

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.859 du 2 mars 2026

A. 242.774/XIII-10.477

En cause :

1. **l'association sans but lucratif WALLONIE PICARDE,**
2. **la ville de Tournai**, représentée par son collège communal,
3. **la ville de Mouscron**, représentée par son collège communal,  
ayant toutes trois élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Michel DELNOY et Alexandre PIRSON, avocats,  
rue Albert Mockel 43/11  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat,  
rue de l'Aurore 52  
1000 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **la commune de Brunehaut**,  
représentée par son collège communal,
2. **la commune de Jurbise**,  
représentée par son collège communal,  
ayant toutes deux élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Philippe CASTIAUX, Anthony JAMAR  
et Alexis JOSEPH, avocats,  
avenue Baudouin de Constantinople 2  
7000 Mons,
3. **la commune de Mont-de-l'Enclus**,  
représentée par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Luca CECI, avocat,  
chaussée de La Hulpe 177/8  
1170 Bruxelles,
4. **la ville d'Enghien**,  
représentée par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Louis VANSNICK, Caroline MARCHAL  
et Christen NZAZI, avocats,  
chaussée de Tubize 481  
1420 Braine-l'Alleud.

## *I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 20 août 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2024 adoptant définitivement le schéma de développement du territoire et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 adoptant définitivement le schéma de développement de l'espace régional ;
- et le schéma de développement du territoire que l'arrêté précité adopte.

## *II. Procédure*

2. Par des requêtes introduites le 8 novembre 2024, les communes de Brunehaut, de Jurbise et de Mont-de-l'Enclus et la ville d'Enghien ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M<sup>me</sup> Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes, adverse et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 janvier 2026.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Alexandre Pirson, avocat, comparaissant pour la première partie requérante, M<sup>e</sup> Alexis Joseph, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties requérantes et les première et deuxième parties intervenantes, M<sup>e</sup> Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M<sup>e</sup> Luca Ceci, avocat, comparaissant pour la troisième partie intervenante, et M<sup>e</sup> Vansnick, avocat, comparaissant pour la quatrième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits utiles à l'examen de la cause*

3. Le 1<sup>er</sup> juin 2017, date d'entrée en vigueur du Code du développement territorial (CoDT), une révision du schéma de développement du territoire (SDT) est entamée.

4. Le 16 mai 2019, le Gouvernement wallon prend un arrêté adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999.

5. Le 6 février 2020, la ville d'Andenne introduit un recours en annulation à l'encontre de ce schéma.

6. Le 23 mai 2020, le projet de SDT, accompagné du rapport sur les incidences environnementales (RIE), est soumis à l'avis du pôle aménagement du territoire, du pôle environnement, de l'union des villes et communes de Wallonie (UVCW), de Wallonie développement et de la cellule autonome d'avis en développement durable.

7. Le 9 février 2022, le Gouvernement wallon prend un arrêté retirant l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2019 précité.

8. Par l'arrêt n° 254.615 du 28 septembre 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.615), le Conseil d'État juge que, le retrait étant définitif, il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en annulation de la ville d'Andenne.

9. Le 30 mars 2023, le Gouvernement wallon prend un arrêté adoptant le projet de schéma de développement du territoire révisant le schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999.

10. Une enquête publique est organisée du 30 mai au 14 juillet 2023 dans les 253 communes de la Région wallonne.

11. Divers avis sont sollicités et émis, dont ceux des conseils communaux de nombreuses communes, parmi lesquels les avis des deuxième et troisième parties requérantes et ceux des parties intervenantes.

12. Le 9 avril 2024, la déclaration environnementale est adoptée.

13. Le 23 avril 2024, le Gouvernement wallon prend un arrêté adoptant définitivement le schéma de développement du territoire et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 adoptant définitivement le schéma de développement de l'espace régional. Cet arrêté est publié au *Moniteur belge* du 21 juin 2024.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cet arrêté fait l'objet d'un *addendum*, publié au *Moniteur belge* du 9 avril 2025, par lequel il est complété par l'« annexe 2 : cartographie des centralités ».

La cartographie précitée fait l'objet de recours en annulation enrôlés sous les n<sup>os</sup> A. 245.029/XIII-10747, 245.033/XIII-10749 et 245.034/XIII-10750.

#### *IV. Interventions*

14. Les requêtes en intervention introduites par les communes de Brunehaut, Jurbise et Mont-de-l'Enclus, et par la ville d'Enghien, sur les territoires desquelles s'applique le SDT, sont accueillies.

#### *V. Premier moyen*

##### *V.1. Thèses des parties requérantes et intervenantes*

###### *A. La requête en annulation*

15. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 41 et 162, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la Constitution et de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles D.I.1, D.II.1 à D.II.3, D.II.5 à D.II.10, D.II.16 à D.II.18, D.II.23 à D.II.35 et D.II.42 du CoDT, des principes d'égalité, de légalité et de respect de la hiérarchie des normes, du principe de subsidiarité et du respect de l'autonomie communale, et du principe de sécurité juridique, ainsi que de l'excès de pouvoir et du défaut de motivation.

16. Dans une première branche, les parties requérantes dénoncent la violation du plan de secteur. Elles résument leur argumentation comme suit :

- « La partie adverse, en adoptant l’acte attaqué, ne tient pas suffisamment compte et réduit substantiellement et irrémédiablement les potentialités de développement de nombreuses zones du plan de secteur, dont certaines relèvent de l’initiative communale, sans permettre aux communes d’adopter un outil d’aménagement susceptible de retrouver des potentialités équivalentes.

Les centralités reprises dans l’acte attaqué et constituant notamment le référentiel cartographique pour l’application des mesures guidant l’urbanisation applicables aux projets soumis à permis ne tiennent aucunement compte des zones du plan de secteur, dont notamment les zones d’aménagement communal concerté (ci-après “ZACC”) et les autres zones susceptibles de permettre des destinations très diverses. Ainsi, de très nombreux espaces situés en zone urbanisable au plan de secteur mais non repris dans une centralité régionale pourraient ne plus accueillir une mise en œuvre du plan de secteur.

Par ailleurs, la marge de manœuvre que les communes ont pour définir elles-mêmes leurs centralités via un schéma communal est excessivement réduite. L’acte attaqué impose ainsi des critères d’adoption des centralités communales qui ne permettent en tout cas pas de tenir compte de critères liés au plan de secteur existant ou à des potentialités futures du territoire qui ne seraient pas déjà visées par un projet, ce que le CoDT exige pourtant.

Il en ressort que l’acte attaqué porte atteinte de manière disproportionnée au contenu du plan de secteur et viole les dispositions du CoDT relatives à la planologie applicables au plan de secteur et aux schémas ».

17. Dans une seconde branche, elles soutiennent que le SDT emporte une atteinte disproportionnée à l’autonomie communale. Elles résument leur argumentation comme suit :

- « La marge de manœuvre que les communes ont pour définir elles-mêmes leurs centralités via un schéma communal est excessivement réduite : elle repose notamment sur des critères restrictifs, par ailleurs liés à la préexistence d’une série de services ou infrastructures ou à des services ou infrastructures ayant déjà fait l’objet d’une demande d’autorisation.

Ce faisant, le contenu de l’acte attaqué porte atteinte au principe d’autonomie communale et, plus particulièrement, au principe de subsidiarité que le CoDT consacre à l’égard du SDT. Cette restriction ne trouve aucun fondement décréteil dans le CoDT et est d’autant plus injustifiée que la cartographie régionale des centralités ne tient pas compte de très importants éléments, comme ceux visés dans la première branche du moyen.

Si – par impossible – il était considéré que l’acte attaqué ne constitue qu’une mise en œuvre des dispositions du CoDT qui encadrent le SDT, il conviendrait alors que Votre Conseil adresse à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle pour savoir si une telle habilitation est respectueuse des articles 41 et 162 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution ».

La question préjudicielle qu’elles suggèrent de poser à la Cour constitutionnelle est rédigée comme suit :

« Interprété en ce sens qu'il permet au gouvernement wallon de restreindre la marge de manœuvre des communes dans l'adoption de leurs centralités et mesures guidant l'urbanisation d'une manière équivalente aux 'critères de délimitation des centralités' visés à la page 203 du SDT et notamment sans tenir compte des ZACC existantes au plan de secteur ou en créant une différence de traitement entre les communes dans lesquelles des ZACC ou des réserves foncières urbanisables sont reprises en centralités et d'autres non, l'article D.II.1 du CoDT, respecte-t-il les articles 41 et 162 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

### *B. Les requêtes en intervention*

18. La première partie intervenante s'en réfère à l'exposé du moyen contenu dans la requête en annulation et appuie la première branche du moyen au regard du nombre de zones d'aménagement communal concerté (ZACC) non aménagées présentes sur son territoire et qui n'ont pas été prises en compte dans la cartographie des centralités.

19. La deuxième partie intervenante se prévaut de l'exposé du moyen contenu dans la requête en annulation et illustre l'incompatibilité du SDT avec le plan de secteur et ses potentialités de développement, mettant en exergue que la centralité sur la localité d'Herchies concerne un noyau arrivé à saturation dans les faits, tandis que bon nombres des espaces en zone d'habitat à caractère rural et non situés en centralité au SDT devraient faire l'objet d'un encouragement à l'urbanisation, mais ne le pourront pas en cas d'application de l'acte attaqué.

20. La troisième partie intervenante s'en réfère à l'exposé de la première branche du moyen contenu dans la requête en annulation. Elle illustre l'incompatibilité du SDT avec le plan de secteur sur la base du cas précis des quatre villages qui composent son territoire. Elle expose que, bien que ces villages se situent majoritairement en zone d'habitat (à caractère rural) au plan de secteur, seul le village d'Amougies est repris en centralité, plus précisément en centralité villageoise, ce qui, d'une part, réduit drastiquement le potentiel de développement des trois autres villages de l'entité et, d'autre part, crée un potentiel déséquilibre en regroupant à outrance la densité sur l'entité d'Amougies, qui ne peut préserver son caractère villageois à terme. Elle souligne avoir mis en exergue ces éléments dans sa réclamation déposée durant l'enquête publique qui a précédé l'adoption du SDT.

Sur la seconde branche, elle fait valoir que les critères d'adoption des schémas de développements communaux (SDC) empêchent *in concreto* de déterminer des centralités dans toute autre entité de la commune que celle retenue en centralité au SDT, ce qui porte atteinte au principe d'autonomie locale. Elle soutient encore que l'obligation d'adopter un SDC pour se départir du SDT constitue un obstacle majeur

au vu de la mobilisation substantielle de ressources financières et humaines qu'implique la réalisation d'un tel schéma à bref délai.

21. La quatrième partie intervenante abonde dans le sens des développements sur la première branche. Elle expose que le CoDT distingue la valeur réglementaire des plans de secteur et la valeur indicative des schémas, tels que le SDT, celui-ci ne pouvant donc heurter les prescriptions des plans de secteur. Elle assure que les centralités et mesures d'urbanisation établies par le SDT risquent pourtant de limiter le potentiel de certaines zones du plan de secteur. Elle estime que, ce faisant, le SDT porte atteinte au contenu du plan de secteur. Elle pointe le fait que la section de législation du Conseil d'État a exprimé des réserves quant à l'articulation entre ces outils planologiques. Elle met en exergue plusieurs ZACC de son territoire, non prises en compte par le SDT.

Elle soutient les développements des parties requérantes selon lesquels les communes disposent d'une autonomie très limitée pour définir leurs centralités, alors que l'importance de l'élaboration des centralités à l'échelle communale pour tenir compte des spécificités locales est reconnue dans les travaux préparatoires du CoDT. Elle expose que le SDT impose des restrictions sur la délimitation des centralités, réduisant ainsi l'autonomie communale et obligeant les communes à se conformer à des périmètres prédéfinis. Elle considère que la possibilité de s'écarter des prescriptions indicatives du SDT ne réduit pas les risques de compromettre la flexibilité et l'adaptabilité des schémas communaux, sachant que la cartographie actuelle du SDT risque de multiplier les hypothèses de SDC en écart.

### *C. Le mémoire en réplique*

22. Sur la première branche, les parties requérantes répliquent que la partie adverse confond manifestement l'intention affichée par le Gouvernement wallon dans le cadre de l'adoption du SDT, non remise en cause par elles, et l'effet concret que le SDT a sur les zones urbanisables au plan de secteur, qu'elles critiquent.

Elles estiment que, contrairement à ce que laisse entendre la partie adverse, la temporalité de l'application des centralités et des mesures guidant l'urbanisation n'est pas en cause, mais bien l'effet de ces éléments du SDT.

Selon elles, la partie adverse fait fi de ce que les centralités et mesures guidant l'urbanisation sont partiellement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2024 et que ces éléments servent déjà de ligne de conduite régionale dans bon nombre de dossiers d'urbanisation. Elle soutient que cette temporalité n'a aucune incidence sur le fait que ces centralités et mesures guidant l'urbanisation sont de nature, que ce soit

immédiatement ou dans six ans, à remettre en cause la mise en œuvre du plan de secteur dans son principe et ce, « par le biais d'un élément de contenu d'un schéma ».

Elles soutiennent que la partie adverse ne peut invoquer la souplesse consubstantielle du SDT pour répondre au moyen dès lors que les mesures guidant l'urbanisation relative à la densité ou à la minéralisation en dehors des centralités, même indicatives, empêchent la mise en œuvre de certaines zones du plan de secteur. Elles ajoutent qu'une fois les quotas de densité et de minéralisation atteints dans des zones d'habitat ou des ZACC situées en dehors des centralités, le recours à l'écart au sens de l'article D.IV.5 du CoDT est systématique, faisant de l'exception la règle.

Elles préconisent de rejeter l'argument avancé par la partie adverse pris de la souplesse du SDT dans son périmètre cartographique ou dans son appréciation des complexes commerciaux en bordures de centralité en faisant valoir, d'une part, qu'il constitue un aveu du caractère imprécis et inadéquat de la cartographie des centralités et, d'autre part, qu'il laisse entendre qu'en dehors des bordures de centralité, il n'existe aucune souplesse pour échapper aux quotas stricts contenus dans les mesures guidant l'urbanisation.

Elles estiment que l'argument pris de la possibilité pour les communes de solliciter des demandes de révision de plan de secteur ou d'obtenir des subventions pour adopter ou mettre en œuvre des centralités communales distinctes des centralités régionales revient en réalité à confirmer que la carte des centralités et les effets qui lui sont donnés à travers les mesures guidant l'urbanisation remettent en cause le plan de secteur dans son application.

Elles soutiennent qu'en invoquant que les centralités et mesures guidant l'urbanisation résultent de trajectoires de monitoring sans effet couperet, la partie adverse démontre le hiatus entre l'intention du législateur et la mise en œuvre du CoDT par elle, à travers le SDT. Elles observent que la partie adverse ne conteste pas qu'il existe un risque que des zones d'habitat ou des ZACC arrivent à « saturation » en dehors de centralités sans que les communes disposent de la possibilité d'adopter un outil indicatif, en ce compris à travers un SDC, permettant la mise en œuvre du plan de secteur dans son principe.

23. Sur la seconde branche, elles contestent que les communes disposent d'une pleine autonomie dans le cadre de l'adoption de leur SDC visant à mettre en œuvre l'objectif d'optimisation spatiale, notamment au regard de l'exigence de maintien global d'au moins 50 % des centralités régionales combinée au respect des trajectoires imposées. Elle se prévalent de la situation de la quatrième partie intervenante.

Elles estiment qu'à supposer même que la déclaration environnementale du SDT réponde à la demande d'adaptation des critères d'adoption des SDC formulée dans le cadre de l'enquête publique par de nombreuses communes, dont les deuxième et troisième d'entre elles, cette réponse n'est que formelle. Elles soutiennent qu'il importe peu qu'il ressorte de la déclaration environnementale que les critères d'adoption des SDC ont été adaptés, encore fallait-il que ces critères permettent une réelle autonomie communale et aboutissent à ce que le SDT puisse tenir compte, de manière évolutive, des réalités de terrain, ce qui n'est pas le cas.

Elles font valoir que la partie adverse, dans sa réponse relative aux ZACC identifiées dans la requête en annulation, d'une part, livre une interprétation de son instrument aux cas d'espèce identifiés qui ne ressort d'aucun critère objectivement prévu dans le SDT, et d'autre part, évite de répondre à leur argument pour les ZACC qui ne sont ni en centralité ni en bordure de celles-ci, comme c'est le cas d'au moins trois ZACC de la quatrième partie intervenante.

