

LA RÉFORME DU CODE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (CODT)

Le « décret modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales » a été voté par le Parlement wallon ce 13 décembre 2023¹. Le Gouvernement a adopté la partie réglementaire du Code (les articles « R ») le 24 avril 2024².

La réforme comprend quatre volets :

- l'adaptation de la réglementation à la lumière des objectifs de diminution de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols, grâce au concept nouveau d'optimisation spatiale;
- l'abrogation du décret relatif aux implantations commerciales, les permis y afférents étant désormais des permis d'urbanisme ;
- diverses améliorations apportées au Code issues de la pratique, destinées à préserver la sécurité juridique et provenant de la pandémie de Covid 19 ;
- de nouvelles mesures de lutte contre les inondations.

Ils sont examinés succinctement ci-après³.

1. L'optimisation spatiale

Depuis les années 1950, l'urbanisation a entraîné un étalement des constructions au détriment, essentiellement, des terres agricoles et de l'attractivité des centres-villes. Ce phénomène s'est accéléré entre 1985 et 2021.

Le nouveau CoDT prévoit que le concept de « centralités », clef de voûte de la politique d'aménagement du territoire, oriente les projets vers les lieux les mieux équipés pour enrayer ce phénomène. Dans les « centralités », l'urbanisation est dense et les espaces en pleine terre sont limités. Dans les « espaces hors centralités », l'urbanisation est freinée et les espaces en pleine terre sont plus importants.

Les schémas de développement⁴ déterminent précisément les centralités, les densités de logement et le pourcentage d'espaces en pleine terre qu'elles contiennent.

Le schéma de développement du territoire (SDT) dont la révision a été adoptée par arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2024⁵ détermine la trajectoire régionale de réduction de

¹ MB, 7 mars 2024.

² Au jour de la rédaction du présent article, l'arrêté d'exécution du 24 avril n'a pas encore fait l'objet d'une publication au Moniteur belge.

³ Parl. w., n° 1479, sess. 2023-2024, Exposé de motifs, p. 3.

⁴ Trois types de schéma

⁵ Il n'a pas encore fait l'objet d'une publication au Moniteur belge. Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} août 2024.

l'étalement urbain pour 2050⁶ ainsi que les critères de délimitation des centralités que devront respecter les autres schémas⁷. Les villes et communes déterminent précisément les périmètres des centralités et les mesures concrètes qui s'y appliquent au moyen soit d'un schéma de développement communal (SDC) ou au moyen d'un schéma de développement pluri-communal (SDPC)⁸. Le SDT contient toutefois également l'inscription de périmètres de centralités et de mesures concrètes⁹. Celles-ci ne s'appliqueront que si cette question n'est pas abordée par un SDC ou SDPC dans un délai de six ans à dater du 1^{er} août prochain. A défaut, les centralités et mesures contenues dans le SDT entreront en vigueur le 2 août 2031. Une fois qu'un SDC ou un SDPC traite de la question, les périmètres et mesures prévues par le SDT cessent de produire leurs effets.

Les zones d'aménagement communal concerté (ZACC) localisées au sein d'une centralité identifiée par un schéma pourront être mises en œuvre par un permis d'urbanisation ou d'urbanisme de constructions groupées relatif à un terrain d'une superficie de 2 hectares et plus, soumis à une étude d'incidences et portant sur la création de logements et, éventuellement, d'activités accessoires à ceux-ci. Par ailleurs, lorsque la mise en œuvre de tout ou partie d'une ZACC porte exclusivement sur une ou plusieurs affectations non destinées à l'urbanisation, ou lorsque la ZACC à mettre en œuvre est entièrement située dans une centralité identifiée par un schéma, le SOL pourra bénéficier d'un contenu simplifié.

La division d'un bien situé à front d'une voirie publique suffisamment équipée sera certes toujours exemptée d'un permis d'urbanisation, mais pour autant que ce bien se situe « dans une centralité identifiée dans un schéma », outre les autres conditions classiques prévues par cette disposition. En dehors d'une telle centralité, il sera donc nécessaire de solliciter un permis d'urbanisation.

Relevons aussi que le mécanisme permettant de déroger au plan de secteur connu sous le nom de la « règle du comblement », sera également limité dans son champ d'application en ce sens qu'il ne pourra plus s'appliquer dans des espaces situés en dehors des centralités identifiées dans un schéma.

Par ailleurs, la modification d'un permis d'urbanisation ne sera plus nécessaire en cas de création d'un ou plusieurs lots supplémentaires au sein d'un lot situé, en tout ou partie, dans une centralité pour autant qu'elle ne compromette pas les objectifs relatifs à l'optimisation spatiale du schéma qui institue cette centralité ou encore en cas de suppression d'un ou plusieurs lots situés en dehors d'une centralité.

