgré l'entrée en vigueur du schéma de développement du territoire, les communes restent inactives, le Gouvernement peut « inviter » celles-ci à entamer une procédure d'élaboration ou de révision de leur schéma de développement communal.
3. Si, malgré cette invitation, les communes concernées n'ont pas adopté leur schéma de développement du territoire, le Gouvernement pourra décider d'initier une procédure de révision du plan de secteur là où elle est la plus nécessaire.

Ce n'est donc qu'après 5 ans que les centralités ne sortiraient pleinement leurs effets envers les villes et communes qui n'auraient pas adopté de schémas de développement communaux (partiels) pour les définir.

Comme évoqué, à terme, les centralités constitueront le catalyseur des politiques communales et régionales du développement territorial.

Presque chaque objectif du projet du SDT contient des principes de mises en œuvre, des mesures de gestion et de programmation et des mesures guidant l'urbanisation relatifs aux centralités. Il est difficile de tous les citer (d'autant qu'au sein des centralités, il convient de distinguer les centralités urbaines, les centralités urbaines de pôles et les centralités villageoises, et leurs effets distincts). Les plus parlantes constituent sans conteste les mesures guidant l'urbanisation. Ce sont en effet les plus précises et les seules à s'appliquer directement aux permis.

On peut dans ce cadre distinguer les mesures s'appliquant aux projets d'implantations commerciales des autres projets de plus de 0,5 ha. En effet, pour les projets commerciaux, le projet de CoDT prévoit une application immédiate des centralités sans attendre le délai de 5 ans. On y lit, pour exemple, que les surfaces ou ensembles commerciaux compris entre 400 et 1500 m² destinés aux « achats alimentaires » seront :

- dans les « espaces excentrés » : à éviter sauf en restructuration d'ensembles ou de surfaces existants,
- dans les « centralités villageoises » : admissibles,

²⁵ Exposé des motifs du projet de CoDT

²⁶ Les centralités et mesures édictées par le schéma régional et entrées en vigueur cesseront de produire leurs effets lors de l'entrée en vigueur de mesures et centralités définies par le schéma pluricommunal ou communal.

- dans les « centralités urbaines et urbaines de pôles » : admissibles, en complément de l'offre commerciale des cœurs de centralités, et à condition de présenter au moins 10 commerces de détail à moins de 500 m de cheminement piéton.

Pour les autres projets et permis qui concernent des terrains de plus de 0,5 ha, l'application des mesures guidant l'urbanisation ne se ferait que dans 5 ans. Dans les centralités, ils devraient notamment respecter des densités spécifiques. « *Les centralités sont consolidées et densifiées en tenant compte de leurs caractéristiques villageoises ou urbaines. La densité nette en logements des projets est de :*

- *≥ 20 logements à l'hectare dans les centralités villageoises,*
- *≥ 30 logements à l'hectare dans les centralités urbaines,*
- *≥ 40 logements à l'hectare dans les centralités urbaines situées dans un pôle.*

Les densités peuvent être nettement supérieures à ces minima dans les cœurs et le long des axes structurants de centralité »²⁷.

On le voit, rien qu'au regard de cet objectif, les implications des centralités sur le développement territorial local seront majeures.

b. Commentaires

Le CoDT et le SDT étant intimement liés, nous renvoyons pour partie aux commentaires déjà émis sur le sujet lors de la première lecture du projet de CoDT²⁸. Nous émettrons ci-dessous quelques propositions complémentaires découlant des éléments nouveaux issus du projet de SDT.

Le projet tend, au travers du principe de subsidiarité et par le biais de balises, à donner aux communes plus d'autonomie et de responsabilité dans le développement de leurs territoires. Cet objectif est pleinement partagé par notre association pour autant qu'un travail conséquent soit réalisé sur le cadre, les outils, les moyens et les conséquences. Pour ce faire, à notre estime, le projet de SDT en ce qu'il concerne les centralités doit viser (à renforcer) un triple objectif : **souplesse, efficacité et transversalité**.

1. Souplesse

Le « maitre-mot » qui parcourt cet avis réside dans la nécessaire souplesse des outils, des critères et des mesures destinés à adopter, adapter et mettre en œuvre les centralités. Cette souplesse doit permettre de répondre tant aux enjeux à venir qu'aux spécificités des territoires concernés.

- *Des outils stratégiques simples, dynamiques et adaptables.*

La réponse aux enjeux transversaux du développement territorial doit passer par une nécessaire approche souple et dynamique des outils stratégiques que sont le SDT et les SDC.

Nous avons pu l'évoquer dans notre avis sur le projet de CoDT, mais à la lecture du projet de SDT et de ses implications pour le développement territorial local, cette demande devient d'autant plus pressante. Il est indispensable que l'adoption de SDC partiels destinés à l'optimisation spatiale (et donc, à la définition des centralités), soit simplifiée et raccourcie au maximum pour garantir le dynamisme du développement territorial local. Cette simplification doit permettre tant une adoption rapide qu'une adaptabilité accrue au cours des années à venir en fonction des nouveaux défis et enjeux.

²⁷ Mesures destinées à l'urbanisation, p. 254, annexe 1.