#### *D. Le dernier mémoire des parties requérantes*

24. Sur la première branche, elles soutiennent que la cartographie régionale des centralités a des effets immédiats sur le plan de secteur en vigueur, dont cette cartographie ne tient pas compte adéquatement. Elles observent que celle-ci est entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2024, à tout le moins pour ce qui concerne les projets visés à l'article D.II.16, § 2, du CoDT et les implantations commerciales. Se prévalant de la pratique depuis le décret du 13 décembre 2023 « 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 » et d'actes réglementaires adoptés depuis lors, dont l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 août 2025 « modifiant le Code wallon du développement territorial, Partie réglementaire en ce qui concerne les formulaires de demandes de permis d'urbanisme, de permis d'urbanisation et de certificat d'urbanisme n° 2 », elles soutiennent que les mesures guidant l'urbanisation liées aux centralités et espaces en dehors des centralités, constituant l'annexe 1 du SDT, sont un référentiel applicable à tout projet. Elles précisent que les formulaires de demande applicables à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2025 contiennent un cadre 2 « Localisation du projet / Optimisation spatiale », qui implique d'identifier la présence du projet dans une centralité ou non et de mentionner l'artificialisation des parcelles. Elles sont d'avis que le mécanisme de subsidiarité mis en place par le législateur au profit des centralités communales ne dément pas les effets concrets et immédiats, à tout le moins depuis le 1<sup>er</sup> août 2024, de la cartographie des centralités à l'échelle régionale. Elles soulignent que la section de législation du Conseil d'État a relevé l'imprécision et l'absence de définition décrétable des centralités, ainsi que les risques de conflit en

termes de hiérarchie des normes ou de restriction du potentiel de mise en œuvre du plan de secteur, dans son avis n° 73.407/4, donné le 15 juin 2023.

Elles font valoir que les critères de délimitation des centralités communales, visés à l'article D.II.2, § 4, 2°, du CoDT, emportent un risque avéré d'atteinte aux zones urbanisables au plan de secteur, portant une atteinte à l'autonomie communale non encadrée par la loi et non justifiée, ce qui suffit à établir l'irrégularité du SDT, sans qu'il y ait lieu d'apprécier son caractère mesuré ou non. Selon elles, le premier des trois critères concernés revient à ce que les espaces excentrés contribuent à la désartificialisation des sols là où des biens situés en zone destinée à l'urbanisation n'auront pas fait l'objet d'un bilan d'artificialisation « positif » et, par ailleurs, ne dépassent pas un plafond de 25 % du développement résidentiel. Elles considèrent que le premier de ces deux objectifs à respecter ne peut être atteint que si la commune prévoit, par un outil planologique, de désartificialiser des espaces excentrés afin de compenser la future artificialisation d'autres espaces excentrés. Si elles observent que la définition d'artificialisation dans le SDT concerne les terrains agricoles, forestiers ou naturels, elles reprochent qu'il n'y soit pas précisé si c'est l'affectation de fait ou de droit qui est visée, relevant toutefois qu'il ressort des travaux d'élaboration du SDT qu'est concernée l'artificialisation de fait. Elles pointent des incohérences résultant, d'après elles, du fait qu'un terrain est considéré comme « artificialisé » dès qu'il est construit ou qu'il comporte une installation fixe. Elles se prévalent de la définition de désartificialisation et d'un graphique concernant celle-ci dans le SDT. Elles en infèrent que la désartificialisation est un processus qui vise à retirer à une parcelle entière son affectation, indépendamment de son affectation au plan de secteur, tandis que l'objectif d'un bilan d'artificialisation net nul ne peut être atteint que par la modification de destination de parcelles non encore urbanisées, ce qui remet en cause, pour les terrains concernés, le plan de secteur dans son principe. Après avoir rappelé les situations exposées dans ses écrits de procédure antérieurs où des centralités régionales ne tiennent pas compte des limites et destinations du plan de secteur, elles confirment critiquer l'inadéquation de ces centralités avec la réalité planologique ou factuelle, pointant des centralités couvrant de nombreuses zones non destinées à l'urbanisation, des ZACC non encore mises en œuvre ou des périmètres Natura 2000. Elles font valoir que, si la cartographie régionale leur cause grief c'est parce qu'elle n'est pas seulement exemplative et que les critères de délimitation des centralités communales sont tantôt trop restrictifs tantôt imprécis. Elles considèrent que leur intérêt au moyen ne peut être contesté du fait que les irrégularités dénoncées ne leur feront grief que par leur abstention future d'adopter des centralités communales dès lors que celles-ci ont des effets immédiats depuis le 1<sup>er</sup> août 2024 pour certains projets et pour les implantations commerciales et ce, indépendamment de toute initiative ou diligence communale à adopter un SDC qui met en œuvre l'optimisation spatiale, ainsi qu'au regard de l'application large et immédiate qu'en fait la partie adverse, renvoyant

à l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 août 2025 précité. Elles explicitent les raisons pour lesquelles le délai de six ans à partir du 1<sup>er</sup> août 2024 dont disposent les communes ne pourra pas être respecté par l'ensemble des communes wallonnes.

Elles contestent le fait que les effets des mesures guidant l'urbanisation au terme du délai de six ans dont disposent les communes pour adopter leurs centralités puissent être minimisés, rappelant la portée large qu'entend leur donner la partie adverse elle-même et faisant valoir qu'en outre, le champ d'application de ces mesures n'est pas marginal.

25. Sur la seconde branche, elles rappellent que les critères de délimitation des centralités communales sont cumulatifs, de sorte que l'irrégularité de l'un d'entre eux suffit à emporter l'illégalité du SDT.

S'agissant du premier critère prévoyant que la commune concourt à l'atteinte des deux trajectoires à l'horizon 2050 de zéro artificialisation nette et d'au moins 75 % du développement résidentiel dans les centralités, elles font valoir qu'il revient à exiger des communes de contribuer à la désartificialisation future de certains espaces entiers, ce qui est le rôle d'une révision de plan de secteur et non d'un schéma, celui-ci ne pouvant aboutir à empêcher la mise en œuvre du plan de secteur dans son principe.

Elles confirment ne pas contester la régularité du deuxième critère de délimitation des centralités communales.

S'agissant du troisième critère de délimitation des centralités communales, elles réitèrent que des localités entières ont été oubliées ou que d'autres sont reprises en centralité alors que peu de développements y sont encore possibles, tandis que des centralités ne coïncident pas avec des situations de fait et sont trop imprécises cartographiquement pour ce faire. Elles contestent qu'il puisse être déduit de l'existence d'une offre en mobilité douce ou écoresponsable que les critères de justification à disposition des communes sont larges, alors qu'en ce cas, la commune doit déjà disposer d'un équipement communautaire à proximité du projet pour justifier d'un écart aux centralités régionales. Elles estiment clair leur grief selon lequel les termes « accès à moins de 10 minutes à pied » seraient imprécis et auraient dû être plus amplement définis, faisant valoir que cette exigence soulève de nombreuses questions.

### *E. Les derniers mémoires des parties intervenantes*

26. La troisième partie intervenante, par un développement commun sur la première branche du premier moyen et sur le deuxième moyen en ce que l'avis défavorable du 7 juillet 2023 de son conseil communal n'a pas été pris en compte, explicite les griefs y exposés. Elle conteste que les critiques des parties requérantes et intervenantes puissent être écartées aux motifs que les communes ont la possibilité d'intervenir, par l'adoption d'un SDC, pour tenir compte de leurs spécificités locales et que la situation ne pourrait être problématique qu'en raison d'un choix des communes de ne pas adopter un tel schéma, renvoyant aux développements de sa requête en intervention. Elle revient sur l'impact spécifique du SDT sur son territoire. Elle fait valoir qu'à défaut pour elle de pouvoir adapter utilement la cartographie des centralités prévue par le SDT afin de tenir compte des spécificités de son territoire, les mesures et la cartographie des centralités du SDT seront applicables sur celui-ci à partir du 1<sup>er</sup> août 2030, de sorte qu'elle estime avoir intérêt à la critique. Elle assure que la marge de manœuvre dont disposent les communes pour définir elles-mêmes leurs centralités via un SDC est excessivement réduite et repose, notamment, sur des critères restrictifs et imprécis, portant atteinte au principe d'autonomie communale.

Par un développement commun sur la seconde branche du premier moyen et sur le deuxième moyen en ce que son avis du 7 juillet 2023 n'a pas été pris en compte, elle fait siens les arguments des parties requérantes selon lesquels les critères prévus par le SDT sont contraires au principe d'autonomie communale. Elle souligne qu'en raison de ces critères, censés guider l'identification et l'adoption des centralités en fonction des spécificités locales, singulièrement le troisième critère, elle se trouve dans l'impossibilité d'en créer de nouvelles, notamment si elle souhaite inclure les villages de Russeignies, d'Anserœul ou encore d'Orroir. Si elle concède qu'une intervention à l'appui d'une requête en annulation ne peut soulever de nouveaux moyens, elle fait valoir qu'elle s'est limitée à illustrer, à la lumière des spécificités de son territoire, les critiques développées dans la seconde branche du premier moyen, ce qui est admissible. Elle assure qu'il ne peut lui être reproché une quelconque inaction quant à l'adoption d'un SDC alors que celle-ci est rendue impossible par la rigidité des critères fixés par le SDT.

27. Sur la première branche, la quatrième partie intervenante insiste sur le fait que la possibilité de solliciter un écart aux indications du SDT n'apporte aucune réponse satisfaisante à ses griefs puisqu'elle supprime toute incitation à développer les zones hors centralités, repose sur des critères abstraits, déconnectés des spécificités locales et, enfin, néglige des zones particulières comme les ZACC, pourtant reconnues constructibles. Elle souligne que les communes dont de larges parties du territoire atteindront rapidement les limites fixées par le SDT devront multiplier les demandes

d'écarts de sorte que ces communes seront traitées différemment par rapport à d'autres, pourtant dans une situation comparable, ce qui créera une inégalité manifeste et une atteinte disproportionnée à l'autonomie locale. Elle réitère, s'autorisant des travaux préparatoires et du dernier mémoire des parties requérantes, que le SDT implique que certaines zones deviendront *de facto* inconstructibles, leur sort dépendant uniquement de l'octroi incertain et aléatoire d'écarts au SDT et du bon vouloir de la partie adverse.

Sur la seconde branche, concernant le grief pris du caractère restrictif du premier critère de délimitation des centralités, elle conteste que l'objectif consistant à atteindre « zéro artificialisation nette » n'ait pas d'impact sur la délimitation des centralités. Elle estime, au contraire, qu'un tel critère entraîne une atteinte disproportionnée aux prescriptions du plan de secteur dès lors que sa mise en œuvre dépasse ce qui est nécessaire, en bloquant la constructibilité de zones déjà reconnues urbanisables par le plan de secteur, que les communes se trouvent privées de la possibilité d'utiliser pleinement leurs outils de planification et sont *de facto* contraintes d'aligner leurs choix locaux sur un objectif chiffré global, sans marge réelle d'adaptation aux spécificités de leur territoire, que les communes encore riches en zones urbanisables sont beaucoup plus pénalisées que celles déjà urbanisées, créant ainsi une fracture territoriale et, enfin, que le recours nécessaire à l'écart rend l'urbanisation aléatoire et imprévisible et confère à la partie adverse un pouvoir de sanction plus important qu'avant la réforme opérée par le SDT.

Concernant le deuxième critère relatif à la prise en compte « des spécificités et du développement projeté de la (des) commune(s) à l'horizon 2050 notamment résidentiel, en services et équipements, en activités tertiaires et commerciales, en espaces verts », elle insiste sur le fait que ce sont les communes elles-mêmes qui sont les mieux placées pour déterminer leur développement futur, en fonction de leurs besoins locaux et de leurs projets concrets, sans intervention de la Région wallonne. Elle soutient que le délai de six ans octroyé pour l'adoption d'un SDC est irréalisable et que, par conséquent, ce seront les centralités du SDT qui s'appliqueront aux communes wallonnes. Elle estime qu'à partir du moment où ce développement futur doit de toute façon respecter les indications du troisième critère et qu'il n'est en outre pas garanti qu'un écart à ce critère conformément à l'article D.II.17 du CoDT sera admis, cela rend ce critère trop restrictif et incompatible avec la valeur indicative du SDT. Elle fait valoir qu'en pratique, cette limitation réduit la capacité des communes à planifier de manière autonome et adaptée à leur territoire, en les empêchant de déterminer librement leurs priorités de développement, y compris pour des zones telles que les ZACC, qui, selon le plan de secteur, peuvent recevoir toute affectation sans restriction.

Concernant le troisième critère, elle considère que la formule « accès à moins de 10 minutes à pied » est intrinsèquement subjective et dépend du contexte local. Elle estime qu'il eut plutôt fallu prévoir la possibilité d'adapter ce critère aux réalités locales, en le remplaçant ou en le complétant par une indication chiffrée de distance, que l'autorité communale pouvait définir en fonction de ses spécificités afin d'en faciliter le contrôle.

## *V.2. Examen*

### *V.2.1. Recevabilité des griefs des parties intervenantes*

28. Selon l'article 21*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, « l'intervenant à l'appui de la requête ne peut soulever d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance ».

Il s'ensuit qu'une partie intervenante, fût-elle à l'appui de la requête en annulation, ne peut ajouter aux moyens de cette requête des arguments différents de ceux qu'elle contient. Si elle souhaitait exposer de tels arguments, il lui appartenait d'introduire un recours en annulation dans le délai imparti.

29. En l'espèce, sauf en ce qui concerne les griefs relatifs aux deux ZACC, du clos de l'Épinette et au Sud-Ouest de la centralité de pôle de Tournai, aux ZACC de priorité n° 1, dont la ZACC Morel, sur le territoire de la deuxième partie requérante, ainsi qu'aux ZACC situées à l'Est de la centralité de la quatrième partie intervenante – qui sont visés dans la requête –, les développements spécifiques des parties intervenantes tendant à mettre en exergue, sur leurs territoires respectifs, les contrariétés entre les indications du SDT et les prescriptions des plans de secteur applicables, ne peuvent se rattacher au contenu des griefs, même en germes, de la requête en annulation. Il s'ensuit que ces développements, inédits au stade des requêtes en intervention et qui ne relèvent pas de l'ordre public, sont irrecevables.

### *V.2.2. Première branche*

30. Le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal à l'égard d'une appréciation relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative, fût-elle en charge de prérogatives réglementaires, de sorte qu'il ne peut, au regard du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision, de sorte qu'il ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation.

L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

Juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'État opère un contrôle de la légalité de l'acte administratif au moment où l'autorité statue. Il s'ensuit que les pièces postérieures à l'adoption de l'acte attaqué doivent, en principe, être écartées des débats dès lors qu'elles n'étaient pas connues de son auteur. Ce n'est que s'il est démontré que l'autorité aurait dû connaître de telles informations au jour de l'adoption de sa décision que le Conseil d'État peut y avoir égard pour apprécier la légalité de l'acte attaqué, sous réserve du respect du contradictoire.

31.1. L'article D.I.1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, du CoDT, tel que révisé par le décret du 13 décembre 2023 « 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 », dispose comme suit :

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

Ainsi que cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 17), sont ainsi énoncés les objectifs poursuivis par l'élaboration du Code du développement territorial, s'agissant de donner « le cadre légal et fixe[r] les objectifs en vue de permettre aux autorités publiques d'assurer un développement durable et attractif du territoire, placé au cœur des missions des autorités publiques ». Dans ce cadre, l'article D.I.1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT tend à reconnaître aux pouvoirs publics compétents une large marge d'appréciation pour donner corps à l'objectif d'assurer un développement durable et attractif du territoire au regard des besoins concernés, seule l'erreur manifeste d'appréciation étant susceptible d'inférer la censure des décisions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Le plan de secteur est le premier outil d'aménagement du territoire et d'urbanisme cité à l'article D.I.1, § 2, du CoDT. Conformément à l'article D.II.18, alinéa 1<sup>er</sup>, du même code, le plan de secteur fixe l'aménagement du territoire qu'il couvre.

L'article D.II.55 du CoDT dispose comme suit :

- « Le Gouvernement confère force obligatoire au plan de secteur, à l'exception de la carte d'affectation des sols visée à l'article D.II.44, alinéa 2, qui a valeur indicative.

Les prescriptions graphiques et littérales des plans ont valeur réglementaire.