⁶ Il prévoit concrètement les trajectoires suivantes : zéro artificialisation nette et 75 % du développement résidentiel dans les centralités.

⁷ La délimitation des centralités par un schéma communal ou pluri-communal doit respecter les critères suivants :

- Maintenir au moins 50% du territoire inscrit dans les centralités cartographiées du SDT ;
- Pour les centralités qui ne seraient pas celles inscrites dans le SDT, les parties de territoires choisies doivent se situer à moins de 10 minutes à pied des commodités résidentielles de base (services publics, commerces, équipements communautaires) ou à moins de 10 minutes à pied d'une offre de transport en commun suffisante. Elles peuvent toutefois être délimitées en tenant compte d'un accès à moins de 15 minutes à pied des commodités et d'une offre de transport en commun suffisante.

⁸ Elles peuvent, pour gagner du temps, adopter un schéma spécifiquement dédié à l'optimisation spatiale. Un guide pour les auteurs de projet est en cours de finalisation.

⁹ Ces mesures prennent la forme de tableaux et prévoient le degré d'artificialisation des terrains et la densité de logement minimale ou maximale. Des tableaux sont également prévus pour ce qui concerne les types d'implantations commerciales pouvant se trouver dans les différents périmètres de centralités.

2. La simplification de la réglementation relative à l'urbanisme commercial¹⁰

Le décret propose d'abroger le décret relatif aux implantations commerciales et de faire entrer cette matière dans le droit général de l'urbanisme. Le fait de créer une surface commerciale devient un fait générateur de l'exigence de permis d'urbanisme. C'est dès lors l'autorité compétente en matière d'urbanisme qui gèrera la matière des implantations commerciales.

Les projets d'implantation commerciale de moins de 1.500 m² si le projet est situé en dehors d'une centralité et de moins de 2.500 m² pour les projets situés dans une centralité relèveront d'une décision communale. Les projets supérieurs à ces superficies relèveront de la compétence du fonctionnaire délégué et ce, dans le but de favoriser une meilleure approche globale du territoire car ces projets ont des incidences qui dépassent le territoire d'une seule commune.

Certaines modalités sont mises en place pour gérer l'instruction des demandes de permis commerciaux, telles que l'avis obligatoire des communes limitrophes lorsque le projet porte sur une surface commerciale nette égale ou supérieure à 1.000 m², la tenue systématique d'une enquête publique ou la modification de la composition de la commission d'avis sur les recours, complétée de cinq membres lorsqu'elle statue sur des permis commerciaux¹¹.

La planification urbanistique générale aborde la question du commerce. Le SDT détermine l'admissibilité et les conditions d'établissement des commerces dans les centralités et espaces excentrés, en fonction de leurs typologies et de leurs superficies¹². Les communes peuvent également déterminer cette admissibilité et ces conditions au moyen d'un SDC ou d'un SDPC. Dans cette hypothèse, le SDT cesse de produire ses effets.

Cette partie de la réforme entre en vigueur, en ce compris les périmètres de centralité et les mesures guidant l'établissement des commerces prévues par le SDT dès le 1^{er} août 2024. Ces périmètres et mesures cessent de produire leurs effets lors de l'entrée en vigueur d'un SDC ou SDPC traitant ces questions.

3. L'amélioration du CoDT en tirant parti de l'expérience acquise depuis sa mise en œuvre

Le décret apporte diverses adaptations au Code, soit dans un but de le préciser, soit dans un but de garantir la sécurité juridique, soit en modifiant certaines pratiques qui s'avèrent inefficaces.

Une série de mesures sont prises avec l'objectif d'améliorer les procédures de délivrance des permis et des certificats d'urbanisme n^o2 :

- La suspension des mesures particulières de publicité pendant les vacances d'été (du 16 juillet au 15 août) et de fin d'année (du 24 décembre au 1^{er} janvier) est étendue aux réunions d'information préalable. Dorénavant, le délai endéans lequel il sera possible

¹⁰ Ce pan de la réforme entrera en vigueur à une date qui doit être déterminée par le Gouvernement, sauf pour ce qui concerne l'entrée en vigueur des dispositions du SDT.

¹¹ - un représentant d'une association de protection des consommateurs agréée ;

- un membre de l'administration des transports ;

- un représentant du développement urbain ;

- deux représentants de partenaires sociaux tels que représentés au Conseil économique et social wallon.