²⁸ Avis du CA de l'UVCW du 6.12.2022, pp. 8 à 12.

Dans ce cadre, il est **indispensable que le contenu du SDC thématique soit strictement limité aux éléments considérés comme essentiels mais suffisants pour la définition de ces périmètres**. En parallèle, la rédaction d'un canevas d'adoption type, tel qu'à l'étude actuellement par la CPDT, nous semble constituer un document indispensable à finaliser pour assurer une lecture commune de la procédure, des attentes régionales et des objectifs à atteindre.

Une approche dynamique passe également par une latitude suffisante laissée aux villes et communes pour **s'écarter du contenu du SDT et de ses centralités** afin de répondre aux enjeux spécifiques de leurs territoires au travers de leurs SDC. Nous y reviendrons ci-après.

- *Garantir des centralités adaptées et adaptables*

Cette adaptabilité devrait concerner tant les centralités consacrées par le SDT que celles à définir par les villes et communes au sein du SDC.

- o Au sein du SDT

Le projet de SDT contient, en son annexe 2, la cartographie des centralités. L'annexe 3 reprend les critères d'identification²⁹.

Notre association souligne l'important travail nécessaire à la détermination de ces critères d'identification. Nous souhaitons cependant que ces critères soient repris et mieux détaillés dans le SDT. Le renvoi à une source bibliographique n'est pas suffisant et ne facilite pas la compréhension de la méthode appliquée. Nous relevons également qu'il est difficile d'établir les liens entre la manière dont ces centralités ont été déterminées et les trajectoires à respecter pour atteindre le zéro artificialisation nette.

En l'état, et malgré la consultation de la population ou des conseils communaux, il ne semble pas envisagé de prévoir une adaptation des périmètres de centralités proposés au sein du projet de SDT. Au vu des implications directes du SDT sur le territoire communal (que ce soit sur certains permis comme les implantations commerciales ou sur les schémas) et des difficultés déjà relevées³⁰ pour l'ensemble des villes et communes de pouvoir adopter un SDC même « partiel » dans les 5 ans, **il apparaît nécessaire de permettre aux villes et communes d'adapter, de supprimer ou de compléter, au sein même du projet de SDT, les périmètres de centralités proposés**. Notre association souhaite que les propositions d'adaptation des périmètres des centralités puissent être intégrées dans la version finale du SDT. Il se peut en effet que les critères objectifs utilisés pour définir abstraitement ces périmètres soient en décalage avec les réalités territoriales, actuelles ou à venir, voire avec les schémas communaux existants. Le projet de SDT précise d'ailleurs bien que ces périmètres ont été définis sans tenir compte d'éventuelles contraintes environnementales, juridiques, techniques, etc.

Les communes disposant d'un SDC, d'un SDC en cours d'adoption ou d'une réflexion spécifique sur leur territoire disposent tout particulièrement d'outils objectifs et pertinents pour proposer de telles adaptations. Il s'agit par ailleurs d'une reconnaissance d'un travail accompli susceptible de favoriser la sécurité juridique et d'alléger la charge administrative relative à l'analyse de compatibilité³¹. Les réflexions supra locales existantes et entamées par de nombreuses communes pourraient également servir de support à ces adaptations. De telles adaptations permettraient de surcroît de mieux prendre en considération les réalités opérationnelles du processus. En effet, quels que soient les moyens adoptés, si l'ensemble

²⁹ V. point suivant pour une mise en perspective.

³⁰ V. avis du CA de l'UVCW du 6.12.2022.

³¹ V. infra, point 8.

des communes se lancent dans l'adoption d'un SDC (même thématique), il est peu probable que toutes puissent y arriver dans le délai imparti de 5 ans.

L'objectif de la consultation de villes et communes doit pouvoir viser le contenu du projet de SDT dans son ensemble tout en assurant une réponse pragmatique aux enjeux communaux à venir au travers de centralités. Tout autre raisonnement aurait pour conséquence d'imposer une vision régionale arbitraire aux villes et communes qui auraient fait la démarche de s'impliquer dans la réflexion de la pertinence du périmètre proposé.

- *Au sein du SDC*

Les critères de délimitation de centralités sont définis à l'annexe 3 du projet de SDT. En substance, il est prévu de respecter 3 critères :

1. Suivre 2 trajectoires (fixées dans les SDC ou SDPC) à l'horizon 2050 suivantes : zéro artificialisation nette et 75 % du développement résidentiel dans les centralités.
2. Tenir compte du développement projeté de la commune à l'horizon 2050 notamment résidentiel, en services et équipements, en activités tertiaires et commerciales, en espaces verts.
3. Maintenir globalement au moins 50 % du territoire inscrit dans les centralités cartographiées du SDT en respectant les indications suivantes :
 - certaines centralités cartographiées par le SDT peuvent ne pas être retenues dans les centralités de la commune ;
 - des parties de territoire non reprises dans les centralités cartographiées du SDT peuvent être inscrites dans les centralités du SDC/SDPC si le développement promu par celui-ci est garanti³² :
 - un accès à moins de 10 minutes à pied aux commodités résidentielles de base (services publics, équipements communautaires, commerces centralisants, espaces verts publics) ;
 - un accès à moins de 10 minutes à pied à une offre de transport en commun (train, métro, tram, bus) disposant d'une desserte suffisante au regard des spécificités communales et supracommunales.