En cas de contradiction entre les prescriptions graphiques et littérales, les prescriptions graphiques l'emportent sur les prescriptions littérale ».

L'article D.II.20, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du CoDT dispose comme suit :

- « Le plan de secteur s'inspire du schéma de développement du territoire.

Le plan de secteur peut s'écarter du schéma de développement du territoire moyennant une motivation qui démontre que le plan de secteur :

- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial ou d'aménagement du territoire contenus dans le schéma de développement du territoire ;
- 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

31.2. L'article D.II.2, § 1<sup>er</sup>, du CoDT prévoit que le schéma de développement du territoire (SDT) définit, quant à lui, la stratégie territoriale pour la Wallonie sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle régionale.

Conformément à l'article D.II.16, § 1<sup>er</sup>, du CoDT, le SDT a valeur indicative. Il reste toutefois que certains développements qu'il comporte, tel celui intitulé « cadre et vision », reprenant des « engagements », des « défis à relever » et « une vision partagée », n'ont aucun contenu normatif, de sorte que l'autorité compétente pour appliquer le SDT peut, en ce qui les concerne, s'en écarter sans devoir le justifier.

L'article D.II.16, § 2, 1°, du CoDT dispose que le SDT s'applique « dans son ensemble, à l'exception des indications visées à l'article D.II.2, § 4, 3°, au plan de secteur en ce compris la carte d'affectation des sols, aux schémas et aux guides ».

L'article D.II.2, § 4, 3°, du CoDT, visé dans la disposition précitée, concerne les « centralités et mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités ».

Conformément à l'article D.II.16, § 2, 3°, du CoDT, les indications visées à l'article D.II.2, § 4, 3°, du même code s'appliquent aux schémas d'orientation locaux (SOL), permis et certificats d'urbanisme n° 2 jusqu'à l'adoption d'un schéma de développement pluricommunal (SDP) ou communal (SDC) qui contient les indications visées aux articles D.II.6/1, § 2, ou D.II.10/1, § 1<sup>er</sup>, du code.

L'article 245, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 13 décembre 2023 précité dispose comme suit :

« Sauf à l'égard des permis visés à l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, les indications du schéma de développement du territoire visées à l'article D.II.2, § 4, 3°, entrent en vigueur et s'appliquent aux schémas d'orientation locaux, permis et certificats d'urbanisme n° 2 six années après l'entrée en vigueur du schéma de développement du territoire adopté postérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret ».

L'acte attaqué adopte définitivement le SDT et abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 adoptant définitivement le schéma de développement de l'espace régional. Conformément à son article 3, il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2024.

31.3. Il résulte de ce qui précède que les indications du SDT s'appliquent au plan de secteur lors de son élaboration ou de sa révision, hormis celles relatives aux centralités et aux mesures guidant l'urbanisation dans et en-dehors de celles-ci. Le SDT ne remet en revanche pas en cause les prescriptions du plan de secteur adoptées avant son adoption, compte tenu du caractère règlementaire de celles-ci.

Il en ressort aussi que, si le SDT est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2024, les indications relatives aux centralités et mesures guidant l'urbanisation ne s'appliqueront qu'à partir du 1<sup>er</sup> août 2030 mais uniquement pour les communes n'ayant pas adopté, entre-temps, un SDC ou un SDP. À titre d'exception, ces indications s'appliquent aux permis relatifs aux implantations commerciales dès le 1<sup>er</sup> août 2024.

32.1. Conformément à l'article D.II.2, § 2, du CoDT, la « stratégie territoriale pour la Wallonie » du SDT définit notamment les « objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire », parmi lesquels l'« optimisation spatiale », visée à l'article D.II.2, § 3, 1°, du même code. Selon le SDT, l'optimisation spatiale « vise à préserver au maximum les terres et à assurer une utilisation efficiente et cohérente du sol par l'urbanisation ».

Parmi les principes et modalités mettant en œuvre l'optimisation spatiale, figurent, à l'article D.II.2, § 4, 1° à 3°, du CoDT, les « trajectoires de réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation », les « critères de délimitation des centralités » et les « centralités et mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités ».

Le glossaire du SDT définit le concept de « centralité » comme suit :

- « Partie de villes et de villages qui cumule une concentration en logements, une proximité aux services et équipements et une bonne accessibilité en transports en commun. Parmi ces centralités, on distingue les “centralités villageoises”, les “centralités urbaines” et les “centralités urbaines de pôles” ».

Les « mesures guidant l’urbanisation dans et hors de ces centralités » font l’objet de l’annexe 1 du SDT. Elles sont de trois types : les mesures relatives à la superficie de pleine terre, celles relatives à la densité et celles liées aux implantations commerciales.

L’annexe 2 du SDT consiste en la « cartographie des centralités » existantes en Région wallonne à la date de son élaboration.

Le SDT précise, au sujet des « critères de délimitation des centralités » visés à l’article D.II, 2, § 4, 2°, du CoDT, ce qui suit :

- « Les autorités communales, grâce à leur bonne connaissance du territoire, sont les mieux à même de délimiter les centralités, de les caractériser selon la nature villageoise ou urbaine et d’identifier les cœurs et les axes urbains structurants à consolider. En effet, en élaborant un schéma de développement communal (SDC) ou pluri communal (SDP), elles peuvent adéquatement les cartographier en tenant compte de leur projet de développement et des atouts et contraintes de leur territoire tout en déterminant des modalités de mise en œuvre appropriées telles que des seuils de densité de logements, des seuils d’imperméabilisation ou des orientations pour le développement du commerce.

Le SDC ou le SDP caractérisent les centralités selon leur nature urbaine ou villageoise. Néanmoins, une délimitation spatiale des centralités est nécessaire à court terme pour orienter les actions et les décisions des autorités et des investisseurs et d’en assurer le suivi (*cf.* Centralités (expression cartographique)).

Pour garantir la cohérence de l’approche, des critères de délimitation des centralités ou des balises destinées à encadrer les démarches communales et à gérer le développement en l’absence de celles-ci sont proposées. Ces balises s’articulent autour d’une première détermination des périmètres des centralités et de leur typologie (urbaine ou villageoise).

La méthodologie d’identification des premiers périmètres des centralités et de leur typologie (urbaine ou villageoise) est exposée en annexe. Ils sont établis suivant une approche systématique à l’aide d’un système d’information géographique (SIG) et sur la base de critères objectifs et quantifiables. Leur cartographie ne tient pas compte d’éventuelles contraintes environnementales, juridiques ... et des projets de territoire que seule une planification communale ou régionale fine peut intégrer.

Compte tenu du caractère systématique de leur détermination, les centralités ne peuvent constituer qu’un premier support à la prise de décisions. Celles-ci doivent se fonder sur une analyse de terrain complémentaire notamment lorsque les projets à apprécier se trouvent en bordure des centralités ».

Il ressort de ce qui précède que la cartographie des centralités reprises au SDT ne tient pas compte des projets de territoire que seule une planification communale ou régionale fine peut intégrer.

Il s'ensuit que les communes gardent la possibilité d'adopter des centralités communales non prévues à la cartographie régionale annexée au SDT, notamment pour les réserves foncières de terrains situées sur leur territoire et reprises au plan de secteur en zones d'initiative communale. Les zones d'enjeu communal et les zones d'aménagement communal concerté (ZACC) peuvent être reprises dans les centralités des SDC ou SDP.

Il en résulte également que les communes peuvent définir cartographiquement ou stratégiquement, via leurs schémas, des priorités adaptées au plan de secteur existant, aux circonstances locales ou aux projets d'aménagement futurs, sans devoir tenir compte des mesures guidant l'urbanisation du SDT relatives à la superficie en pleine terre (SA1) et à la densité en logement (SA2).

32.2. Les « critères de délimitation des centralités », visés à l'article D.II.2, § 4, 2°, du CoDT, s'appliquent au plan de secteur, en ce compris à la carte d'affectation des sols, aux schémas et aux guides, et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2024.

Le SDT définit ces critères de délimitation des centralités comme suit :

- « Pour une détermination fine et adaptée à la situation locale précise, les autorités communales sont invitées à déterminer au plus tôt la (les) centralité(s) urbaine(s) et/ou villageoise(s) de leur territoire en élaborant un schéma de développement communal (SDC) ou pluricommunal (SDP). Sur la base des disponibilités foncières et des besoins en logements de la ou des communes, la détermination du périmètre de ces centralités répond aux critères suivants :
- 1) Concourir à l'atteinte des deux trajectoires (fixées dans les SDC ou SDP) à l'horizon 2050 suivantes :
  - zéro artificialisation nette ;
  - au moins 75 % du développement résidentiel dans les centralités.
- 2) Tenir compte des spécificités et du développement projeté de la (des) commune(s) à l'horizon 2050 notamment résidentiel, en services et équipements, en activités tertiaires et commerciales, en espaces verts.

## Balises et délimitation des centralités



Situation de base

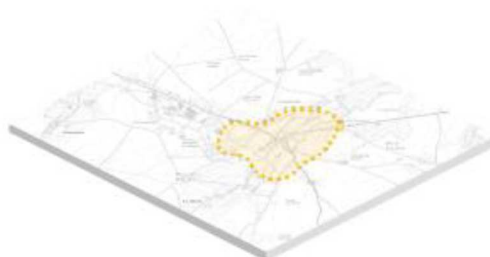


Schéma de développement du territoire

Premiers périmètres des centralités & balises

Approche systématique à l'aide d'un système d'information géographique (SIG) et sur la base de critères objectifs et quantifiables

Opérationnalisation à l'échelle régionale



Schéma de développement (pluri)communal

Périmètres des centralités ajustés en respectant les balises du SDT

Approche fine à l'aide d'analyses de terrain

Opérationnalisation à l'échelle (pluri)communale

3) Maintenir globalement au moins 50 % de la superficie des zones urbanisables inscrites au plan de secteur reprises dans les centralités cartographiées du SDT (cf. annexe 2) en respectant les indications suivantes :

- certaines centralités cartographiées par le SDT peuvent ne pas être retenues dans les centralités du SDC/SDP ; des parties de territoire non reprises dans les centralités cartographiées du SDT peuvent être retenues dans les centralités du SDC/SDP si le développement promu par celui-ci assure :
  - un accès à moins de 10 minutes à pied aux commodités résidentielles de base actuelles ou projetées (services et équipements de proximité, commerces, espaces verts publics) ;
  - un accès à moins de 10 minutes à pied d'une offre en transports en commun actuelle ou projetée (train, métro, tram, bus) disposant d'une desserte suffisante au regard des spécificités communales et supracommunales ou, à défaut, à des solutions de mobilités collectives ou partagées.

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 en transports 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 ».

Il en ressort que les communes peuvent prévoir, sur leur territoire, des centralités qui ne sont pas reprises dans les centralités cartographiées du SDT et qui répondent au concept même de centralité tel que défini dans le glossaire, à savoir une « partie de villes et de villages qui cumule une concentration en logements, une proximité aux services et équipements et une bonne accessibilité en transports en commun », ces centralités devant être situées à proximité, d'une part, de services et d'équipements de proximité, commerces, espaces verts publics (actuels ou projetés) et d'autre part, d'une offre en transports en commun (actuelle ou projetée) ou, à défaut, de solutions de mobilités collectives ou partagées.

Il résulte des trois critères précités que si, certes, le SDT vise à encourager et privilégier l'urbanisation à l'intérieur des centralités, il n'a toutefois pas pour effet d'empêcher la construction dans les zones qui, au plan de secteur, sont destinées à l'urbanisation, ou d'y imposer le respect de conditions à ce point restrictives que ces zones deviendraient inconstructibles, les communes gardant une maîtrise suffisante de cette urbanisation et des mesures guidant celle-ci via l'adoption d'un SDC ou d'un SDP.

La cartographie annexée au SDT est le reflet d'une situation existante à un moment donné, ce qui n'empêche pas un développement du territoire laissé à l'appréciation des communes, dans le respect du plan de secteur. Le maintien, globalement, d'au moins 50 % de la superficie des zones urbanisables inscrites au plan de secteur reprises dans les centralités cartographiées du SDT ne paraît être manifestement trop restrictif, s'agissant de zones déjà essentiellement urbanisées.

Les délimitations des centralités reprises dans la cartographie du SDT prennent nécessairement en compte le zonage du plan de secteur, s'agissant de zones constructibles, celles qui n'y sont pas reprises pouvant être intégrées dans les centralités qui seront fixées ultérieurement par les communes. À l'inverse, certaines centralités cartographiées dans le SDT peuvent ne pas être retenues par les communes, telles, par exemple, les centralités dans lesquelles la plupart des terrains sont déjà bâtis.

Enfin, s'agissant d'un élément postérieur à l'adoption de l'acte attaqué, lequel ne peut, partant, être pris en compte pour apprécier sa légalité, le Conseil d'État ne peut avoir égard à l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 août 2025 « modifiant le Code wallon du développement territorial, Partie réglementaire en ce qui concerne les formulaires de demandes de permis d'urbanisme, de permis d'urbanisation et de certificat d'urbanisme n° 2 » en tant qu'il prévoit que les formulaires de demandes de permis introduits à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2025 intègrent des informations portant sur l'artificialisation, la densité et les centralités.

Au regard de ce qui précède, sous réserve de l'examen des hypothèses visées au point 34, il n'est pas démontré que le SDT emporte une atteinte manifestement disproportionnée aux prescriptions du plan de secteur, de nature à annihiler toute marge d'appréciation dans le chef de l'autorité communale dans l'adoption d'un SDC ou d'un SDP.

33. Si les parties requérantes et intervenantes soutiennent qu'un délai de six ans pour l'adoption d'un SDC est insuffisant et que les contraintes qui s'appliquent à l'adoption d'un tel schéma rendent impossible ou difficilement réalisable la « correction » de la cartographie du SDT, notamment pour les communes qui ont adopté récemment un SDC, elles n'étaient pas de manière suffisamment plausible leur grief à cet égard au regard des informations qui étaient portées à la connaissance de l'auteur du SDT au jour de son adoption ou qu'il devait raisonnablement connaître à ce moment-là. Juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'État ne peut avoir égard, pour apprécier la légalité du SDT, aux griefs exposés quant à la manière dont la partie adverse a concrètement mis en œuvre, depuis l'adoption du SDT, les mesures d'accompagnement aux communes dans la réalisation de leurs SDC ou SDP, telles la réalisation d'un *vade-mecum* et la possibilité d'obtenir une aide financière, qu'elle avait annoncées à l'époque. Il n'est pas non plus établi qu'au regard des informations qu'elle connaissait ou devait raisonnablement connaître au jour de l'adoption du SDT, l'autorité décidante a commis une erreur manifeste d'appréciation en fixant à six ans le délai pour l'adoption d'un SDC ou d'un SDP au regard de la charge financière et administrative incombant aux communes ou du nombre de bureaux d'études susceptibles de pouvoir établir de tels schémas. Il en est d'autant moins ainsi que, d'une part, l'article D.IV.58, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT prévoit que le refus de permis peut être fondé sur l'établissement ou la révision en cours d'un SDC ou d'un SDP et, d'autre part, les communes peuvent se limiter à adopter un schéma dit « thématique » visant uniquement l'optimisation spatiale, en vertu des articles D.II.5, alinéa 2, D.II.6/1, D.II.9, alinéa 2, et D.II.10/1 du CoDT.

Enfin, les délais pris pour adopter les schémas de structure communale des deuxième et troisième parties requérantes sous le régime alors applicable du Code wallon d'Aménagement du territoire, d'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), lequel diffère substantiellement de celui prévu sous le CoDT, ne permettent pas de jauger du caractère manifestement déraisonnable du délai de six ans imparti aux communes pour adopter un SDC ou un SDP afin de ne pas se voir appliquer les indications précitées du SDT.

34. Il résulte du SDT que les centralités et les mesures guidant l'urbanisation dans et hors de ces centralités, reprises à l'annexe 1 du SDT, qui s'appliquent aux demandes de permis portant sur des terrains supérieurs à 50 ares,

n'entrent en vigueur que six ans après l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> août 2024 du SDT si aucune centralité communale n'a été adoptée dans ce délai, sachant que cette mesure transitoire n'est toutefois pas applicable aux permis relatifs aux implantations commerciales.

Il convient donc de déterminer si les mesures guidant l'urbanisation du SDT relatives à la densité en logement ou à la superficie en pleine terre, particulièrement en-dehors des centralités (maximum 10 logements par hectare et minimum 70 % de superficie de pleine terre), ainsi que celles liées aux implantations commerciales, ont, dans l'hypothèse où une commune n'adopte pas de SDC ou de SDP avec ses propres centralités et mesures guidant l'urbanisation dans les six ans, pour effet de rendre inconstructibles des terrains situés en zones constructibles au plan de secteur.