¹² Les mesures guidant l'urbanisation liées aux implantations commerciales prennent la forme de tableaux. Leur admissibilité dans différents types de centralités et les espaces excentrés varient en fonction de leur taille (moins de 400 m², de 400 à 1500 m² et plus de 1500 m²) et du type de commerce (achats légers, achats alimentaires et achats lourds).

- d'émettre des observations et suggestions à l'issue d'une réunion d'information préalable bénéficiera de cette suspension de délai ;
- Le délai de délivrance de l'accusé de réception de dossier complet ou du relevé des pièces manquantes dans le cadre de l'introduction des demandes de permis est porté à trente jours ;
 - La prorogation des délais d'instruction des demandes de permis d'urbanisme est diminuée et passe à vingt jours ;
 - Les délais endéans lesquels les instances, en ce compris le fonctionnaire délégué, doivent communiquer leur avis est uniformisé. Il est de trente jours. Il demeure toutefois une exception. L'avis du service régional d'incendie demeure de quarante-cinq jours ;
 - Lorsque l'avis du fonctionnaire délégué est requis, celui-ci ne vaut plus décision en cas d'absence de décision du collège communal dans le délai. Le fonctionnaire délégué est saisi automatiquement de la demande ;
 - Le délai de décision du fonctionnaire délégué sur saisine est dorénavant de trente jours ;
 - Lorsque le fonctionnaire délégué est compétent pour délivrer le permis ou le certificat, les délais endéans lesquels il envoie sa décision au demandeur de permis sont alignés sur ceux dont bénéficie le collège communal. Celui-ci passe de cent trente à cent quinze et de nonante à septante-cinq jours. Lorsque la demande concerne un projet d'impact limité, le délai demeure toutefois de soixante jours ;
 - La création de logements dans un immeuble existant pourra faire l'objet d'un permis à durée limitée ;
 - En cas d'annulation ou de retrait d'un permis, le délai de quarante jours pour envoyer la nouvelle décision est prorogé de quarante jours si des mesures particulières de publicité sont effectuées ou si des avis sont sollicités ;
 - Le contenu des dossiers de demande de permis modificatif est simplifié. Dorénavant, il ne contient que les éléments en lien avec la modification projetée. La procédure est déterminée en fonction des modifications ;
 - En cas d'enquête publique, les mesures d'annonce individuelle concernent les propriétaires et non plus les occupants ;
 - Lorsque la commune dispose d'une version informatique du dossier, elle peut permettre sa consultation à distance ;
 - La commune doit définir une adresse électronique sur laquelle les réclamations peuvent être envoyées lorsque des mesures particulières de publicité sont organisées ;
 - La compétence du fonctionnaire délégué dans les périmètres de reconnaissance économique est étendue aux périmètres établis sur la base du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, des articles 30 et 31 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique ou 17 de la loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions ;
 - Le collège communal n'a plus l'obligation de valider le contrôle d'implantation. Celui-ci peut dorénavant faire contrôler l'implantation par ses services ou autoriser son organisation par un géomètre choisi par le bénéficiaire du permis qui communique les documents nécessaires pour permettre au collège de la valider.

Relevons une coquille dans la rédaction du texte adopté par le Parlement wallon à propos de l'avis du fonctionnaire délégué. Contrairement à la volonté du législateur, le texte de l'article

D.IV.16 al. 1, 2^o du CoDT, ne soumet plus à l'avis du fonctionnaire délégué les demandes de permis contenant des écarts aux schémas, à la carte d'affectation des sols d'une zone d'enjeu communal, aux indications des guides d'urbanisme ou au permis d'urbanisation, que lorsque cette demande porte sur des actes et travaux situés entièrement dans une zone d'enjeu communal.

Une modification importante concerne la manière et le moment où des modifications peuvent être apportées à un dossier de demande dans le cadre d'une instruction en cours.

Le régime est étendu aux compléments de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences qui peuvent être déposés indépendamment d'un dépôt de plans modificatifs.

Alors que précédemment, des plans modifiés ne pouvaient être déposés que de l'accord de l'autorité compétente en première instance, soit le collège communal ou le fonctionnaire délégué, dorénavant, ceux-ci et/ou le corolaire d'évaluation des incidences peuvent être déposés d'initiative ou à la demande de l'autorité compétente. Ils peuvent l'être tant devant l'autorité d'instance qu'en recours devant le gouvernement wallon.

En instance, si le demandeur est à l'origine du dépôt, il doit aviser l'autorité de sa volonté de déposer des plans modificatifs dix jours au moins avant l'échéance du délai.