Au vu des implications de centralités sur le développement territorial local, il est indispensable que ces critères confèrent aux villes et communes une marge de manœuvre suffisante pour créer, adapter ou compléter les périmètres proposés au regard des spécificités territoriales, actuelles ou ambitionnées. Bien que ces balises soient nécessaires, elles doivent être adéquates et proportionnées aux enjeux locaux et ne pourraient trop brider le principe de subsidiarité tel que recherché. Dans ce cadre, et pour exemple, le document ne justifie pas **le pourcentage d'au moins 50 %** à inscrire au regard des centralités définies dans le SDT. Il **nous semble théorique et pourrait présenter des effets contre-productifs**. Que faire en effet si une partie importante du périmètre déterminé n'est pas constructible, pour des raisons technique, juridique ou politique ? Rappelons qu'aucune analyse n'a été effectuée sur ce point. L'analyse réalisée au travers des SDC pourrait à notre estime suffire et justifier les adaptations aux centralités du SDT. Le rôle exercé par la Région dans l'accompagnement, l'approbation et le contrôle d'application des SDC nous semble garantir le respect global des objectifs poursuivis par le SDT.

Par ailleurs, soulignons que **la définition des centralités doit pouvoir découler d'autres méthodologies et/ou d'autres critères que ceux strictement listés par le projet de SDT**. Prenons pour exemple le rôle joué par les « panels citoyens » rassemblés dans le cadre de

³² Toutefois, les centralités pourront être délimitées en tenant compte d'un accès à moins de 15 minutes à pied aux commodités résidentielles de base ainsi qu'à une offre de transport en commun disposant d'une desserte suffisante au regard des spécificités communales et supracommunales en motivant ce choix au regard de leur(s) territoire(s) et de la non-aggravation de l'étalement urbain.

l'adoption des schémas communaux et qui, au travers de leur vécu du territoire, de leur expérience et, plus globalement, des ambitions projetées pour le « vivre ensemble », partagent des réflexions et propositions concrètes qui peuvent moduler les centralités, leurs périmètres et leurs localisations.

2. *Efficiences*

Au travers de la détermination communale des centralités, le projet de SDT entend notamment respecter le principe de subsidiarité. Pour être atteint, cet objectif louable doit être accompagné des moyens financiers, administratifs, humains et formels nécessaires. Nous avons pu l'évoquer dans le cadre de notre avis sur le projet de CoDT. Nous pouvons ici souligner quelques points complémentaires.

- *Des moyens adaptés aux ambitions*

Le SDT entend donc responsabiliser les communes dans la rencontre des objectifs régionaux qu'il fixe. Cette responsabilisation est un vecteur pertinent pour **assurer, sur le terrain, le principe de subsidiarité et veiller par ce biais au respect des spécificités territoriales.** Nous pouvons donc saluer cette volonté de collaboration et de respect de l'autonomie communale.

Comme nous l'avons mentionné dans notre avis relatif au projet de CoDT, il importe que cette responsabilisation soit **accompagnée des moyens d'opérationnalisation et d'encadrement suffisant** pour permettre aux villes et communes de contribuer pleinement aux objectifs poursuivis par la Région. Elle doit compenser ainsi intégralement le coût de la mise en place des politiques régionales par les pouvoirs locaux (tant au niveau de l'adoption des outils que de leur mise en œuvre). A défaut, ces objectifs risquent de rester lettre morte ou, pire, leur non-réalisation risque d'être reprochée aux autorités locales considérées, une fois le SDT adopté, comme les seules responsables de la mise en œuvre du schéma. Cette seconde hypothèse n'est pas admissible pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Rappelons que notre association ne pourrait soutenir une démarche, pourtant déjà évoquée, qui viserait à imposer *de facto* la mise en place de telles centralités pour tendre à la réalisation d'objectifs décidés par la Région.

- *Des centralités aux effets adaptés aux spécificités territoriales*

Nous estimons que le projet de SDT est trop précis dans les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités. A titre d'exemple, les pourcentages énoncés en matière de réserves de superficie en pleine terre apparaissent difficiles à implémenter. Nous souhaitons que ces références soient supprimées du document.

La question des densités est, pour notre association, une question centrale. Nous estimons que les **densités de référence reprises dans les mesures guidant l'urbanisation demeurent théoriques et ne peuvent pas s'appliquer aussi simplement à la diversité des situations** rencontrées tant dans les centralités urbaines que rurales.

L'expérience nous a appris qu'imposer des normes, dans le cas présent, en matière de densité n'est pas en soi suffisant. Il nous semblerait utile que le SDT précise plus en détail les conditions nécessaires pour voir émerger des projets de densification et le cas échéant de revoir à la baisse les seuils, si ces conditions ne sont pas remplies. A nouveau, nous insistons sur la nécessité de mettre en place des outils souples et dynamiques.