À cet égard, les mesures du SDT guidant l'urbanisation relatives à la densité ou à la superficie en pleine terre ne sont destinées qu'aux projets dont la surface dédiée à ceux-ci excède 50 ares, ce qui exclut bon nombre de projets urbanistiques initiés notamment par des particuliers. Il s'ensuit que les zones urbanisables non reprises dans les centralités du SDT resteront très largement constructibles.

Par ailleurs, les mesures du SDT impliquent que les terrains supérieurs à 50 ares situés dans des zones constructibles non reprises dans les centralités du SDT resteront urbanisables, même si cette urbanisation est dorénavant moins aisément admissible.

Quant aux limites imposées en-dehors des centralités du SDT, il n'est pas établi qu'elles sont nécessairement déjà atteintes. Dans l'hypothèse où la limite de 10 logements à l'hectare est atteinte, il reste qu'un écart au SDT peut être sollicité en vertu du CoDT et, le cas échéant, admis par l'autorité décidante à la condition de le justifier dans une motivation pertinente au regard de sa propre conception du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de l'espèce, des conditions d'admissibilité de l'écart fixées par le CoDT et, le cas échéant, des dispositions réglementaires du plan de secteur. S'il était constaté que le recours à l'écart devait être systématiquement mise en œuvre en manière telle qu'il deviendrait en réalité la règle, et non l'exception, il appartiendrait à la partie adverse de décider de modifier le SDT ou le plan de secteur, sans que cela ne remette en cause, à ce stade, la légalité du SDT. Il s'ensuit que le grief est inopérant. Il en va de même pour les griefs relatifs aux mesures concernant les implantations commerciales, actuellement déjà en vigueur.

Enfin, le SDT, au regard de sa nature et de ses effets, n'est pas illégal par la seule circonstance que la ZACC du clos de l'Épinette à Tournai, celle au Sud-Ouest de la centralité de pôle de Tournai et celles situées à l'Est de la centralité d'Enghien, identifiées dans la requête en annulation, n'ont pas été reprises dans la cartographie des centralités dès lors que les communes concernées disposent de la faculté d'adopter un SDC ou un SDP et qu'il n'est pas démontré qu'il leur serait impossible ou exagérément compliqué de tenir compte de ces ZACC à cette occasion.

35. Au regard de ce qui précède, il n'est pas démontré que le SDT emporte une atteinte manifestement disproportionnée aux prescriptions du plan de secteur, de nature à annihiler toute marge d'appréciation dans le chef de l'autorité communale pour adopter un SDC ou un SDP dans le délai imparti et, en toute hypothèse, pour statuer sur les demandes de permis conformes à la destination au plan de secteur.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

#### *V.2.3. Seconde branche*

36. Le principe de l'autonomie locale est consacré aux articles 41, alinéa 1<sup>er</sup>, et 162, alinéa 2, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la Constitution et à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le principe de l'autonomie locale garanti par les dispositions constitutionnelles précitées ne porte cependant pas atteinte à l'obligation, pour les communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt communal, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que, lorsque l'autorité fédérale, une communauté ou une région régleme une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. Une limitation du principe de l'autonomie locale qui découle d'une réglementation de l'autorité fédérale, d'une communauté ou d'une région ne serait incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 41, alinéa 1<sup>er</sup>, et 162, alinéa 2, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de celle-ci, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

37. Il ressort des considérations exposées dans le cadre de l'examen de la première branche du moyen qu'il n'est pas établi que les communes sont placées dans l'impossibilité juridique ou matérielle de définir cartographiquement ou

stratégiquement des priorités adaptées au plan de secteur existant, aux circonstances locales ou aux projets d'aménagement futurs.

La marge de manœuvre dont disposent les communes pour définir elles-mêmes leurs centralités via un SDC ou SDP repose sur les trois critères de délimitation des centralités énumérés sous le point 32, étant entendu que les parties requérantes se limitent à critiquer les premier et troisième d'entre eux.

Le premier critère, ayant pour objet de « concourir à l'atteinte des deux trajectoires suivantes (fixées dans les SDC ou SDP) à l'horizon 2050 : zéro artificialisation nette et au moins 75 % du développement résidentiel dans les centralités », fait écho à la mesure de gestion et de programmation n° SA1M5 du SDT qui prévoit qu'il soit inscrit, dans les SDC et les SDP, une trajectoire de réduction de l'artificialisation nette en vue de tendre vers zéro km<sup>2</sup> d'artificialisation nette par an et au plus tard en 2050. L'artificialisation est définie par le SDT comme étant « le processus par lequel des terres agricoles, forestières ou naturelles sont urbanisées », sachant que « l'artificialisation est déterminée à partir des parcelles et des espaces non cadastrés qui font l'objet d'une construction ou du placement d'une ou plusieurs installations fixes en vertu d'une part d'un permis d'urbanisme ou d'autre part d'un permis d'urbanisation en ce qu'il vaut permis d'urbanisme pour les actes et travaux relatifs à la voirie ». Il ne ressort pas de cette définition que la situation de la parcelle en centralité ou non doive être prise en considération, de sorte qu'il n'est pas établi que l'objectif d'atteindre zéro artificialisation nette en 2050 peut avoir un impact sur la délimitation des centralités, ni, partant, en quoi il constitue un critère à respecter dans ce cadre.

S'agissant du troisième critère, visant à « maintenir globalement au moins 50 % de la superficie des zones urbanisables inscrites au plan de secteur reprises dans les centralités cartographiées du SDT [...] en respectant les indications [énumérées] », il est inexact de soutenir qu'il est lié à la préexistence de services ou infrastructures ou ayant déjà fait l'objet d'une autorisation, dès lors que le SDT fait état de services et d'équipements de proximité, commerces, espaces verts publics « actuels ou projetés », sans requérir ainsi qu'ils soient nécessairement déjà autorisés. L'exigence selon laquelle un accès aux moyens de mobilité concernés doit exister « à moins de 10 minutes à pied » n'est pas imprécise dès lors qu'à défaut d'indication en sens inverse, elle doit s'entendre raisonnablement au regard d'une personne disposant de capacité motrice moyenne et tenant compte des circonstances propres à l'espèce. Du reste, le SDT illustre, à plusieurs reprises, dans quelle mesure les centralités sont aménagées en « villes ou villages à 10 minutes », de sorte que le Gouvernement wallon a répondu à suffisance au grief exposé lors de l'instruction administrative pris du caractère imprécis de cette exigence. S'agissant des ZACC situées sur le territoire

de la deuxième partie requérante, notamment la « ZACC Morel », et des ZACC situées à l'Est de la centralité de la quatrième partie intervenante, il n'est pas établi qu'elles ne pourront pas être intégralement reprises dans une centralité, par le biais d'une révision de leurs SDC respectifs.

Il s'ensuit que les parties requérantes et intervenantes restent en défaut d'établir que le SDT porte une atteinte disproportionnée au principe d'autonomie communale.

Enfin, l'article D.II.1, 1<sup>o</sup>, du CoDT, objet de la question préjudicielle que les parties requérantes proposent de poser à la Cour constitutionnelle, se limite à reconnaître l'existence du SDT. Partant, cette disposition ne peut pas, à elle seule, en toute hypothèse, être le fondement permettant au Gouvernement wallon d'agir dans le sens de l'interprétation postulée par les parties requérantes. Dès lors qu'elle procède d'une prémisse erronée, il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée.

La seconde branche du premier moyen n'est pas fondée.

38. Il s'ensuit que le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

## *VI. Deuxième moyen*

### *VI.1. Thèses des parties requérantes et intervenantes*

#### *A. La requête en annulation*

39. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles D.I.1, D.VIII.35 et D.VIII.36 du CoDT ainsi que de l'obligation de motivation spéciale qui en découle, des principes d'égalité et de non-discrimination, du principe d'obligation de motivation des actes administratifs à portée générale, des principes de bonne administration, du devoir de minutie et du principe *patere legem quam ipse fecisti*, ainsi que de l'erreur, l'insuffisance, et la contradiction dans les motifs, du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation.

40. Le moyen est subdivisé en trois branches.

Dans la première branche, les parties requérantes font grief au SDT de méconnaître les principes de non-discrimination et d'égalité consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution dans l'identification, par l'auteur du SDT, des pôles majeurs

au sein du territoire wallon. Elles lui reprochent d'avoir utilisé des critères contestés lors des enquêtes publique et administrative, avec pour conséquence de ne pas reconnaître les villes de Tournai et Mouscron comme bipôle majeur, alors qu'une telle reconnaissance a été consentie aux villes de Mons et La Louvière, qui se trouvent dans une situation similaire au regard des critères retenus par l'autorité pour adopter ses pôles.

Dans la deuxième branche, elles reprochent au SDT d'être défaillant en termes de motivation en ce qu'il ne répond pas adéquatement aux avis et réclamations qu'elles ont formulés lors de la consultation des communes et de l'enquête publique. Elles exposent ne pas comprendre les raisons des choix opérés par le Gouvernement wallon concernant de nombreux éléments de la structure territoriale du SDT ou encore, notamment, quant à sa méthode et à ses critères de détermination des centralités.

Dans la troisième branche, elles soutiennent que le SDT viole le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti* et que son auteur a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne respectant pas, lors de l'élaboration et de l'adoption de la cartographie des centralités, la méthodologie qu'il s'était fixée pour prendre sa décision. Elles lui reprochent d'avoir défini ces centralités sur la base de polarités identifiées sur le seul territoire de la Wallonie, alors que sa propre méthodologie annonçait la prise en considération des éléments de structure territoriale en dehors des frontières de la Wallonie.

#### *B. Les requêtes en intervention*

41. Les première et deuxième parties intervenantes s'en réfèrent pour l'essentiel aux développements contenus dans la requête en annulation. Elles soutiennent que de nombreux aspects des griefs des parties requérantes trouvent un écho, tantôt dans les avis défavorables de leurs conseils communaux tantôt dans leurs situations particulières respectives.

Elles soutiennent qu'en ce qui concerne la reconnaissance du bipôle majeur Tournai-Mouscron et de la détermination des centralités, il ressort de la jurisprudence qu'un requérant dispose d'un intérêt à soulever un grief déduit de l'absence de prise en considération d'une réclamation émanant d'une tierce personne, lorsque les remarques y développées sont de nature à modifier le sens de la décision prise.

42. La quatrième partie intervenante résume son argumentation comme suit :

- « La Ville d’Enghien appuie plus spécifiquement la deuxième branche du deuxième moyen développé par les parties requérantes en ce que l’acte attaqué, en ce compris le SDT et la déclaration environnementale, ne sont pas adéquatement motivés car il ne permet pas de vérifier que toutes les remarques exprimées dans le cadre de l’enquête publique, dont notamment certaines remarques reprises dans l’avis du Conseil communal de la Ville d’Enghien, ont été prises en considération dans son adoption ».

### *C. Le mémoire en réplique*

43. Les parties requérantes résument leur réplique comme suit :

- « S’agissant de la première branche, les parties requérantes démontrent que le SDT organise des effets concrets liés aux pôles, en termes notamment de développement économique, pour les bassins d’optimalisation spatiale identifiés.

Pour chacun des sept griefs de la seconde branche du moyen, les parties requérantes estiment démontrer que la partie adverse ne répond pas ou insuffisamment aux griefs soulevés par celle-ci à l’occasion de leur avis respectif.

S’agissant de la troisième branche, les requérantes justifient l’absence d’inclusion, à tout le moins suffisante, des polarités transfrontalières dans l’acte attaqué ».

### *D. Le dernier mémoire des parties requérantes*

44. Sur la première branche, les parties requérantes précisent qu’à supposer que le territoire des villes de Tournai et de Mouscron, ainsi que les communes les reliant, ne remplissent pas l’ensemble des critères méthodologiques permettant la reconnaissance d’un bipôle majeur, ce qu’elles contestent, il faudrait constater que les villes de Mons et de La Louvière ne remplissent pas non plus ces critères, de sorte que l’acte attaqué opère bien une différence de traitement entre deux territoires présentant pourtant des caractéristiques similaires. Elles assurent que cette différence de traitement n’a pas uniquement pour conséquence de priver les « deux premières » d’entre elles d’un « avantage indû » qui a été octroyé à d’autres villes, mais implique, dans le futur, un préjudice aux localités des deuxième et troisième d’entre elles. Elles considèrent que leur intérêt au grief est légitime dans la mesure où la reconnaissance induite du bipôle majeur Mons-La Louvière est nécessairement susceptible d’entraver le développement de la Wallonie picarde et des villes et communes qui la composent, étant donné que les pôles majeurs ont vocation à attirer davantage d’infrastructures polarisantes et les moyens financiers qui y sont associés. Elles estiment que cette critique est à mettre en relation directe avec le cinquième grief de la deuxième branche du moyen.

Sur le cinquième grief de la deuxième branche, elles contestent que les mesures d’accompagnement annoncées par le Gouvernement wallon et l’allongement du délai d’adoption, de six ans au lieu de cinq, permettent objectivement d’assurer

l'adoption de schémas dans les 253 communes wallonnes en proie à d'énormes difficultés budgétaires structurelles. Elles s'appuient sur les chiffres communiqués par l'UVCW lors des travaux préparatoires du SDT et sur sa demande que l'opération soit neutre pour les communes. Elles relèvent que cette inquiétude a été soulevée dans le cadre de la phase d'instruction administrative propre au SDT, notamment par elles. Elles considèrent que l'aide au financement par la partie adverse, renseignée dans le SDT, ne constitue pas une réponse suffisante pour que chaque commune désireuse d'adapter la cartographie régionale puisse le faire d'un point de vue financier. Quant à la garantie qu'il sera permis aux communes intéressées d'adopter un SDC en temps utile, à savoir avant le 1<sup>er</sup> août 2030, elles relèvent que l'enveloppe pour l'année 2025 de 3,83 millions d'euros pour couvrir le lancement d'une quarantaine de SDC démontre que le délai de six ans est largement insuffisant pour permettre aux 253 communes wallonnes d'adopter un schéma dans le délai imparti et donc répondre aux inquiétudes et réclamations qu'elles ont soulevées. Elles ajoutent que cette aide financière annoncée par la partie adverse demeure relative vu le double plafond de 75 % du coût total avec un maximum de 75.000 euros, soit moins de la moitié du coût réel d'un SDC. Elles concluent que le SDT n'apporte pas de réponse suffisante et adéquate à leurs réclamations sur ce point.

Sur le sixième grief de la deuxième branche, elles insistent sur l'absence de réponse satisfaisante fournie par le SDT permettant de comprendre les raisons pour lesquelles les deuxième et troisième d'entre elles n'ont pas été reconnues comme étant un bipôle majeur, au contraire des villes de Mons et de La Louvière, alors que celles-ci ont, dans les faits, moins de liens entre elles qu'elles-mêmes, pour les raisons qu'elles explicitent.

Sur le septième grief de la deuxième branche, elles soutiennent que l'adoption ou la révision de 253 SDC dans un délai de six années apparaît matériellement impossible, en se prévalant des positions sceptiques émises lors des travaux préparatoires par les instances spécialisées, tels l'UVCW et le pôle aménagement du territoire. Elles critiquent la position du ministre de l'Aménagement du territoire à cet égard, faisant valoir que l'allongement d'un an apparaît symbolique et que le SDT ne permet pas de comprendre en quoi ce délai supplémentaire serait suffisant au regard du contexte communal décrit. Elles tirent des débats parlementaires qu'afin d'« assurer l'opérationnalisation et pour assurer le principe de subsidiarité, et le respect de l'autonomie communale », il était nécessaire d'adopter 42 SDC par an. Elles calculent qu'à l'heure actuelle, en l'absence de toute adoption depuis lors, le résultat doit être porté à environ 63 SDC par an, s'agissant de chiffres inatteignables, qui n'ont pas été démentis par le SDT. Elles constatent que seuls quatre SDC ont été adoptés ou révisés définitivement à l'échelle de la Région wallonne depuis l'entrée en vigueur du CoDT en 2017. Elles tirent de documents produits par

elles que le délai moyen d'adoption d'un SDC varie de huit à dix ans. Elles ne voient pas comment, avec de tels délais et l'application immédiate des mesures guidant l'urbanisation en ce qui concerne les implantations commerciales, la partie adverse est en mesure d'assurer le respect du principe de subsidiarité et d'autonomie communale.