L'envoi de la décision de déposer des plans et/ou un complément de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'étude d'incidences interrompt le délai d'instruction. Le demandeur dispose alors d'un délai de 180 jours pour confectionner et déposer ces documents. Si le dépôt de plans modificatifs et/ou d'un complément de notice ou d'étude d'incidences modificatives est ouvert au demandeur en recours, les hypothèses sont limitées et les conditions strictes.

Les modifications apportées au projet ne peuvent avoir qu'une portée limitée.

Le demandeur ne peut prendre cette initiative que lors de l'introduction du recours. Une fois celui-ci introduit, il ne lui est plus possible de le faire. Le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions peut également l'inviter à déposer de tels documents. Dans cette hypothèse, la demande doit intervenir dans le délai initial endéans lequel le gouvernement doit statuer sur la demande.

L'invitation à déposer des plans modificatifs suspend les délais d'instruction du recours jusqu'au dépôt des documents demandés avec un délai maximum de quatre-vingts jours. A défaut de dépôt des documents sollicités dans le délai, la procédure est poursuivie. En cas de dépôt, de nouveaux délais d'instruction du recours commencent à courir à dater de celui-ci.

Le mécanisme de dépôt de documents modificatifs ne peut être utilisé qu'une seule fois par demande et par instance.

Le régime des infractions connaît également des adaptations :

- le système de l'amnistie est revu en ce sens que, s'il était actuellement considéré, sauf exception, que les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 étaient irréfragablement présumés conformes sous l'angle urbanistique, cette date charnière est supprimée pour désormais distinguer les infractions « minimales », constatées dix ans après

l'achèvement des travaux, et « ordinaires », constatées vingt ans après l'achèvement des travaux, lesquelles seront présumées conformes pour autant que les conditions cumulatives prévues dans ces dispositions soient rencontrées ;

- le délai minimal de mise en conformité contenu dans l'avertissement préalable passe de trois à un mois ;
- la transaction ne pourra plus être proposée qu'à l'issue de l'instruction administrative de la demande de régularisation.

4. La lutte contre les inondations

Le contenu des schémas est modifié afin de tenir compte des problèmes d'inondation. L'analyse contextuelle du SDT porte sur l'état actuel, l'évolution et les conséquences de l'étalement urbain et de l'artificialisation. Il prévoit des trajectoires de réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation, et les principes et modalités de mise en œuvre de l'urbanisation pour les atteindre.

Le SDPC, le SDC et le schéma d'orientation local (SOL) prendront en compte les risques naturels, l'état actuel, l'évolution prévisible et les conséquences de l'étalement urbain et de l'artificialisation dans la stratégie territoriale pour les territoires qu'ils couvrent.

Le guide régional d'urbanisme peut comprendre des normes¹³ sur les conditions pour accueillir les constructions et installations dans les zones exposées à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeur(e), dont l'inondation¹⁴.

Le futur demandeur de permis peut consulter les instances d'avis concernées par d'éventuelles contraintes géotechniques, dont l'inondation avant l'introduction de sa demande, à l'occasion d'une réunion de projet¹⁵.

Le CoDT habilite dorénavant le gouvernement à intégrer les éléments nécessaires pour appréhender les risques naturels et les contraintes géotechniques majeur(e)s lorsqu'il arrête la forme et le contenu des demandes de permis.

Enfin, le fonctionnaire délégué peut suspendre un permis lorsque celui-ci ne prend pas adéquatement en considération les risques naturels ou contraintes géotechniques majeur(e)s et, à défaut, pourra suspendre la décision du collège communal.

L'entrée en vigueur du dispositif

La majeure partie des dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2024 et le 1^{er} juillet 2024, pour celles destinées à coordonner le Code avec les dispositions du nouveau code du patrimoine.

Le schéma de développement du territoire entrera en vigueur le 1^{er} août 2024.

¹³ À valeur réglementaire.

¹⁴ Mais pas seulement. Sont aussi pris en compte l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers, les affaissements dus à des travaux ou ouvrages de mines, minières de fer ou cavités souterraines ou le risque sismique.

¹⁵ Lorsque le projet est susceptible d'avoir une incidence sur un cours d'eau ou est soumis à l'aléa inondation au sens de la cartographie adoptée par le gouvernement, le gestionnaire du cours d'eau et, lorsque le projet est situé dans un axe de concentration naturel des eaux de ruissellement qui correspond à un thalweg, une vallée ou un vallon sec, l'administration est compétente.

Les périmètres de centralités et les mesures guidant l'urbanisation contenus dans le SDT entrent en vigueur le premier jour de la septième année qui suit la date d'entrée en vigueur schéma de développement du territoire, soit le 2 août 2031, sauf pour ce qui concerne les implantations commerciales. Ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} août 2024.