La question de la densité induit, entre autres³³, celle du patrimoine et de sa préservation ou de sa mise en valeur. Il importe dans ce cadre qu'un juste équilibre soit trouvé pour qu'une évolution respectueuse du cadre bâti et des ambitions patrimoniales projetées puisse se concrétiser.

Par ailleurs, force est de constater que la nouvelle version du SDT articule une double politique. Une politique de développement régional exprimée notamment à travers une structure territoriale et une politique de développement communal axée sur la définition de centralité. Si le document semble rassembler cette double politique, les liens entre les deux échelles sont en réalité assez faibles. On pourra citer l'exemple de la centralité urbaine située dans un pôle qui présente une densité supérieure à une centralité urbaine qui ne se situe pas dans un pôle. Le lien entre les deux échelles est ici explicite. Néanmoins cette distinction en termes de seuil de densité, nous semble artificielle. Un autre lien entre les deux échelles d'intervention se retrouve entre les bassins d'optimisation spatiale et les centralités mais à nouveau de manière assez peu explicite.

- *Un monitoring aux effets balisés*

Il est prévu de mettre en place un important monitoring de suivi de l'évolution de l'artificialisation et de l'imperméabilisation selon les bassins d'optimisation spatiale. Il est également prévu un monitoring de suivi de l'évolution de l'étalement urbain résidentiel et du calcul du taux d'imperméabilisation. Le projet de SDT prévoit également une batterie d'indicateurs de suivi.

Ce monitoring, quasi permanent, nous semble essentiel. En effet, dans un contexte où les incertitudes sont grandissantes, pouvoir adapter les politiques territoriales nous semble plus que nécessaire. Nous questionnons néanmoins le dispositif mis en place dans la mesure où le document ne précise pas **les mesures à prendre si les objectifs poursuivis ne sont pas rencontrés**. Que se passe-t-il, par exemple, si la règle $\frac{3}{4}$ de l'urbanisation dans les centralités - $\frac{1}{4}$ en dehors n'est pas respectée ? Que se passe-t-il si un bassin ne s'inscrit pas dans sa trajectoire de réduction de l'artificialisation ? Quelle instance va arbitrer les choix qui ne manqueront pas d'apparaître au fil du temps ? Quelles seront les voies de recours mobilisables par les propriétaires fonciers ?

Comme nous l'avons précisé dans le premier point, nous soulignons une nouvelle fois que tant le contenu que l'instruction du SDC tels qu'ils sont prévus actuellement par la réforme du CoDT nous semblent trop complexes. Ils demandent plusieurs années pour être mis en place. Cet instrument doit être revu en profondeur pour pouvoir s'adapter aux contextes changeants et devenir véritablement agile. Il convient par ailleurs que le SDT puisse lui-même être adapté efficacement en fonction des éléments d'analyse qui découlent du monitoring³⁴.

- *Une lecture simplifiée des effets des centralités*

Comme évoqué dans le premier point du présent avis, il est indispensable d'assurer, tant pour les pouvoirs locaux que pour l'ensemble des acteurs concernés par cette politique, une lecture transversale et synthétique des effets et implications des centralités sur le développement territorial. A la lecture du projet de SDT en présence, cette compréhension n'apparaît pas évidente. **Un document synthétique et lisible doit être rédigé.** Le recours à une « grille de lecture », telle qu'évoquée de manière globale dans le point 1 du présent avis apparaît comme une piste à creuser.

³³ Nous n'évoquerons pas ici la question de la cohésion sociale, des espaces publics, etc.

³⁴ V. infra point 7 sur ce point.

3. La transversalité

Les effets des centralités sur le développement territorial sont nombreux et s'entendent souvent au-delà de la stricte politique de l'aménagement du territoire (v. supra, point 2). Ces effets corrélatifs doivent être pris en compte.

- Les centralités et la ruralité

Notre association partage la stratégie de mettre en place de centralités comme concept clé du développement territorial de la Wallonie. Nous regrettons l'application linéaire d'une méthodologie unique sur l'ensemble du territoire. Elle ne permet pas, de manière suffisante, de prendre en compte les disparités du territoire wallon, notamment la diversité des marchés immobiliers, les bassins d'emplois et l'environnement au sens large.

De manière générale, elle trouve essentiellement à s'appliquer sur les grands territoires déjà urbanisés du sillon wallon. Si toutes les communes disposent d'une centralité, ce que nous soulignons positivement, nous ne pouvons que regretter que la proposition actuelle oublie bon nombre de villages qui pourtant constituent des lieux de vie riches et appréciés de leurs habitants.

Dans les territoires ruraux, **des critères d'ordre morphologique** devraient pouvoir intervenir pour cerner les contours des centralités rurales ou des cœurs des espaces excentrés. Nous jugeons en effet nécessaire que l'évolution du territoire wallon puisse tenir compte de l'histoire des occupations humaines et de la diversité des implantations.

Il serait également pertinent de tenir des « territoires en devenir ». En effet, il peut être constaté que certaines centralités, essentiellement des centralités rurales, ne sont actuellement pas reprises alors qu'elles présentent des potentialités notamment foncières pour le devenir. La méthodologie pour déterminer les centralités doit présenter une certaine souplesse. Les **schémas de développement communaux doivent évoluer vers des outils dynamiques de gestion territoriale** et pas uniquement des outils de fixation de normes.