#### *E. Le dernier mémoire de la quatrième partie intervenante*

45. Sur la deuxième branche, la quatrième partie intervenante fait valoir que certains des griefs soulevés par elle lors de l'enquête publique n'ont pas été pris en compte par le SDT.

S'agissant de l'absence de reconnaissance de l'axe Bruxelles-Lille comme aire de développement relais, elle expose que la déclaration environnementale ne fournit aucune justification claire expliquant pourquoi cet axe n'a pas obtenu une telle reconnaissance alors que le SDT admet que « les aires de développement identifient les territoires partageant des spécificités et des perspectives de développement semblables » et que « certains territoires peuvent appartenir à plusieurs aires ». Elle estime qu'aucun élément ne permet de comprendre pourquoi cet axe ne présente pas de similitudes avec les aires Nord-Sud et Est-Ouest, retenues comme aires de développement. Elle explicite plusieurs arguments qui militent, selon elle, en faveur de son intégration. Elle considère qu'en ne l'intégrant pas comme aire de développement relais, le SDT a manqué de cohérence et n'a pas tenu compte d'un atout stratégique évident pour la structuration territoriale et le développement économique transfrontalier de la Wallonie.

### *VI.2. Examen*

#### *VI.2.1. Recevabilité des griefs des parties intervenantes*

46. Comme exposé sous le point 28, une partie intervenante, fût-elle à l'appui de la requête en annulation, ne peut ajouter aux moyens de celle-ci des arguments différents de ceux contenus dans la requête.

47. En l'espèce, les critiques des parties intervenantes prises de l'absence de prise en compte des griefs qu'elles ont formulés lors de l'instruction administrative préalable à l'adoption du SDT concernant leurs propres situations ne peuvent se rattacher au contenu des griefs, même en germes, de la requête en annulation. Il s'ensuit que ces développements, inédits au stade des requêtes en intervention et qui ne relèvent pas de l'ordre public, sont irrecevables.

### *VI.2.2. Preamble à l'examen des branches*

48. Le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'article D.VIII.35 du CoDT dispose comme suit :

« L'autorité compétente pour adopter le plan, le schéma, le guide ou le périmètre prend en considération le rapport sur les incidences environnementales, les résultats de l'enquête publique, les avis exprimés, ainsi que les consultations transfrontières effectuées en vertu de l'article D.VIII.12, pendant l'élaboration du plan, du schéma, du guide ou du périmètre concerné et avant son adoption.

Elle détermine également les principales mesures de suivi des incidences non négligeables sur l'environnement de la mise en œuvre du plan, du schéma, du guide ou du périmètre afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'elle juge appropriées. Sur la base de ces éléments, le plan, le schéma, le guide ou le périmètre est soumis à adoption ».

L'article D.VIII.36 du CoDT dispose comme suit :

« La décision d'adoption du plan, du schéma, du guide ou du périmètre est accompagnée d'une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan, le schéma, le guide ou le périmètre et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis, les réclamations et observations ont été pris en considération ainsi que les raisons du choix du plan, du schéma, du guide ou du périmètre tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ».

Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qu'une autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes

circonstances n'aurait pu commettre. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité lorsqu'elle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Lorsqu'un requérant oppose à la conception de l'autorité sa propre conception, le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure, dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

### *VI.2.3. Première branche*

49. Les développements du dernier mémoire des parties requérantes tentent de modifier la portée du grief exposé dans la requête, aux termes de laquelle elles lient clairement l'absence de justification admissible d'un bipôle majeur Mons-La Louvière, « sans [...] reconnaître le bipôle Tournai-Mouscron ».

La branche doit être examinée dans le sens de l'argumentation visée en termes de requête, non au stade du dernier mémoire.

50. Le glossaire du SDT définit le « pôle » comme suit :

« Commune ou regroupement de communes qui, par la présence suffisante de population, de services et d'activités économiques, rayonne sur les communes environnantes ».

L'annexe 4 du SDT, intitulée « Méthodologie d'identification des pôles », précise que la détermination des pôles se base sur :

- « • le degré d'équipement des communes en services à la population (IWEPS, WP n° 37, décembre 2022) ;
- le degré d'intensité économique des communes (IWEPS, WP n° 37, décembre 2022) ;
- les temps de parcours en transports en commun de centre à centre (OPENSTREETMAP 2022 et SNCB.be, letec.be, 2022) ;
- la population communale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 ainsi que la répartition communale de la population de l'arrondissement au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (STATBEL, 2022) ».

Elle renseigne qu'au total 49 pôles sont identifiés dans la structure territoriale : 3 pôles majeurs, 1 capitale régionale, 5 pôles régionaux et 40 pôles d'ancrage.

La méthodologie précitée précise également, concernant le « regroupement des communes », ce qui suit :

- « Le regroupement des communes se base sur l'occupation du sol issu de Corine Land Cover (CLC) 2018, Version 2020\_2021 et de la population communale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 issue de STATBEL. Les communes sont regroupées pour former un même pôle (agglomération ou bipôle) si elles répondent à au moins une des conditions suivantes :
- elles partagent un tissu urbanisé formant une conurbation qui représente :
    - pour une commune de plus de 20.000 habitants, plus de 40 % de son tissu urbanisé communal en conurbation ;
    - pour une commune de moins de 20.000 habitants, plus de 60 % de son tissu urbanisé communal en conurbation.
  - elles présentent chacune une population supérieure à 30.000 habitants et sont limitrophes ;
  - elles sont limitrophes, identifiées comme pôle d'ancrage et présentent chacune un indice d'équipement en services de degré III sans présenter d'indice d'intensité économique ; leurs centres sont situés à moins de 15 minutes en transports en commun (de centre à centre) ».

Elle indique également que les pôles majeurs sont Liège, Charleroi et le bipôle Mons-La Louvière et qu'un pôle ou bipôle majeur présente une population supérieure à 250.000 habitants.

51. Il n'est pas contesté que les villes de Tournai et Mouscron ne partagent pas un tissu urbanisé formant une conurbation et, par ailleurs, elles ne sont pas limitrophes. Partant, elles ne remplissent pas les conditions requises pour être regroupées et former un même pôle.

À la supposer même établie en l'espèce, la circonstance que les villes de Mons et de La Louvière ont été regroupées pour former un bipôle alors qu'elles ne partagent pas non plus un tissu urbanisé formant une conurbation, est sans incidence sur la légalité du SDT, les deuxième et troisième parties requérantes n'étant pas fondées à se plaindre de n'avoir pas bénéficié d'un tel regroupement en se fondant sur les articles 10 et 11 de la Constitution, ceux-ci garantissant l'égalité devant la loi et non l'égalité dans l'illégalité ou dans l'erreur.

La première branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

#### *VI.2.4. Deuxième branche*

52. Les parties requérantes soutiennent que divers griefs dénoncés dans les avis émis et dans les réclamations introduites lors de l'enquête publique par les deuxième et troisième d'entre elles, n'ont pas été pris en compte par la partie adverse

et ne trouvent pas de réponse adéquate dans le SDT ou dans la déclaration environnementale.

53. Concernant le premier grief dénonçant l'absence de prise en compte du SDC de la deuxième partie requérante, adopté le 27 novembre 2017 et entré en vigueur le 29 mai 2018, et des centralités qui y sont identifiées, alors que les stratégies de développement territorial et les principes et modalités de mise en œuvre de l'objectif d'optimalisation spatiale sont sensiblement identiques au sein des deux instruments, il ressort de l'annexe 3 du SDT, intitulée « Méthodologie d'identification des centralités », que l'identification et la cartographie des centralités s'appuient sur le découpage en polarités résidentielles de base et que les périmètres ne tiennent pas compte des projets de territoire et de mobilité que seule une planification régionale, communale ou supracommunale fine peut intégrer, et que la méthodologie employée dans le SDT répond à l'objectif du Gouvernement wallon d'identifier au moins une centralité par commune.

Comme exposé sous le point 32, certaines centralités cartographiées par le SDT peuvent ne pas être retenues dans les centralités du SDC ou du SDP, tandis que des parties de territoire non reprises dans les centralités cartographiées du SDT peuvent être retenues dans les centralités du SDC ou du SPC pour autant, notamment, que le développement promu dans ces derniers assure un accès à moins de 10 minutes à pied aux commodités résidentielles de base, une offre en transports en commun (actuelle ou projetée) permettant d'atteindre ces commodités ou, à défaut, des solutions de mobilité collective ou partagée.

La déclaration environnementale expose la manière dont les avis, les réclamations et les observations émis lors de la phase de consultation ont été pris en considération dans le contenu du SDT. Elle comporte différents points ayant attiré l'attention de l'autorité décidante, parmi lesquels la prise en compte du point d'attention (PA) 18 concernant « des outils d'urbanismes inférieurs et des documents ou stratégies d'autres politiques sectorielles ».

Elle précise notamment ce qui suit :

« Concernant la prise en compte des outils d'urbanismes d'échelles inférieures, le SDT s'inscrit au sommet de la hiérarchie des outils, à valeur indicative, de l'aménagement du territoire, conformément au prescrit du CoDT. Les outils d'aménagement du territoire d'échelles inférieures doivent dès lors s'inspirer et décliner la stratégie régionale du SDT. Le SDT tient néanmoins compte des outils d'aménagement du territoire d'échelles inférieures en les mentionnant dans ses mesures, et ce dans un souci d'opérationnalisation stratégique et de subsidiarité ».

Dans sa délibération du 26 juin 2023, la deuxième partie requérante s'étonne que son SDC n'ait pas été pris en compte dès le départ dans la définition des

centralités alors qu’il rencontre la mesure de gestion et de programmation SA2.M6 du projet de SDT, faisant valoir que les centralités définies dans le SDT ne représentent qu’une partie des centralités identifiées dans son SDC. Elle postule en conséquence que les modalités d’intégration des SDC au sein du SDT tiennent pleinement compte de la stratégie de son SDC, qui répond selon elle aux objectifs de ce dernier, et que la détermination des adaptations nécessaires découlant du SDT le soit en toute efficience. Ce faisant, la deuxième partie requérante postule en réalité une adaptation des centralités du SDT à celles mises en place dans son SDC alors que le SDT suggère, dans le respect du principe de subsidiarité, que les communes adoptent ou révisent leur SDC ou SDP pour décliner la stratégie régionale à l’échelle communale en précisant que des parties de territoires non reprises dans la cartographie des centralités du SDT peuvent être retenues dans les centralités des communes en tenant compte des trois critères rappelés sous le point 32.

Dans la délibération précitée, la deuxième partie requérante précise que le troisième critère, relatif à l’accès en 10 minutes à pied à des services et équipements, n’est pas respecté dans son SDC et qu’elle ne voit pas comment appliquer ce critère sur son vaste territoire qui regroupe 29 villages distants entre eux de parfois 20 kilomètres.

Dès lors qu’elle précise elle-même que la stratégie communale envisagée dans le SDC qu’elle a adopté en novembre 2017, soit six années avant l’adoption du SDT, ne répond pas pleinement à celle du SDT, une révision de son schéma semble devoir s’imposer en l’espèce, conformément à ce que préconise le SDT dans ce cas précis, le respect de ce critère relevant de la mise en place d’une stratégie territoriale de la commune.

Le dossier administratif comporte donc une réponse suffisante à sa réclamation sur ce point.

Le grief n’est pas fondé.

54. Concernant le deuxième grief critiquant l’absence d’analyse des périmètres transfrontaliers, le conseil communal de la troisième partie requérante exposait, dans son avis défavorable du 3 juillet 2023, ce qui suit :

« Considérant que ces centralités ont été définies sur la base d’une étude développée par l’IWEPS (l’Institut Wallon de l’Evaluation, de la Prospective et de la Statistique) intitulée “Les polarités de base – Des balises pour identifier des centralités urbaines et rurales en Wallonie” ; qu’à cette fin, l’IWEPS a pris en considération des lieux du territoire wallon qui combinent une certaine concentration en logements et en services de base à la population parmi lesquels des arrêts de transport en commun bien desservis ;

Considérant que les critères pris en considération ne l'ont pas été que sur le territoire wallon ; que la position de Mouscron en connexion directe avec le tissu urbain des entités de Neuville-en-Ferrain, Tourcoing et Wattrelos présentant également ces critères mais non pris en compte par l'IWEPS, fausse significativement la carte des centralités urbaine du Pôle proposée ».

À cet égard, la déclaration environnementale précise ce qui suit :

- « PA71 Améliorer la délimitation des centralités pour prendre en compte les spécificités locales ainsi que le développement communal projeté et permettre de respecter les trajectoires communales.

[...]

La cartographie des centralités du SDT et leur méthodologie d'identification sont exposées respectivement dans [les annexes] 2 et 3 du SDT ».

L'annexe 3 du SDT expose que la méthodologie utilisée pour l'identification et la cartographie des centralités du SDT s'appuie sur un découpage en polarités résidentielles établi par l'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS), le WP 32 d'avril 2021 relatif aux « polarités de base, des balises pour identifier les centralités urbaines et rurales en Wallonie », et sur « la caractérisation de ces polarités de base selon le degré d'équipement en services à la population », à savoir le WP 36 « typologie » d'octobre 2022.

Le glossaire du SDT définit la « polarité » comme suit :

- « Périmètre qui concentre et attire l'emploi, les activités économiques, les services, la population, qui rayonne sur les espaces environnants et qui assure un développement soutenable et une amélioration du cadre de vie au-delà de lui-même ».

Le WP 36 précité relève ce qui suit :

- « [...] il est nécessaire de tenir compte de centres de services hors Wallonie qui ont un rôle attractif pour certains territoires wallons en fonction de leur proximité car ils permettent également de répondre à une partie des besoins en services des habitants de Wallonie. C'est pourquoi les centres frontaliers et leurs offres de services sont pris en compte ;

[...]

Les polarités frontalières peuvent également subvenir aux besoins des wallons et des wallonnes, bien que la totalité de la gamme des services ne soit pas nécessairement accessible à eux, selon qu'on parle de centre de services de la Région flamande ou de pays voisins (France, Grand-Duché de Luxembourg, Allemagne, Pays-Bas), mais aussi de la communauté germanophone. Afin d'évaluer le degré d'équipements en services des polarités frontalières, des données d'équipements sont également recherchées pour les villes situées à moins de 10 kilomètres par la route de la Wallonie francophone et à moins de trente minutes en train d'une gare wallonne ».

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les paramètres existants au niveau des territoires frontaliers voisins ont bien été pris en compte pour la détermination des centralités. Pour le surplus, il appartient aux communes de déterminer, le cas échéant, des centralités communales autres que celles reprises dans le SDT, notamment en prenant en considération l'existence de développements urbains en zone frontalière, et en tenant compte des équipements, des services et de l'urbanisation existants de l'autre côté de la frontière.

Par ailleurs, dans son avis précité, la troisième partie requérante faisait valoir ce qui suit :

« Considérant que les schémas illustrant le SDT offrent une lecture très insulaire de la Région wallonne, malgré la localisation de pôles transfrontaliers périphériques et la définition d'Aires de coopération transrégionale et transfrontière ; que ceci tronque et fausse la réalité d'un territoire non seulement connecté à sa périphérie transrégionale et transfrontière, mais aussi largement impacté dans son développement économique et résidentiel ;

Considérant que, si le développement de la Wallonie est l'enjeu du SDT, les synergies avec ces pôles externes doivent être renforcées ; qu'il en résulte des enjeux économiques, des mutualisations de services et des modèles de développement résidentiel à fort impact urbanistique et/ou social, notamment en termes de valeurs foncières. Ceci impose de mener des politiques spécifiques, nanties de subventions spécifiques. Si le Schéma de Développement Territorial n'est pas systématiquement en lien avec toutes ces politiques, il en est le socle. Il s'impose que les enjeux, les principes de mise en œuvre et les mesures de gestion et de programmation relatifs aux Aires de coopération transrégionales et transfrontière soient davantage explorés et trouvent des réponses adéquates dans le SDT ».

À cet égard, le SDT précise que « la recherche d'un équilibre entre les dimensions sociales, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniales, environnementales et de mobilité a conduit à répartir les vingt objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement selon [trois axes] ». Le deuxième d'entre eux est l'axe « Attractivité et innovation » (Axe 2), qui préconise notamment l'insertion de la Wallonie dans les réseaux socio-économiques transrégionaux et transfrontaliers (A12) et identifie des mesures de gestion et de programmation à mettre en place à cet effet tant au niveau régional que communal (A12 M1 à M5).