Les dispositions relatives aux implantations commerciales entrent en vigueur à une date à déterminer par le Gouvernement, sauf la cartographie des centralités et les mesures prévues par le SDT qui entrent en vigueur le 1^{er} août 2024.

La partie réglementaire du CoDT entrera en vigueur à une date encore inconnue.

Conclusion

Il faut déplorer qu'il ne soit plus possible d'adopter des législations destinées à durer. Les réformes à répétition rendent les lois plus difficilement compréhensibles. Elles imposent à l'administré de s'adapter à de nouvelles normes alors qu'il n'a pas encore assimilé les précédentes. Indubitablement, en Région wallonne, l'inflation législative en matière d'urbanisme se poursuit¹⁶.

La réforme présente certaines avancées. Elle contient aussi des écueils.

Les dispositions du nouveau CoDT relatives à l'optimisation spatiale et l'adoption par le Gouvernement wallon du nouveau SDC, constituent sans doute un pas positif vers l'objectif général tendant à assurer un développement plus durable de l'urbanisation, mais celui-ci se fera au détriment de certains propriétaires qui verront leur terrain grevé d'une nouvelle servitude non aedificandi. Le système mis en place est pensé de manière à ne pas leur permettre d'être indemnisés pour la moins-value qu'ils subissent.

L'intégration de l'urbanisme commercial dans le code constitue une avancée et une grande simplification par rapport au régime précédent. Les procédures sont plus lisibles.

En ce qui concerne l'amélioration du Code, si certaines modifications sont les bienvenues, telle que la possibilité de déposer des plans modificatifs dans le cadre de l'instruction d'un recours et de disposer d'un délai complémentaire pour ce faire afin de pouvoir les dessiner ou de permettre le recours à la visioconférence pour toute une série de réunions par exemple, nombre de modifications sont mineures et de nature à rendre la réglementation de l'urbanisme plus opaque en raison des changements incessants à laquelle le législateur la soumet. On songe à l'augmentation de dix jours du délai de délivrance de l'accusé de réception de dossier complet ou de relevé des pièces manquantes, à la diminution du délai endéans lequel le fonctionnaire délégué doit émettre son avis, à la diminution de dix jours de la prorogation du délai d'instruction des demandes de permis en première instance par exemple. Outre le problème dans la rédaction de l'article D.IV.16, de nature à semer le doute en ce qui concerne la nécessité de solliciter, dans certaines hypothèses l'avis du fonctionnaire délégué, de telles modifications étaient-elles nécessaires ? Justifiaient-elles qu'à nouveau, le demandeur non expert soit confronté, à ces modifications législatives ?

¹⁶ Voyez : B. Havet, « Le code du développement territorial (bis), vers la stabilité du droit de l'urbanisme ou simple épisode dans la saga de l'inflation législative en Région wallonne », in, B. Havet (coord.) le CoDT décodé, *Pli juridique*, n°37, 10/2016, Anthemis, pp. 4 et 5. Une proposition de décret modifiant le décret du 14 décembre 2023 modifiant le Code du développement territorial a déjà été déposée sur la table du Parlement wallon ce 12 mars 2024 (voyez Parl. wall., dossier n°1645 (2023-2024) 1.

Les adaptations relatives à la lutte contre les inondations semblent se diriger dans le sens des dispositions déjà existantes, et ce, sans impliquer de réforme substantielle. En ce qui concerne la planification, c'est au niveau des schémas que l'on relève une évolution¹⁷. Ces modifications visent à imposer une réflexion en ce qui concerne la planification urbanistique et l'élaboration des projets par rapport aux risques naturels et contraintes géotechniques.

En ce qui concerne la procédure d'instruction des demandes de permis d'urbanisme, les évolutions ne semblent pas entraîner de réelles contraintes à la construction. On relèvera toutefois la possibilité pour le fonctionnaire délégué de suspendre un permis qui ne prendrait pas suffisamment en compte la problématique.

Texte de Benoit Havet, avocat et chargé d'enseignement à l'Université de Mons

¹⁷ Il convient de relever qu'en ce qui concerne le plan de secteur, le législateur wallon a, lors du vote du décret du 20 juillet 2016 adoptant le CoDT, supprimé la possibilité qu'offrait l'article 183.7.5 du Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) d'inscrire au plan de secteur des zones inondables en surimpression à une autre zone au motif que ces périmètres sont fixés, non par les plans de secteur, mais sur pied de la police de l'environnement (Doc. Parl. w., sess. 2015-2016, n°307/1, pp. 26-27) et ce alors que l'inscription de ces zones constituait une recommandation du SDT (dénommé alors Schéma de développement de l'espace régional - SDER) adopté par arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999.