- Les régions et communes limitrophes

Au vu des implications sur les critères de détermination de centralités, il nous semblerait également utile de **tenir compte des spécificités des communes limitrophes d'autres régions ou d'autres pays** et notamment de la présence dans ces territoires de noyaux de services ou de transports en commun.

- Les impacts collatéraux

Les implications collatérales potentielles de ces nouveaux périmètres sur l'ensemble des politiques applicables aux pouvoirs locaux ne sont pas à négliger. Le risque est en effet grand de voir utiliser ces périmètres comme « base objective » au développement ou au renforcement d'autres politiques sectorielles (fiscalité, primes, environnement, déchets, livraison, etc.). L'exemple de la « fibre optique »³⁵ ou des « logements publics »³⁶, mis en avant dans les principes du projet de SDT est révélateur. Il nous paraît difficile d'emblée de s'en prémunir, sauf à revoir la substance même du SDT. Une première solution déjà évoquée pourrait **résider dans la souplesse d'adaptation de ces périmètres et des procédures et critères liés à leur adoption.**

³⁵ A18-P2 « Le réseau ultra haut débit (fibre optique) est installé dans les centralités urbaines et villageoises, en commençant par les pôles et les aires d'influences métropolitaines, et dans les parcs d'activités économiques ».

³⁶ SA2-P13 « La production de logements publics est encouragée pour tendre vers l'objectif de réaliser 10 % de logements publics en Wallonie. Ces logements seront prioritairement construits dans les centralités afin d'y garantir l'inclusion et la cohésion sociale ».

Outre l'impact sur le développement territorial local, la question la plus prégnante dans ce cadre reste, comme souvent, la question financière. Nous rappelons à ce sujet que les communes ne peuvent être livrées à elles-mêmes face aux éventuelles questions des moins-values immobilières qui seraient induites par des limitations de la constructibilité de terrains liées à la mise en œuvre de l'optimisation spatiale. Au regard de la tendance jurisprudentielle³⁷, ce risque ne peut en effet être à terme totalement écarté. Elle dépendra par ailleurs non seulement du contenu final du SDT mais également de celui des SDC. L'opérationnalisation d'une politique régionale ne pourrait être prise en charge par les obligations qui en découlent pour les villes et communes. Une neutralité budgétaire doit être garantie. **La Région doit assumer les équilibres territoriaux et les conséquences qui en découlent y compris sur le plan financier.**

Il conviendra par ailleurs, comme spécifié supra dans le point 2, de bien prendre en considération les implications des centralités sur les politiques sectorielles parties prenantes du développement territorial. Il en va ainsi notamment des conséquences sur les réserves foncières existantes et l'impact qui peut en découler sur le coût des logements, la cohésion sociale et plus généralement, le devenir des territoires.

6. Le SDT, sa structure territoriale, ses pôles, ses axes et ses aires

La structure territoriale constitue un élément essentiel du SDT dans la mesure où elle exprime graphiquement la stratégie à mener. Pour de nombreuses villes et communes, elle demeure la première porte d'entrée du document, chacun souhaitant se situer par rapport à cette structure territoriale.

Sur le fond, l'objectif de ce document est d'exprimer cartographiquement les différents éléments qui structurent le territoire pour contribuer à la réalisation de certains objectifs :

- Les aires de développement : de proximité, relais métropolitains et les bassins d'optimisation spatiale ;
- Les pôles : les pôles d'ancrage, les pôles régionaux, la Capitale régionale et les pôles majeurs ;
- Les axes et réseaux de transports de fluides et d'énergie ;
- Les axes et réseaux de communication ;
- Les portes d'entrée de la Wallonie: aéroports, gares LGV et plateformes multimodales;
- Les liaisons écologiques à préserver et valoriser et les sites de conservation de la nature;
- Les aires de coopération transrégionale et transfrontalière.

Dans une vision prospective, une structure territoriale ambitieuse doit donc devenir un **véritable référent** devant orienter les politiques tant régionales que locales. Il est ainsi indispensable d'en revenir aux fondamentaux (les aires, les pôles et des réseaux) et que chaque élément figurant dans cette structure territoriale puisse être justifié. Notre association regrette que la structure territoriale proposée ne constitue en quelque sorte qu'un atlas géographique de la situation existante en mentionnant, en définitive, que très peu de projets.