Les communes frontalières sont ainsi invitées à coordonner leur développement territorial avec le développement des territoires transfrontaliers (A12 M5).

Par ces éléments, la troisième partie requérante peut trouver une réponse suffisante au point précité de son avis. Au demeurant, en soutenant que les enjeux, les principes de mise en œuvre et les mesures de gestion et de programmation doivent

être davantage explorés, elle entend substituer son appréciation à celle de l'autorité, sans toutefois démontrer que celle-ci a commis une erreur manifeste sur ce point.

Le grief n'est pas fondé.

55. Concernant le troisième grief relatif à l'absence de reconnaissance de l'axe Bruxelles-Lille en tant qu'aire de développement relais, la première partie requérante sollicite, dans son avis défavorable du 12 juillet 2023, cette reconnaissance en ces termes :

« La Wapi revendique le fait que l'axe reliant les deux métropoles d'envergure européenne que sont Lille et Bruxelles soit considéré comme une "Aire de développement relais". Cet axe est un vecteur de développement majeur et draine un flux économique de premier plan entre la Région Hauts de France et la Wallonie et Bruxelles. Le SDT étant un document prospectif, la Région devrait valoriser cet axe en tant qu'aire de développement relais. En termes de transports, il s'agit d'un axe ferroviaire majeur (personnes et marchandises), et la population des communes de Wallonie picarde, jouxtant cet axe Lille-Bruxelles, regroupe plus de 260.000 habitants ».

À cet égard, le SDT relève, s'agissant des aires de développements et bassins d'optimisation spatiale, ce qui suit :

« La Wallonie présente des spécificités sous-régionales qu'il convient de valoriser pour assurer la cohésion et la prospérité de toute la région.

Les aires de développement identifient des territoires partageant des spécificités et des perspectives de développement semblables. Certains territoires peuvent appartenir à plusieurs aires.

Les aires de développement sont les suivantes :

- les aires de développement de proximité ;
- des aires de développement relais "Nord-Sud et Est-Ouest" ;
- les aires de développement métropolitain ;
- les bassins d'optimisation spatiale.

Les "aires de développement de proximité" s'articulent autour des liaisons de proximité sous-régionales. Elles présentent des atouts pour soutenir l'économie circulaire, collaborative, touristique, présenteielle et locale. Elles s'appuient sur des pôles d'ancrage. Elles mettent en valeur les terroirs wallons en tirant parti de leurs ressources primaires et locales ».

La carte de la structure territoriale du SDT identifie quatre « aires de développement de proximité ». L'une d'entre elles reprend notamment les villes de Leuze-en-Hainaut, Ath, Enghien et Tubize situées entre Lille et Bruxelles, au Nord du territoire wallon (à l'Ouest du tronçon Wavre-Namur de l'aire de développement relais Nord-Sud et au Nord du tronçon Tournai-Namur de l'aire de développement relais Ouest-Est). Les « aires de développements relais Nord-Sud et Est-Ouest » sont, comme leurs noms l'indiquent, des aires qui s'étendent du Nord au Sud et de l'Ouest à l'Est du territoire wallon.

Le SDT précise que ces aires de développements relais Nord-Sud et Est-Ouest favorisent le développement du Nord au Sud en reliant les aires métropolitaines de Bruxelles et de Luxembourg ainsi que d'Est en Ouest en établissant des connexions entre les aires métropolitaines de Liège-Maastricht-Aix-Hasselt et de Lille (les villes et communes de Liège, Huy, Andenne, Namur, Sambreville, Fleurus, Charleroi, La Louvière, Mons, Péruwez, Tournai et Mouscron sont situées dans cette dernière aire) et que la capitale régionale (Namur) tient une position centrale étant située au cœur de cette dynamique. Le SDT ajoute qu'elles « s'appuient notamment sur des pôles régionaux et d'ancrage ainsi que sur les axes du réseau européen de transport (RTE-T) », et que « leur développement favorise l'ouverture du territoire aux échanges européens », ainsi qu'il « permet de maximaliser l'utilisation des infrastructures existantes bien interconnectées en captant les flux ».

Il expose également que ces aires « présentent des atouts pour accueillir, notamment, les activités de renouveau industriel à haute valeur ajoutée (industrie du recyclage, industrie 4.0, industrie aérospatiale durable, industrie agro-alimentaire, *etc.*) et les activités de logistique ».

Le SDT prévoit par ailleurs des « aires de coopération transrégionale et transfrontalière », notamment avec l'aire métropolitaine de Lille.

S'agissant de la structure territoriale, la déclaration environnementale relève ce qui suit :

« PA 75 Prendre en compte les axes dans la structure territoriale (axe Liège-Luxembourg via Arlon, axe Bruxelles-Lille...) »

La carte "axes et réseaux de communication" identifie dans la structure territoriale les axes structurants. Parmi eux, l'axe Liège-Luxembourg via Arlon et l'axe Bruxelles-Lille sont indiqués cartographiquement et font principalement référence au réseau routier (RTE-T) à consolider ».

Elle relève également ce qui suit :

« PA 78 Prévoir des aires de développement relais supplémentaires »

Seules les aires de développements relais d'échelle régionale ont été identifiées dans le SDT ».

La volonté de favoriser le développement du territoire wallon du Nord au Sud et d'Ouest en Est constitue un choix en opportunité qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause, faute pour les parties requérantes de démontrer que l'autorité a versé dans l'arbitraire sur ce point. En soutenant que la partie adverse devait valoriser l'axe Lille-Bruxelles en tant qu'aire de développement relais, elles

tentent en réalité de substituer leur appréciation en opportunité à celle du Gouvernement wallon, ce qu'elles ne peuvent, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation, non rapportée en l'espèce.

Il résulte de ce qui précède que les parties requérantes peuvent trouver dans le SDT une réponse suffisante aux remarques précitées de la troisième d'entre elles.

Le grief n'est pas fondé.

56. Concernant le quatrième grief relatif à la reconnaissance de Frasnes-lez-Anvaing comme pôle d'ancrage, la première partie requérante a formulé une telle demande en ces termes :

« Tenant compte de la méthodologie d'identification des pôles reprise à l'annexe 4 du projet de SDT, il est nécessaire d'identifier la commune de Frasnes-lez-Anvaing comme pôle d'ancrage. Frasnes-lez-Anvaing se situe en effet à plus de 45 min en transports en commun des pôles définis en première approche. Sa population est de 12.100 habitants, soit 9 % de la population de l'arrondissement. Sa population est amenée à augmenter dans les projections démographiques de l'IWEPS. Elle occupe une position géographique centrale et emblématique au sein du Parc naturel du Pays des Collines, et se trouve au carrefour de l'axe Bruxelles-Tournai et de l'axe Renaix-Leuze, qui lui confère un rôle d'appui aux communes environnantes, et participe ainsi au maillage du territoire ».

À cet égard, pour rappel, la structure territoriale identifie quatre types de pôles : les pôles d'ancrage, les pôles régionaux, la capitale régionale et les pôles majeurs.

Le SDT précise, sous le titre relatif à la structure territoriale, ce qui suit :

« Les pôles d'ancrage accueillent des activités et des services pour l'ensemble du territoire desservi. Ils consolident le développement des activités économiques qui ne sont pas directement liées à l'exploitation raisonnée des ressources primaires et locales du territoire qu'ils polarisent. Ils prévoient et renforcent dans leurs centralités des services et des équipements destinés à la population desservie par le pôle ».

La méthodologie d'identification des pôles est développée dans l'annexe 4 du SDT. Il y est précisé, concernant les pôles d'ancrage, ce qui suit :

« Le SDT définit 40 pôles d'ancrage.

Les pôles d'ancrage assurent un maillage du territoire et garantissent, grâce notamment à un renforcement de l'offre en transports en commun, une cohésion territoriale, l'accès aux services et aux équipements structurants.

En première approche, les pôles d'ancrage sont les communes d'intensité économique et d'équipement en services de degrés I, II et III (IWEPS, 2022b)

hormis les communes composant les pôles majeurs, la capitale régionale et les pôles régionaux.

Ce critère ne permet pas de tenir compte de la diversité des territoires de Wallonie. Afin de renforcer le maillage formé par les pôles d'ancrage définis en première approche, d'autres communes rayonnantes leur sont adjointes.

Elles répondent à l'un des critères suivants :

- elles sont situées à plus de 20 minutes en transports en commun des pôles définis en première approche et présentent soit :
  - une population supérieure à 25.000 habitants qui représente plus de 7,5 % de la population de l'arrondissement et un degré d'équipement en services de I, II ou III ;
  - une population supérieure à 12.000 habitants qui représente plus de 7,5 % de la population de l'arrondissement et un degré d'équipement en services de I ou II ;
  - une population supérieure à 7.500 habitants qui représente plus de 10 % de la population de l'arrondissement, un degré d'équipement en services de I, II ou III et un ratio d'emploi intérieur supérieur à 59 % (moyenne wallonne 2020).
- elles sont situées à plus de 30 minutes en transports en commun des pôles définis en première approche et présentent :
  - une population supérieure à 7.500 habitants qui représente plus 5 % de la population de l'arrondissement ;
  - un degré d'équipement en services de I, II ou III ainsi qu'un ratio d'emploi intérieur supérieur à 50 %.
- elles sont situées à plus de 45 minutes en transports en commun des pôles définis en première approche et présentent une population supérieure à 7.500 habitants ainsi qu'un degré d'équipement en services de I, II ou III ».

Les parties requérantes restent en défaut d'établir que la commune de Frasnes-lez-Anvaing répond à l'ensemble des critères précités pour être un pôle d'ancrage, notamment qu'elle présente un degré d'équipement en services de I ou II.

L'observation n'étant pas pertinente, il n'appartenait pas à l'auteur du SDT d'y répondre spécifiquement.

Le grief n'est pas fondé.

57. Concernant le cinquième grief relatif à l'absence d'étude des impacts du SDT sur les finances communales, la réclamation de la première partie requérante contient la question suivante :

« Quel financement pour l'élaboration des SDC ?

Autre élément important : la mise en œuvre d'un SDC est assez coûteuse. Les communes bénéficieront-elles d'une aide financière pour mettre en œuvre leur SDC ? ».

Quant à l'avis défavorable du 3 juillet 2023 du conseil communal de la troisième partie requérante, il expose ce qui suit :

« Considérant que les outils communaux SDC et GCU adoptés sous CWATUPE devraient être intégralement revus ; que les incidences financières et moyens

humains pour la commune seraient non négligeables et viendraient grever de manière substantielle les finances communales ».

La deuxième partie requérante a, quant à elle, fait valoir l'observation qui suit :

- « En outre, et de manière générale, la majorité des communes wallonnes traversent de lourdes difficultés financières. Tournai n'y échappe pas, malheureusement. Ne serait-il pas opportun de compléter le rapport sur les incidences environnementales du SDT par une étude d'impact sur les finances communales ? ».

À cet égard, il n'est pas contesté qu'une estimation budgétaire des coûts liés à l'adoption d'un SDC a été réalisée. Une telle initiative répond à suffisance à la critique formulée par les parties requérantes lors de l'instruction administrative et telle que circonscrite dans leur requête.

Le grief n'est pas fondé.

58. Concernant le sixième grief relatif à l'absence de reconnaissance du bipôle majeur Tournai-Mouscron, la première partie requérante observe, dans son avis défavorable du 12 juillet 2023, ce qui suit :

- « Reconnaissance d'un bipôle majeur en Wallonie picarde

En analysant les documents de l'IWEPS qui ont permis de définir les critères des "pôles majeurs", on remarque clairement que les villes de Tournai et de Mouscron figurent au plus haut niveau du classement wallon. Ces deux villes pourraient dès lors revendiquer ensemble un statut de "bipôle majeur". En y alliant d'autres communes du bassin de la Wallonie picarde, un bipôle Tournai-Mouscron aurait toute sa place dans la structure territoriale du SDT ».

Dans son avis du 26 juin 2023, la deuxième partie requérante fait valoir ce qui suit :

- « En ce qui concerne la structure territoriale régionale et le positionnement de Tournai dans cette structure et dans ces réseaux, la Ville de Tournai est reconnue comme l'un des 5 pôles régionaux que compte la Wallonie. Les pôles de Liège, Charleroi et le bipôle La Louvière-Mons sont considérés comme des pôles majeurs. À ce sujet, la Ville de Tournai souhaite que le Gouvernement wallon veille à une répartition équilibrée des équipements métropolitains dans les pôles régionaux afin d'éviter une position hégémonique des pôles majeurs et permettre, dans une réelle vision prospective du territoire wallon, le développement de nouveaux pôles majeurs dans le futur s'ils répondent aux critères de détermination précisés dans la méthodologie d'identification des pôles. En effet, les critères de détermination précisés dans la méthodologie d'identification des pôles s'appuient sur des données qui se réfèrent à une situation existante et ne prennent aucunement en compte du potentiel de développement. Par conséquent, dans une vision prospective du territoire wallon, il nous apparaît essentiel d'indiquer le potentiel du bipôle Tournai-Mouscron (actuellement 224.167 habitants en 2022, degré I pour l'intensité économique et d'équipement des communes en services à la population (IWEPS)) comme futur pôle majeur de Wallonie dans le contexte de la Wallonie picarde et plus globalement de l'Eurométropole Lille-Tournai-Kortrijk ».

Si elle soutient avoir étayé ce grief dans une note qu'elle aurait adressée à la partie adverse le 17 décembre 2023, soit après la clôture de l'enquête publique, cette note ne figure toutefois pas au dossier administratif et la deuxième partie requérante ne démontre pas que cette note a été effectivement notifiée et réceptionnée par la partie adverse. Partant, le Conseil d'État ne peut y avoir égard.

Dans son avis défavorable du 3 juillet 2023, la troisième partie requérante expose ce qui suit :

« Considérant que Mouscron ne peut être identifié comme Pôle régional mais bien s'inscrire comme seul et unique Pôle transrégional transfrontalier au sein du SDT ».

À cet égard, pour rappel, le glossaire du SDT définit le « pôle » comme suit :

« Commune ou regroupement de communes qui, par la présence suffisante de population, de services et d'activités économiques, rayonne sur les communes environnantes ».

Le SDT précise, sur la structure territoriale, ce qui suit :

- « Le développement des pôles répond aux principes suivants :
- optimiser et consolider le développement socio-économique en favorisant les synergies entre activités et services, en tenant compte de leurs atouts (accessibilité multimodale, équipements, services, offre culturelle, relation et coopération, *etc.*) et en limitant l'étalement urbain ;
  - coordonner et structurer le développement des équipements et services en maximisant leur utilisation, en minimisant leurs coûts, en évitant les concurrences entre communes et en valorisant leurs spécificités. C'est notamment le cas pour les bipôles et les pôles constitués de plusieurs communes ;
  - améliorer la cohésion sociale en offrant à tous des services et des équipements de qualité, accessibles en des temps de déplacement raisonnables principalement en modes actifs, collectifs, partagés ou à la demande.

Les autorités locales sont invitées à prendre les initiatives appropriées pour structurer et développer les pôles en coordination avec la Wallonie, et en concertation avec les communes voisines quand elles font partie d'un même pôle ou d'un bipôle.

Quatre types de pôles sont identifiés dans la structure territoriale : les pôles d'ancrage, les pôles régionaux, la capitale régionale et les pôles majeurs.

- Les pôles d'ancrage accueillent des activités et des services pour l'ensemble du territoire desservi. Ils consolident le développement des activités économiques qui ne sont pas directement liées à l'exploitation raisonnée des ressources primaires et locales du territoire qu'ils polarisent. Ils prévoient et renforcent dans leur centralité des services et des équipements destinés à la population desservie par le pôle ;
- Les pôles régionaux, outre les caractéristiques des pôles d'ancrage, consolident et développent les services et équipements de niveaux supérieurs de même que les activités économiques complémentaires, dont celles à haute valeur ajoutée, à fortes interconnexions régionales et pourvoyeuses de nombreux emplois ;

- La capitale régionale rencontre les caractéristiques des pôles régionaux tout en assumant le rôle de capitale institutionnelle de la Wallonie. Sa position centrale, où se croisent les deux aires de développement relais, lui permet de participer pleinement aux dynamiques européennes et internationales ;
- Les pôles majeurs rencontrent les caractéristiques des pôles régionaux et assurent la consolidation des services et équipements permettant des échanges internationaux dans différents secteurs et le développement des activités métropolitaines (siège d'entreprises internationales, d'institutions et des centres de décision).

