

La désurbanisation compensatoire en droit wallon de l'urbanisme

C'est par un décret – une loi régionale – du 27 novembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mars 1998, que le législateur wallon a inséré dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) un principe de compensation à l'inscription de nouvelles zones d'activité économique dans les plans de secteur, à savoir les plans régionaux d'affectation des sols, qui couvrent, c'est une caractéristique belge, l'ensemble du territoire de la Belgique et donc par hypothèse l'ensemble du territoire de la Wallonie. L'inscription d'une zone d'activité économique, le plus souvent en lieu et place d'une zone agricole, devait être compensée par la réaffectation d'un ou de plusieurs sites dits « d'activité économique désaffecté » (SAED) – des friches industrielles – pour une superficie équivalente à celle de la nouvelle zone d'activité économique.

Cette règle a été régulièrement étendue et précisée par des décrets modificatifs successifs pour arriver à un principe de compensation généralisé en 2005 : l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation au sens du droit de l'urbanisme doit être compensée par la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation. Concrètement, si une intercommunale de développement ou un opérateur économique souhaite étendre de 20 hectares une zone d'activité économique en modifiant une zone agricole contiguë, cette nouvelle zone destinée à l'urbanisation devra être compensée par la désurbanisation équivalente en superficie, soit 20 hectares, d'une autre zone destinée à l'urbanisation qui sera donc réaffectée à l'agriculture, à la forêt ou à des espaces verts par exemple.

La raison d'être de ce principe de compensation réside dans la volonté de maintenir le ratio existant entre les zones urbanisables (moins de 13 % du territoire) et les zones non urbanisables (plus de 87 %).

Le législateur étant conscient de la difficulté de trouver parfois les terrains à désurbaniser, il a inséré la possibilité d'imposer en lieu et place d'une compensation « planologique » des compensations alternatives ou

un mixte de compensations planologiques et alternatives.

Le nouveau Code du développement territorial (CoDT) entré en vigueur le 1^{er} juin 2017 conforte et précise le mécanisme : la compensation doit être proportionnelle et elle peut être soit planologique, soit alternative, soit mixte.

La compensation planologique est simple dans son principe : un m² de zone nouvelle destinée à l'urbanisation doit être compensé par une désurbanisation d'un m². La règle de la proportionnalité est d'office respectée. On ne tient pas compte des caractéristiques ou de la valeur de la zone à désurbaniser par rapport à celles de la nouvelle zone à inscrire dans le plan. La jurisprudence du Conseil d'État confirme bien cette approche en considérant que c'est le statut urbanistique de la zone qui compte : une ancienne carrière qui aujourd'hui est de fait un espace vert mais toujours inscrite en zone d'extraction au plan de secteur et qui est donc une zone destinée à l'urbanisation peut servir de compensation à la création d'une nouvelle zone d'extraction⁵. Il en va de même de l'inscription en zone d'espaces verts d'un périmètre actuellement non bâti en zone d'habitat⁶.

La compensation planologique ne doit pas nécessairement s'opérer dans la même catégorie que celle de la nouvelle zone urbanisable : une zone d'activité économique peut être compensée, par exemple, par la désurbanisation d'une zone de loisirs.

La compensation planologique ne doit pas se faire nécessairement par une désurbanisation d'un seul périmètre. Une désurbanisation compensatoire en mosaïque est tout à fait possible et elle peut prendre la forme de plusieurs petites zones.

Le législateur n'a pas imposé une règle de proximité pour la compensation planologique. En d'autres termes, l'auteur de la révision du plan dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir le lieu où la

désurbanisation s'opère⁷. Cela signifie que la désurbanisation compensatoire peut être localisée à grande distance de la nouvelle zone urbanisable à compenser. Cela peut se faire sur le territoire d'une autre commune ou dans une autre province. Dans ce cas, le voisinage de la nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne bénéficie en rien de cette désurbanisation compensatoire qui s'inscrit à des dizaines de kilomètres. C'est en cela que l'on voit que la désurbanisation compensatoire vise essentiellement à maintenir le ratio au niveau de l'ensemble du territoire wallon et non pas à compenser les inconvénients pour le voisinage de l'urbanisation nouvelle.

C'est la raison pour laquelle les municipalités sont plutôt favorables aux compensations alternatives ou à tout le moins à ce qu'il y ait partiellement des compensations alternatives. Il s'agit pour elles, par ce biais, de faire réaliser ou d'obtenir le financement d'équipements divers dont elles ont besoin mais que leur budget ne permet pas de couvrir.

C'est à propos de ces compensations alternatives que le CoDT innove.

La disposition décrétole⁸, qui rappelle que la compensation alternative peut être définie en termes opérationnel, environnemental, énergétique ou de mobilité, précise son objectif en ce que cette compensation « vise à contrebalancer l'impact résiduel découlant de l'inscription d'une zone destinée à l'urbanisation en lieu et place de prévention et d'aménagement destinées à limiter ou éviter les incidences non négligeables identifiées dans le rapport sur les incidences environnementales réalisé dans le cadre de la procédure » de révision du plan.

Outre la précision décrétole rappelée ci-dessus, la partie réglementaire du CoDT lui consacre quatre articles⁹. C'est ainsi que le Code indique ce que peuvent être ces compensations alternatives opérationnelles, environnementales, énergétiques ou de mobilité. Il précise aussi que le choix de la compensation alternative devrait idéalement être en lien avec la nature de l'impact de la révision à compenser.

Le Code innove également en précisant le mode d'appréciation de l'ampleur de la compensation alternative, question qui avait déjà été soulevée tant par la Cour constitu-

⁵ CE, 30 juin 2016, n° 235.292, Hennot et crts.

⁶ CE, 9 juillet 2015, n° 231.916, de Montpellier d'An-nevoie.

⁷ CE, 17 mars 2016, n° 234.171, d'Oultremont ; C.E., 17 mai 2016, Rasquin et crts.

⁸ CoDT, art. D.II.45, § 3.

⁹ CoDT, art. R.II.45-1 à R.II.45-4.