A titre d'exemple, nous nous interrogeons sur les points suivants :

- Le projet de SDT, détermine des « aires de développement métropolitain » géographiquement cernées en affirmant sa volonté de renforcer les **pôles** régionaux

³⁷ De plus en plus, le principe de non-indemnisation des servitudes légales d'utilité publique, actuellement de rigueur, fait place au principe de proportionnalité (c'est-à-dire un examen accru des conséquences que ces atteintes induisent pour les propriétaires avec, le cas échéant, une indemnisation raisonnable de la perte de la valeur du bien à la suite de l'interdiction de bâtir). V. *not.* M. Pâques et C. Vercheval, Droit wallon de l'urbanisme, 2015.

et majeurs ainsi que la Capitale régionale. On y retrouve : Arlon, Charleroi, Liège, Mons, La Louvière, Namur, Ottignies-LLN/Wavre, Tournai, Mouscron et Verviers. Il nous semble nécessaire d'affirmer plus clairement que les pôles d'ancrage repris dans ces aires doivent également contribuer aux dynamiques métropolitaines : Waterloo, Braine-l'Alleud, Nivelles, Gembloux, Tubize, Braine-le-Comte, Soignies, Fleurus, Sambreville, Herve, Welkenraedt. La manière et les moyens pour renforcer ces aires ne sont également pas précisés. Quelles sont les implications concrètes pour les villes et communes concernées ? Il est également surprenant de constater que l'aire de coopération transrégionale bruxelloise ne correspond pas à l'aire de développement métropolitain.

- Le SDT introduit également de nouveaux concepts à travers les **aires de développement de proximité et des aires de développement relais**. Les aires de développement de proximité doivent être développées économiquement pour proposer des équipements et services à destination de la population qui y résident, de même que les aires de développement relais sont amenées à le faire en collaboration avec les régions voisines. Nous interrogeons sur les implications concrètes induites par ces aires de développement et plus particulièrement le lien à établir avec les outils communaux. Il est également surprenant de constater qu'aucune de ces aires ne se superpose comme si une aire métropolitaine ne pouvait pas également être considérée comme une aire de développement de proximité. Cette observation illustre la difficulté de la représentation unique d'un territoire qui par définition appelle une représentation multiscale.
- On relèvera l'enjeu de la prise en compte des dynamiques territoriales à l'œuvre et de la structuration des **espaces ruraux**. Le développement des espaces urbains et ruraux ne pourra être figé aux aires et aux pôles définis par le SDT. L'enjeu de la structuration des espaces ruraux et du renforcement des liens entre les aires et les pôles et les territoires ruraux doit à notre estime être précisé et, au vu de son importance pour le territoire wallon, être mieux pris en compte dans les objectifs sous-tendus par le SDT et dans la structure territoriale. Sur ce thème, on relèvera l'enjeu de la mobilité. Le SDT propose ainsi de réorganiser le réseau de transports en commun en tenant compte des spécificités des pôles wallons et des aires de développement qu'ils desservent, et d'améliorer la qualité de ce réseau (meilleur temps de parcours, bus à haut niveau de performance dans les agglomérations, assurer une desserte adaptée des territoires ruraux, etc.) vers et depuis les principaux pôles. Le transport à la demande, piste envisagée, n'est pas suffisant pour répondre aux enjeux mis en évidence dans l'analyse contextuelle. Des politiques plus structurelles doivent pouvoir être envisagées. Il est également indispensable que le document précise la manière dont le SDT peut influencer les outils de la politique de la mobilité et plus particulièrement, les futurs contrats de gestion des TEC, mais également les plans d'investissements en matière de route ou les politiques fédérales telles que celle de la SNCB, cette dernière a un impact particulièrement important sur le développement territorial³⁸. La manière dont la Wallonie ambitionne le développement des cyclostrades doit par ailleurs urgemment être définie en concertation avec les communes, au vu de son incidence sur la structuration du territoire.
- Le SDT identifie les **liaisons écologiques**. En état, il ne fait qu'acter les dispositions découlant de la loi de la conservation de la nature de 1976 ou la mise en place du réseau Natura 2000. Les liaisons écologiques principales identifiées sont les vallées du réseau hydrographique majeur constituant une continuité écologique tant au niveau aquatique qu'au niveau terrestre, ainsi que la dépression de la Fagne-Famenne, la Calestienne et la Lorraine belge présentant une grande richesse écologique. Nous

³⁸ V. également supra point 2 pour l'impact sur les politiques sectorielles.

constatons qu'il n'est pas fait référence à la notion de structure écologique principale. Nous nous interrogeons sur la transposition de ces liaisons à l'échelle communale.

- En matière de **réseau**, on mettra notamment en évidence l'absence d'une projection du réseau du bus dans la structure spatiale. Le document fait référence aux cyclostrades sans pourtant les identifier.

7. Le SDT et son suivi sur le terrain

Le projet de SDT prévoit de nombreuses mesures de suivi destinées à vérifier l'application du SDT sur le terrain et le respect des balises y fixées (pp. 227 et ss.).

Il est important dans ce cadre qu'une **centralisation des mesures de suivi** soit réalisée et qu'une publicité, au travers d'un document didactique, soit effectuée de manière périodique afin que **tous les acteurs susceptibles d'être impliqués par et dans la mise en œuvre de ce schéma soient informés des évolutions du territoire** wallon et de sa corrélation avec les perspectives du SDT.

De surcroît, il est important de s'assurer que le SDT reste en phase avec les évolutions du territoire. Sur la base, notamment, des mesures de suivi, il est important qu'une évaluation régulière du SDT soit réalisée et que cette dernière emporte, le cas échéant, des **adaptations périodiques du contenu du SDT** afin de coller au plus près aux évolutions du territoire et le guider ainsi avec pertinence³⁹. Dans ce cadre, une attention particulière doit être apportée aux « centralités ». Cette dynamique est en effet indispensable pour rencontrer les aspirations et développement des territoires communaux qui n'auraient pas la possibilité d'adopter, sur leur territoire, un SDC thématique adapté ou de le réévaluer. Le contenu graphique et littéral devrait alors être adopté en conséquence pour aider à calquer les dynamiques territoriales aux périmètres de centralités.