La méthode de détermination des pôles est exposée dans l'annexe 4 ».

Pour rappel, l'annexe 4 du SDT, intitulée « méthodologie d'identification des pôles », précise que les pôles sont déterminés sur la base des paramètres suivants :

- « • le degré d'équipement des communes en services à la population (IWEPS, WP n° 37, décembre 2022) ;
- le degré d'intensité économique des communes (IWEPS, WP n° 37, décembre 2022) ;
- les temps de parcours en transports en commun de centre à centre (OPENSTREETMAP 2022 et SNCB.be, letec.be, 2022) ;
- la population communale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 ainsi que la répartition communale de la population de l'arrondissement au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (STATBEL, 2022) ».

Il y est exposé ensuite ce qui suit :

- « Au total, quarante-neuf pôles sont identifiés dans la structure territoriale.

La liste des pôles est présentée sur le tableau ci-joint :

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 pôles majeurs      | Liège, Charleroi, bipôle Mons/La Louvière                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1 capitale régionale | Namur                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 5 pôles régionaux    | Arlon, bipôle Wavre/Ottignies - Louvain-la-Neuve, Mouscron, Tournai, Verviers                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 40 pôles d'ancrage   | Andenne, Ath, Bastogne, Beauraing, Bertrix, Braine-le-Comte, bipôle Braine-l'Alleud/Waterloo, Chimay, Ciney, Comines, Couvin, Dinant, Durbuy, Enghien, Fleurus, Florennes, Gembloux, Hannut, Herve, Huy, Jodoigne, Lessines, Leuze-en-Hainaut, Libramont-Chevigny, Malmedy, Marche-en-Famenne, Nivelles, Péruwelz, Philippeville, Rochefort, Sambreville, Soignies, Spa, bipôle Sprimont/Aywaille, Thuin, Tubize, Vielsalm, Virton, Waremme, Welkenraedt ». |

La déclaration environnementale prend en considération le contexte transfrontalier spécifique des villes de Tournai et de Mouscron en ces termes :

- « PA 76 Revoir la hiérarchisation des pôles et réaffirmer le rôle des pôles régionaux, majeurs et de la capitale régionale dans le développement territorial de la Wallonie

L'annexe 4 présente la méthodologie d'identification des pôles (et bi-pôles) majeurs, régionaux, d'ancrages et de la capitale régionale. Le rôle des pôles et de leurs développements est exposé dans le chapitre "structure territoriale" ainsi que dans l'objectif CC1.

L'ambition liée aux pôles majeurs est adaptée pour intégrer le rôle des pôles régionaux et de la capitale régionale dans la structure territoriale. L'ambition réaffirme leurs rôles dans le développement métropolitain.

Le principe AII.P1 ainsi que la structure territoriale ont été précisés pour réaffirmer le rôle et la position stratégique de la capitale régionale.

Le chapitre dédié aux aires de coopération transrégionale et transfrontalière a été adapté, notamment, pour souligner :

- le développement des pôles du Brabant wallon, de la capitale régionale ainsi que des pôles majeurs de Charleroi et de Mons-La-Louvière dans l'aire métropolitaine bruxelloise ;
- le développement des pôles de la province du Luxembourg en lien avec l'aire d'influence du Grand-Duché de Luxembourg ;
- le développement des pôles régionaux de Mouscron et Tournai dans l'aire métropolitaine de Lille et plus largement des pôles de la Wallonie Picarde ».

Le SDT a été adapté et prévoit finalement ce qui suit :

« La Wallonie dans l'aire métropolitaine de Lille

L'aire métropolitaine de Lille se structure dans le cadre du GECT de l'Eurométropole Lille-Tournai-Courtrai. Il convient également de prendre en compte le SRADDT des Hauts-de-France.

Du côté wallon, la Wallonie Picarde présente des atouts (activités économiques, parcs naturels, villes patrimoniales, ...) participant indubitablement au dynamisme wallon. Sa situation entre l'aire métropolitaine de Lille et de Bruxelles permet la captation des richesses induites par ces flux. Elle permet aussi de les amplifier. Les synergies transfrontalières impliquant la Flandre, la France et la Wallonie contribuent au développement de la Wallonie. Le développement des pôles de la Wallonie Picarde joue un rôle clef dans ces dynamiques et permet d'accroître les synergies, capter les flux et maximiser les retombées positives pour son territoire et plus largement pour la Wallonie. Les pôles régionaux de Mouscron et Tournai sont caractérisés par des interactions économiques et transfrontalières denses. Ils doivent dès lors être soutenus et développés en conséquence. La dynamique territoriale en Wallonie picarde a permis de fédérer les acteurs autour d'un projet de territoire, de structurer leur participation et de renforcer le dialogue, à travers des organes de gouvernance supracommunaux.

Lille connaît une croissance démographique et économique qui déborde sur Comines, Estaimpuis, Mouscron et Tournai. L'augmentation de population française s'opère dans un contexte de raréfaction rapide du foncier disponible, surtout au niveau de Mouscron où la pression foncière est plus intense. À l'échelle de l'aire métropolitaine, il convient de prendre en compte les effets de raréfaction du foncier en raison de l'instauration du zéro artificialisation nette en France.

Les parties wallonnes de l'aire lilloise connaissent un accroissement du nombre d'emplois avec notamment une hausse des flux de travailleurs venant de France vers Mouscron ou Tournai.

Le Réseau Express du Grand Lille prévu pour 2025-2030 devrait améliorer fortement les connexions entre Courtrai et Lille au bénéfice de Mouscron. Il convient d'élargir ce projet par des connections entre Tournai et Lille qui bénéficieront tant aux travailleurs qu'aux touristes et chaland.

L'aire métropolitaine de Lille s'étend de plus en plus vers la Wallonie-picarde mais aussi plus significativement vers Courtrai et Roulers jusqu'en direction du nord de l'aire métropolitaine bruxelloise où Gand connaît un dynamisme élevé avec son

université, ses activités économiques et culturelles et son renouvellement urbain. Cet axe bénéficiera en outre de la création du canal Seine-Escaut reliant Anvers à Paris.

Dans cette dynamique, le développement territorial français a pour objectif de renforcer Lille avec le financement des universités, le développement du parc scientifique de la Haute-Borne à Villeneuve d'Ascq, le projet Eura-technologie et les rives de la Haute-Deûle. De même, l'agglomération de Valenciennes bénéficie d'aménagements urbains et de stratégies de développement dans le secteur des transports. L'aire métropolitaine lilloise connaît également un accroissement du nombre des grands équipements collectifs et d'une couverture de l'ensemble des territoires avec le très haut débit. La concurrence avec les développements et infrastructures wallonnes doit être surmontée par l'instauration de coopérations.

Entre la France et la Wallonie, l'aire métropolitaine lilloise comprend également les parcs naturels transfrontaliers des plaines de l'Escaut et les sites patrimoniaux UNESCO (beffrois et sites miniers) qui permettent de garantir le maintien de vastes espaces non bâtis.

L'obligation de réaliser un Schéma de développement territorial transfrontalier suite à la loi sur la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et l'Affirmation des Métropoles françaises sur l'aire métropolitaine lilloise sont des opportunités à saisir pour mieux insérer l'ouest de la Wallonie picarde dans cette aire métropolitaine ».

Il ressort des considérations qui précèdent qu'une demande de reconnaissance d'un bipôle majeur Tournai-Mouscron n'a pas été formulée au cours de l'instruction administrative par la troisième partie requérante, pourtant directement concernée.

La partie adverse a adapté le texte du SDT en y insérant le chapitre qui précède, estimant qu'il convenait de maintenir les pôles régionaux de Mouscron et de Tournai, lesquels devront toutefois être soutenus et développés eu égard à leurs interactions économiques et transfrontalières denses.

Une telle appréciation n'est pas contradictoire et constitue une réponse suffisante aux observations formulées lors de l'instruction administrative.

Le grief n'est pas fondé.

59. Concernant le septième grief relatif aux délais et difficultés pour l'adoption ou la révision des SDC, la troisième partie requérante expose, dans son avis défavorable du 3 juillet 2023, ce qui suit :

« Considérant que plus de 250 communes wallonnes feraient face à cette même obligation ; que les bureaux d'étude, au nombre de 20 en Wallonie ne pourraient pas assumer la charge et répondre aux demandes de ces 250 communes ; que la qualité de ces SDT en serait plus que certainement impactée ;

Considérant que cette “imposition” paraît pénalisante pour les “bons élèves” s’étant dotés de cet outil planologique ; qu’une double temporalité pourrait être imaginée :

- 5 années pour les communes ne disposant d’aucun SDC ou dont les objectifs du SDC sont réputés dépassés (18 ans),
- 10 années pour les communes qui disposent d’un SDC récent qui prend déjà en considération l’optimisation spatiale ».

À cet égard, la déclaration environnementale précise ce qui suit :

« Vu l’importance de l’élaboration et de l’adoption des SDC, des mesures d’accompagnement sont prévues par le Gouvernement. Le SDT prévoit la mise en place de *Vade-mecum* et de référentiels qui visent notamment sa mise en œuvre.

Par ailleurs, le Gouvernement a également prévu d’allonger le délai au terme duquel les mesures guidant l’urbanisation (non liées aux implantations commerciales) seront d’application, passant de 5 à 6 ans après l’entrée en vigueur du SDT.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2023, le Gouvernement a chargé, via une convention horizontale non institutionnalisée, les intercommunales de développement économique de produire un diagnostic pour chacune des 253 communes de langue française de la Région wallonne. Ce diagnostic standardisé attendu au plus tard pour fin octobre 2025 devrait permettre de réaliser plus rapidement l’analyse contextuelle servant de base aux schémas de développement communaux et pluricommunaux ».

Par les motifs qui précèdent, les parties requérantes trouvent une réponse suffisante aux observations précitées. Il n’appartient pas au Conseil d’État d’apporter une appréciation quant à la faisabilité des SDC dans un délai de six ans, aucune erreur manifeste n’étant établie sur ce point dans le chef de la partie adverse. La légalité du SDT devant s’apprécier au jour de son adoption, les développements des parties requérantes portant sur des éléments postérieurs à cette adoption pour soutenir le caractère manifestement déraisonnable de ce délai sont inopérants.

Pour le surplus, il est renvoyé à l’examen de la première branche du premier moyen.

Le grief n’est pas fondé.

60. Il s’ensuit que la deuxième branche du deuxième moyen n’est pas fondée.

#### *VI.2.5. Troisième branche*

61. Le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti* implique qu’une autorité administrative ne peut déroger par une décision particulière au règlement qu’elle a édicté si ce règlement ne prévoit pas lui-même une possibilité d’y déroger.

62. Il ressort de l'annexe 3, intitulée « Méthodologie d'identification des centralités », ce qui suit :

« La méthodologie utilisée pour l'identification et la cartographie (annexe 4) des centralités du Schéma de développement du territoire (SDT) s'appuie sur le découpage en polarités résidentielles de base établi selon 3 variantes (A, B, C) dans les travaux de l'IWEPS (WP n° 32, avril 2021). Elle se fonde également sur la caractérisation de ces polarités de base selon le degré d'équipement en services à la population (IWEPS, WP n° 36, octobre 2022) ».

Le glossaire du SDT définit la « polarité » comme suit :

« Périmètre qui concentre et attire l'emploi, les activités économiques, les services, la population, qui rayonne sur les espaces environnants et qui assure un développement soutenable et une amélioration du cadre de vie au-delà de lui-même ».

Pour appuyer leur grief selon lequel l'application du choix méthodologique pour l'élaboration de la cartographie des centralités est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où elle n'inclut pas les polarités existantes à proximité situées en-dehors du territoire wallon, les parties requérantes s'appuient sur la « carte 2 » du rapport de l'IWEPS 2022, dont il ressort, selon elles, qu'il convient de tenir compte des polarités résidentielles les mieux équipées en services à la population des communes limitrophes françaises. Or, cette carte se limite à présenter la « hiérarchie des polarité résidentielles en quatre degrés d'équipement » et ne permet pas de considérer qu'il est manifeste que l'autorité devait procéder dans le sens préconisé par les parties requérantes.

Elles citent également l'extrait suivant du rapport de l'IWEPS :

« Les polarités frontalières peuvent également subvenir aux besoins des Wallons et des Wallonnes, bien que la totalité de la gamme de services ne soit pas nécessairement accessibles à eux, selon que l'on parle de centre de services de la Région flamande ou de pays voisins (France, Grand-Duché de Luxembourg, Allemagne, Pays-Bas) mais aussi de la Communauté germanophone. Afin d'évaluer le degré d'équipement en services des polarités frontalières, des données d'équipement sont également recherchées pour les villes situées à moins de 10 km par la route de la Wallonie francophone et à moins de 30 minutes en train d'une gare wallonne ».

L'extrait précité ne permet pas d'établir que la partie adverse n'a pas suivi la méthodologie qu'elle s'est imposée pour l'élaboration de la cartographie des centralités, ni qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'établissement de sa cartographie.

Il en résulte que l'absence de prise en compte de ces polarités avec, pour conséquence, l'absence d'identification de centralités supplémentaires sur le territoire de la troisième partie requérante, n'est pas établie.

Quoi qu'il en soit, la déclaration environnementale précise ce qui suit :

« PA 80 Préciser certaines dynamiques/influences transfrontalières ainsi que les territoires pouvant y prendre part

Dans un souci de précision, certaines dynamiques et influences transfrontalières ont été davantage développées (aire métropolitaine de Luxembourg, aire métropolitaine Bruxelloise, aire métropolitaine Liège-Maastricht-Aix-Hasselt, aire métropolitaine de Lille, aire transfrontalière avec le Grand-Est et les Hauts-de-France). La prise en compte de certains territoires wallons (Brabant wallon, la Wallonie Picarde, la province du Luxembourg notamment le Sud-Est, de Liège, du Hainaut, de Namur...) a notamment été développée, en précisant leurs principaux atouts, le soutien à leur développement territorial, ainsi que les retombées positives liées aux dynamiques transfrontalières ».

Il s'en dégage que les polarités transfrontalières françaises ont été prises en considération par la partie adverse.

Du reste, la cartographie des centralités du SDT ne tient pas compte des spécificités locales et d'éventuels projets de développement, étant entendu que les communes auront la possibilité d'adapter, via un SDC ou un SDP, la proposition de périmètre de centralités contenue dans le SDT pour l'ajuster au contexte local et à leurs projets de développement. Il ne ressort pas du SDT que les communes sont empêchées, pour le calcul de l'accessibilité, de tenir compte des polarités résidentielles les mieux équipées en services à la population des communes limitrophes françaises, de manière à augmenter la stratégie territoriale dans ce contexte local spécifique.

Il découle de ce qui précède que le principe *patere legem quam ipse fecisti* n'a pas été méconnu.

La troisième branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

63. Le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

## VII. Troisième moyen

### VII.1. Thèses des parties requérantes et intervenantes

#### A. La requête en annulation

64. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, des articles D.VIII.2, D.VIII.12, D.VIII.28, D.VIII.31, D.VIII.33, D.VIII.35 et D.VIII.36 du CoDT, des articles 25*bis*, 28, § 1<sup>er</sup>, et 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, des articles 2, 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1<sup>er</sup> décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 et de l'effet utile de l'enquête publique, ainsi que de l'erreur, l'insuffisance et la contradiction dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

65. Les parties requérantes résument la première branche du moyen comme suit :

« [...] il est fait grief à l'acte attaqué d'avoir été adopté sans qu'une évaluation des incidences suffisamment pertinente, précise et étayée permette de justifier adéquatement en quoi les choix qu'il retient et impose en termes de développement de l'urbanisation génère des impacts environnementaux admissibles.

Il est également fait grief à l'acte attaqué d'avoir été modifié postérieurement à l'enquête publique et sans complément de RIE sur des paramètres substantiels, ce qui aurait dû la conduire à solliciter des compléments d'analyse dans le RIE et à procéder à de nouvelles enquêtes publique et administrative ».