8. Le SDT... et les outils communaux du développement territorial

Nous l'avons vu, les implications du SDT sur les politiques communales de développement territorial, en cours ou à venir, ne sont pas négligeables et sources, potentiellement, d'atteinte forte au principe d'autonomie communale.

Il est dans ce cadre important d'évoquer les implications du SDT sur les outils communaux du développement territorial.

Le SDT garde, comme le SDER, une valeur indicative, mais son lien et ses implications sur les autres outils du développement territorial ont été renforcés et précisés par le projet, en deuxième lecture, de CoDT (D.II.16). Il s'applique ainsi dans son ensemble (à l'exception des centralités et des mesures guidant l'urbanisation) à toute décision prise dans le cadre :

- du volet planification (plan de secteur, schéma de développement pluricommunal ou communal et schémas d'orientation local) ;
- du volet guide d'urbanisme (régional et communal).

Il en découle que l'adoption d'un SDC, d'un SOL ou d'un guide devra tenir compte du contenu du SDT; de ses objectifs, de sa structure territoriale et de ses mesures de mise en œuvre. Dans tous les cas, « l'écart » au document supérieur sera possible moyennant une motivation qui démontre que la décision ne compromet pas les objectifs de développement territorial ou

³⁹ Le projet prévoit notamment qu'« un diagnostic territorial orienté sur les thématiques du Schéma de développement du territoire est préconisé tous les 6 ans » (p. 172).

d'aménagement du territoire et contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Il s'applique également à certains projets spécifiques comme ceux visant à urbaniser des terrains de plus de deux hectares et portant sur la construction de logements, de bureaux et/ou de commerces ainsi qu'à certains projets d'importance plus « régionale » (not. les infrastructures linéaires visées par la structure territoriale)⁴⁰. Dans ce cas, l'analyse se limite à la localisation résultant de la structure territoriale.

Les « centralités », et leurs effets n'entrent pas directement en vigueur. Comme évoqué plus haut, un délai de 5 ans est laissé aux villes et communes pour adopter un SDC qui contiendrait ces périmètres et les mesures y relatives. Passé ce délai, à défaut d'une prise en main au niveau local, les périmètres et mesures adoptées au niveau régional sortiront leurs effets. Un tempérament non négligeable est à noter : les centralités telles que prévues au sein du SDT (ainsi que les mesures guidant l'urbanisation) seront applicables dès son entrée en vigueur aux projets d'implantations commerciales (quelle que soit la taille).

a. Les implications sur les SDC existants

Les implications du SDT sur les outils communaux, qui découlent du principe cohérent de hiérarchie des outils de planification, peuvent être conséquentes pour les communes et leurs citoyens. Elles dépendront également directement de la précision de son contenu.

La première question découle du libellé même de l'article D.II.17, celui-ci précise qu'en cas d'incompatibilité⁴¹ entre deux schémas, il « *est fait application du schéma d'échelle supérieur* ». Que faut-il en déduire ? Que l'ensemble du schéma inférieur s'efface au profit du schéma supérieur ou que seuls les « objectifs » divergents sont concernés et que, partant, les autres parties du schéma d'échelle de territoire inférieur restent d'application ? Par ailleurs, l'incompatibilité se regarde-t-elle uniquement au regard des « objectifs » ou également de la structure territoriale, des principes de mises en œuvre et/ou des mesures de gestion ? Le projet de CoDT manque de clarté à ce sujet, mais, en toute hypothèse, doit être interprété comme ne visant que les « objectifs » et que des « non-applications implicites partielles » de schémas inférieurs. A défaut, l'article D.II.17 doit être modifié en ce sens. ***L'Union des Villes et Communes de Wallonie ne pourrait admettre que, par son entrée en vigueur, le SDT écarte implicitement l'ensemble des SDC et SOL qui seraient, pour partie, contraires à ce nouveau schéma.*** Avant toute entrée en vigueur du SDT, l'article D.II.17 doit donc être évalué et consolidé en ce sens.

Cette portée partielle semble en tout cas sous-entendue par la disposition transitoire relative aux centralités (art. 232 du projet de CoDT) qui prévoit qu' « *en cas d'incompatibilité entre un schéma de développement communal et les indications du SDT visées à l'article D.II.2, paragraphe 4, 3° [lire: centralités], adopté après l'entrée en vigueur du présent décret, il est fait application de ces dernières* ». Il semble donc effectivement qu'une application partielle du SDT, relative aux centralités, est possible. Quoi qu'il en soit, la lecture est loin d'être évidente et une confirmation de cette interprétation serait opportune.

En cas d'application partielle, différentes questions se posent au sujet des conséquences potentielles sur les politiques communales :

⁴⁰ Notons qu'un régime transitoire est prévu en l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau SDT.

⁴¹ Prenons l'exemple du SA2 M9 qui prévoit que « *dans les centralités (...), prévoir la mise en œuvre des ZACC (...)* ». Quid si ce n'est pas prévu ? Est-ce incompatible avec le SDT ? Que faire dans ce cas ? Le SDT ne prévoyant pas lui-même de mise en œuvre.

- **La question des impacts sur la cohérence des outils communaux existants.** Au vu de son ampleur et de son contenu projeté, certains schémas communaux pourraient être fondamentalement remis en question. Une révision de ces derniers confirmant la cohérence des objectifs globaux serait alors nécessaire. Il est à ce titre indispensable que **des budgets régionaux suffisants soient assurés afin de permettre aux communes d'effectuer les adaptations nécessaires découlant de l'adoption du SDT.**
En parallèle, il est indispensable que des processus soient mis en place, au travers d'un régime transitoire le cas échéant, pour que **les SDC en cours de réalisation au moment de l'adoption du CoDT et du SDT puissent être considérés comme compatibles tant sur la forme que sur le fond avec les objectifs du SDT.**
- **La question du contrôle et de l'implémentation des incompatibilités.** L'une des questions importantes qui découle de l'entrée en vigueur du SDT réside de l'analyse des incompatibilités avec les SDC existants (voire ceux en voie de finalisation). Rappelons de surcroît qu'aucune disposition transitoire n'est prévue dans le CoDT. L'incompatibilité sera donc d'application sur les SDC dès son entrée en vigueur. Or, pour des raisons de sécurité juridique et de praticabilité, il apparaît indispensable que cette analyse soit réalisée au préalable. Une aide technique, humaine et financière est nécessaire dans ce cadre. Une analyse conjointe entre la commune et la Région, sur un projet de proposition réalisé par cette dernière pourrait être mise en place pour ce faire. Il convient de prendre le temps nécessaire à l'analyse de ces incompatibilités pour toutes les communes concernées. Nous proposons 6 mois de délai entre l'adoption finale du SDT et son entrée en vigueur, ce délai pourrait utilement être mis à profit pour procéder à cette analyse conjointe. Le délai pourrait être prolongé si nécessaire.
- **Enfin, la question des incompatibilités entre « centralités »** Plusieurs SDC prévoient actuellement des périmètres de « centralités » au niveau communal (avec, le cas échéant, un nom différent). Si un SDC prévoit ce type de périmètres peut-on considérer qu'ils soient compatibles avec le SDT si, par exemple, ces périmètres respectent les critères de délimitations des centralités définies par le SDT (p.199) ? Comment faudra-t-il considérer une centralité, par exemple, villageoise, reprise dans un SDC existant mais non repris comme centralité dans le SDT ? A l'inverse, comment une commune pourra-t-elle cadrer une densification qu'elle jugera excessive dans une centralité définie dans le SDT ? Dans tous les cas, une approche souple et incitative voudrait que les démarches communales soient utilement prises en considération. Une alternative ou un processus complémentaire, déjà évoqué⁴², serait de pouvoir déjà prendre en compte, dans l'atlas de centralités du SDT, les centralités telles qu'inscrites dans les SDC existants. Cela permettrait d'assurer la lisibilité des documents tout en garantissant leurs comptabilités. Cela allègerait par ailleurs la charge administrative des communes si de légères adaptations devaient être réalisées pour répondre aux objectifs du SDT et inscrire ces centralités dans l'atlas.

b. Les implications sur les SCDC existants

L'article 242 du projet de CoDT précise que « *Le schéma communal de développement commercial a, pour les seuls permis d'urbanisme visés à l'article D.IV.4, alinéa 1, 8°, valeur de schéma de développement communal, sauf pour l'application de l'article D.IV.16, alinéa 1^{er}, 1°.* ».

Le SCDC ne « devient » donc pas un SDC mais obtient « valeur de » SDC. La question qui en découle est de savoir si les dispositions relatives à la hiérarchie des outils précités (not.

⁴² V. supra point 5.

D.II.16 et 17) s'appliquent. Autrement dit, en cas d'incompatibilité entre le SCDC et le SDT, est-il fait application du SDT ? Quid, en cas d'incompatibilité entre le SCDC et les centralités du SDT ? Les liens entre ces deux instruments n'apparaissent pas clairement d'autant que le SDT s'applique immédiatement aux permis relatifs à des projets d'implantations commerciales.

En parallèle, se pose également la question du devenir des SCDC en cours d'adoption pour les communes qui disposent déjà d'un SDC⁴³. Les SCDC devront, en cours d'adoption, être revus pour se conformer au SDT qui s'appliquera au SDC en cas d'incompatibilité. Outre les coûts complémentaires d'études à réaliser par la commune et son auteur de projet, qui devraient être couverts par la Wallonie, cela demandera également un gros effort d'analyse pour assurer la compatibilité de tous ces instruments. Comme évoqué ci-dessus, il conviendra de mettre en place les processus qui permettront de réaliser efficacement ce travail.

TCE/BIP/cvd/20-06-23

⁴³ Accessoirement on peut se poser la question des termes choisis et de la distinction à faire entre « contradiction » (art. 242) et incompatibilité » (D.II.17) et de sa portée.