66. Dans la seconde branche, elles critiquent le fait que le SDT détermine, en ce compris de manière cartographique, des zones de centralités génératrices d'impacts sur des zones Natura 2000, d'une part, sans tenir compte de ces zones et, d'autre part, sans avoir réalisé une évaluation appropriée des incidences sur l'environnement. Elles estiment que l'adoption de centralités couvrant des sites Natura 2000 sans se préoccuper des conséquences d'une telle décision sur ces sites, alors qu'ils doivent être particulièrement protégés en vertu de la législation citée à l'appui du moyen, constitue une régression sensible du droit fondamental à la protection d'un environnement sain. Elles soutiennent que le SDT et les documents y relatifs ne contiennent pas de justification de cette régression et, *a fortiori*, de motifs impérieux d'intérêt général y liés.

À titre subsidiaire, elles sollicitent que, s'il devait être jugé que cette contradiction est inhérente au cadre légal entourant l'adoption du CoDT, notamment aux articles D.II.2, § 4, 3<sup>o</sup>, et D.II.16 du CoDT, soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« Les articles D.II.2, § 4, 3°, et D.II.16 du CoDT, tels que modifiés par le décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, violent-il les article 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison, en ce qu'ils autorisent l'adoption d'une cartographie de centralités s'étendant aux sites Natura 2000 et y imposant le respect d'objectifs de densification incompatibles avec les objectifs de conservation de ces sites ? ».

### *B. Les requêtes en intervention*

67. Les deux premières parties intervenantes rejoignent en substance l'argumentaire des parties requérantes.

68. La quatrième partie intervenante ajoute qu'à défaut pour les communes d'avoir adopté un SDC ou un SDP d'ici le 30 avril 2030, le SDT sera rendu entièrement applicable. Elle se demande si, dans ce contexte, l'« abrogation automatique » des SDC ne devait pas être soumise à une évaluation des incidences environnementales en même temps que le projet de SDT. Elle estime qu'une telle question se pose d'autant plus pour les communes qui, comme la deuxième partie requérante, ont adopté récemment un SDC qui contient déjà en germe les principes aujourd'hui prônés par le projet de SDT.

### *C. Le mémoire en réplique*

69. Les parties requérantes résument leur argumentation comme suit :

« S'agissant du premier grief de la première branche, elles maintiennent qu'aucune fiche du R.I.E. qui préside à l'acte attaqué n'analyse de manière circonstanciée l'impact des centralités telles qu'elles sont cartographiées par l'annexe n° 2 de l'acte attaqué, ce que confirme la fiche analytique n° 28 dudit R.I.E. Tel aurait cependant dû être le cas.

S'agissant du second grief de la première branche, elles font valoir que la réponse apportée par l'acte attaqué à leurs réclamations – concernant la méthodologie de délimitation des centralités au niveau communal – n'apparaît pas adéquate au regard des nombreuses imprécisions entourant lesdits critères. Elles soutiennent qu'à la vue de ces circonstances, l'élaboration d'un complément de R.I.E. et l'organisation d'une nouvelle enquête publique et administrative s'avérerait d'autant plus indispensable.

En outre, la réponse apportée par la partie adverse, arguant qu'une évaluation desdits critères interviendra à un stade ultérieur de procédure, confirme l'irrégularité dénoncée au moyen et que l'acte attaqué méconnaît la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, laquelle impose que l'E.I.E. intervienne au stade le plus en amont de la procédure. La manière dont la partie adverse minimise l'impact du SDT sur des périmètres faisant l'objet d'une protection environnementale en invoquant que les évaluations devront être réalisées postérieurement ou dans le cadre d'autres procédures ne fait que

démontrer l'absence de prise en compte de l'impact environnemental de l'acte attaqué sur ce point.

S'agissant du troisième grief formulé à l'appui de la première branche, les requérantes insistent sur fait qu'aucun passage ni de l'acte attaqué, ni de la déclaration environnementale ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles certaines dynamiques transfrontalières ont été explicitées par l'acte attaqué, au détriment d'autres dynamiques qui apparaissent pourtant tout aussi pertinentes *a priori*.

S'agissant de la deuxième branche du moyen, les parties requérantes en annulation rappellent qu'aux termes de l'article 6 de la directive Habitats (92/43/CEE), l'obligation de soumettre un plan à une évaluation appropriée de ses incidences dépend de l'existence ou non d'un risque d'incidences sur le dit site, lié à sa mise en œuvre. En ce sens, le fait que certains sites seraient situés en dehors du périmètre d'une centralité ou dans une zone du plan de secteur non-destinée à l'urbanisation n'est pas pertinent.

Elles rappellent également la jurisprudence de la Cour de Justice, pour considérer, d'une part que les éventuels effets bénéfiques de l'acte attaqué ne dispensaient pas la partie adverse d'effectuer une E.A.I.E. et que ladite évaluation doit être effectuée le plus en amont de la procédure.

Elles rappellent les termes de la question préjudicielle qu'elles suggèrent de poser à la Cour constitutionnelle et suggèrent également de poser une autre question, cette fois à la Cour de Justice de l'Union européenne ».

La question préjudicielle qu'elles invitent à poser à la Cour de justice de l'Union européenne est libellée comme suit :

« La notion de “plan” visée à l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages doit-elle être interprétée comme visant le Schéma de développement du territoire de la Wallonie (SDT), tel que visé aux articles D.II.2 et D.II.16, §§ 1 et 2, du Code du développement territorial, document stratégique à valeur indicative, qui inclut une cartographie de “centralités” (périmètres urbains à privilégier pour l'urbanisation future, en vue de lutter contre l'étalement urbain) et de mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors des centralités qui, si elles entrent en vigueur sur le territoire d'une commune, inciteront à densifier lesdites centralités et, partant, pourraient porter atteinte à l'intégrité de sites Natura 2000 situés dans ou à proximité desdites centralités ? ».

#### *D. Le dernier mémoire des parties requérantes*

70. Sur la première branche, les parties requérantes précisent que leur grief vise non pas à dénoncer le principe visant à distinguer des espaces de centralité et des espaces excentrés, mais la délimitation concrète de ces centralités par l'annexe 2 du SDT, sans qu'une analyse préalable des incidences de ces espaces ainsi définis soit intervenue à une échelle locale. Elles observent que les centralités ont été délimitées au regard des trois seuls critères généraux cumulatifs de concentration en logement, de proximité des services et de bonne accessibilité en transports en commun. Elles estiment qu'il est inconcevable que la seule prise en compte de ces critères autorise la partie adverse à se dispenser de la nécessaire confrontation des centralités,

cartographiées de façon « théorique », avec les contraintes réglementaires et naturelles locales (localisation des espaces concernés au plan de secteur, présence ou absence d'un site Natura 2000, *etc.*). Elles sont d'avis qu'une telle analyse s'imposait d'autant plus que ces centralités « régionales » sont déjà applicables aux demandes de permis portant sur des implantations commerciales et qu'elles sont susceptibles de s'appliquer à d'autres demandes, dans l'hypothèse où une commune ne pourrait adopter un SDC ou SDP dans les délais impartis.

Elles s'autorisent des développements sur le premier moyen quant à l'opérationnalisation du texte depuis, à tout le moins, le 1<sup>er</sup> août 2024. Elles en infèrent que la portée normative du SDT ne peut se réduire à celle d'un simple document stratégique, pour lequel une analyse globale et générale des incidences serait suffisante au vu de l'adoption, d'ici le 1<sup>er</sup> août 2030, de schémas à l'échelle communale. Elles en déduisent que l'auteur du RIE devait analyser l'impact concret que ces centralités sont susceptibles de générer au regard de leur dimension opérationnelle.

71. Sur la seconde branche, si elles sont d'avis que le SDT tend à renforcer la protection environnementale par les outils d'aménagement du territoire, elles soutiennent que cela ne contredit pas l'absence d'analyse de l'impact des centralités telles qu'elles ont été concrètement délimitées par l'annexe 2 du SDT. Elles considèrent que le caractère supplétif du SDT ne justifie pas l'absence d'évaluation appropriée des incidences à une échelle locale, compte tenu du caractère opérationnel de ces centralités régionales, singulièrement en ce qui concerne les demandes de permis portant sur des implantations commerciales. Elles font valoir que le report de cette nécessaire évaluation appropriée des incidences à l'analyse ultérieure des projets qui se développeraient au sein des centralités communales revient à priver de toute substance l'obligation d'évaluer les incidences des plans et programmes susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement, ainsi que l'obligation faite aux autorités de procéder à cette évaluation le plus en amont possible du processus décisionnel.

#### *E. Le dernier mémoire de la quatrième partie intervenante*

72. Sur la première branche, la quatrième partie intervenante conteste le caractère « supralocal » des fiches synthétisant les incidences positives et négatives de la révision du SDT. Elle écrit que, conformément à l'article D.II.16 du CoDT, les centralités et les mesures guidant l'urbanisation du SDT s'appliquent à certaines demandes de permis, de sorte que le RIE devait inclure une analyse d'impact locale, au-delà des fiches thématiques, lesquelles sont insuffisantes pour garantir une évaluation approfondie des incidences des centralités.

S'agissant de l'effet utile de l'enquête publique, elle fait valoir que la modification des critères de délimitation des centralités est substantielle de sorte qu'une nouvelle enquête publique ou un complément au RIE était nécessaire, ce d'autant que le projet de SDT contenait des informations qui n'étaient pas légalement prévues, à savoir :

- l'ajustement de la trajectoire de développement résidentiel qui constitue, à son estime, une modification substantielle, car il dépasse ce qui est nécessaire et bloque la constructibilité de zones déjà reconnues urbanisables par le plan de secteur, créant ainsi une atteinte disproportionnée ;
- la prise en compte des spécificités des communes, bien qu'intégrée, réduit leur autonomie et les soumet aux critères du SDT, obligeant à solliciter des écarts pour s'en départir, ce qui représente également une modification substantielle.

Elle soutient que ces modifications substantielles ont un impact négatif sur les communes, ce d'autant que celles-ci n'ont pas pu émettre d'avis supplémentaires.

Sur la seconde branche, elle estime avoir démontré que la pression foncière accrue et le développement d'infrastructures induits par le SDT porteront nécessairement atteinte à ces sites sensibles, en particulier au parc d'Enghien, lequel abrite plusieurs espèces protégées, dont certaines figurent sur la liste rouge des espèces menacées. Elle assure que la localisation du parc, en plein cœur d'une centralité, aggravera cette vulnérabilité. Elle énumère les espèces concernées.

Elle tire de ce constat et du RIE qu'il convenait de hiérarchiser le potentiel écologique des territoires concernés, en tenant compte du degré de vulnérabilité des espèces et de la gravité des impacts prévisibles. Elle soutient qu'en s'abstenant de procéder à une telle analyse approfondie, l'évaluation des incidences environnementales est lacunaire.

Elle fait valoir qu'une véritable analyse des incidences sur les sites Natura 2000 s'imposait dès lors que la mise en œuvre des centralités du SDT, notamment les phénomènes de densification qui en découlent, entraîneront des nuisances durables et significatives sur les espèces protégées, ce qui démontre le caractère insuffisant de l'évaluation environnementale réalisée.

## VII.2. Examen

### VII.2.1. Préambule

73. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

L'obligation de *standstill* s'impose non seulement aux législateurs, mais également aux autorités administratives dépositaires de prérogatives réglementaires.

L'article D.VIII.2, § 1<sup>er</sup>, du CoDT dispose comme suit :

« La participation du public à l'élaboration de plans, périmètres, schémas, guides et au processus décisionnel des permis et certificats d'urbanisme n° 2 est assurée conformément au titre 1<sup>er</sup> sans préjudice de l'application des dispositions concernant l'accès à l'information en matière d'environnement.

Les résultats du processus participatif sont dûment pris en considération ».

Cette disposition consacre notamment le caractère substantiel de la formalité d'enquête publique et de l'obligation de lui assurer un effet utile.

L'article D.VIII.28 du CoDT définit les objectifs associés à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement comme suit :

« La mise en œuvre des procédures prévues par le Titre II a principalement pour but :

- 1° de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable ;
- 2° de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités ;
- 2°/1 de participer à l'optimisation spatiale ;
- 3° d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables ;
- 4° d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans, des schémas, guides, périmètres ou procédures conjointes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en vue de promouvoir un développement durable ».

L'article D.VIII.31, § 1<sup>er</sup>, 1°, du CoDT prévoit qu'une évaluation des incidences sur l'environnement est effectuée pour le SDT.

L'article D.VIII.33, §§ 1<sup>er</sup> à 3, du CoDT dispose comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Lorsqu'une évaluation des incidences sur l'environnement d'un plan, d'un schéma, d'un guide ou d'un périmètre est requise, un rapport sur les incidences environnementales est rédigé, dans lequel les incidences non négligeables probables de la mise en œuvre du plan, du schéma, du guide ou du périmètre, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan, du schéma, du guide ou du périmètre sont identifiées, décrites et évaluées.

§ 2. L'autorité compétente pour adopter le plan, le schéma, le guide ou le périmètre, ou la personne qu'elle désigne à cette fin, détermine les informations que le rapport sur les incidences environnementales contient, en tenant compte, à cet effet, des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan, du schéma, du guide ou du périmètre, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.

§ 3. Les informations à fournir en vertu du paragraphe 2 comprennent à tout le moins les éléments suivants :

1° un résumé du contenu, une description des objectifs principaux du plan, du schéma, du guide ou du périmètre et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents, et avec l'article D.I.1 ;

2° les aspects pertinents de la situation socio-économique et environnementale ainsi que son évolution probable si le plan, le schéma, le guide ou le périmètre n'est pas mis en œuvre ;

3° l'incidence du plan ou du schéma sur l'optimisation spatiale ;

4° les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable ;

5° en cas d'adoption ou de révision d'un schéma de développement du territoire, d'un plan de secteur, d'un schéma de développement pluricommunal ou communal, d'un schéma d'orientation local, d'un guide, d'un périmètre de site à réaménager ou d'un périmètre de remembrement urbain, les incidences sur les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 2009/147/CE du 30 novembre 2009 et 92/43/CEE du 21 mai 1992 ;

6° en cas d'adoption ou de révision d'un plan de secteur, d'un schéma de développement pluricommunal ou communal, d'un schéma d'orientation local, d'un périmètre de site à réaménager ou d'un périmètre de remembrement urbain, les incidences non négligeables probables spécifiques lorsqu'est prévue l'inscription ou la détermination d'une zone ou d'un espace dans lesquels pourraient s'implanter des établissements présentant un risque majeur pour les personnes, les biens ou l'environnement au sens de la directive 2012/18/UE ou lorsqu'est prévue l'inscription de zones destinées à l'habitat ainsi que de zones ou d'infrastructures fréquentées par le public à proximité de tels établissements ;

7° les objectifs de la protection de l'environnement pertinents et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de l'élaboration du plan, du schéma, du guide ou du périmètre ;

8° les problèmes environnementaux liés au plan, au schéma, au guide ou au périmètre en ce compris les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les

biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ;

9° en cas d'adoption ou de révision du schéma de développement du territoire, d'un plan de secteur ou d'un guide d'urbanisme, les incidences sur l'activité agricole et forestière ;

10° les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative non négligeable de la mise en œuvre du plan, du schéma, du guide ou du périmètre sur l'environnement ;

11° en cas d'adoption ou de révision d'un plan de secteur, l'évaluation des compensations proposées par le Gouvernement en application de l'article D.II.45, § 3 ;

12° la présentation des alternatives possibles et de leur justification en fonction des points 1° à 11° ;

13° une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées ;

14° les mesures de suivi envisagées conformément à l'article D.VIII.35 ;

15° un résumé non technique des informations visées ci-dessus.

Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres législations peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

L'article 25*bis* de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature dispose comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Le Gouvernement fixe, à l'échelle de la Région wallonne, des objectifs de conservation pour chaque type d'habitat naturel et pour chaque type d'espèce pour lesquels des sites doivent être désignés.

Les objectifs de conservation sont déterminés sur la base de l'état de conservation, à l'échelle de la Région wallonne, des types d'habitats naturels et des espèces pour lesquels des sites doivent être désignés et ont pour objet de maintenir ou, le cas échéant, de rétablir les types d'habitats naturels et les espèces pour lesquels des sites doivent être désignés dans un état de conservation favorable.

Ces objectifs de conservation ont valeur indicative.

§ 2. Sur la base des objectifs de conservation visés au § 1<sup>er</sup>, le Gouvernement fixe des objectifs de conservation applicables à l'échelle des sites Natura 2000.

Ces objectifs de conservation ont valeur réglementaire. Ils s'interprètent au regard des données visées à l'article 26, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2° et 3° ».

Les articles 2 à 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1<sup>er</sup> décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 disposent comme suit :

« Art. 2. À l'échelle de la Région wallonne, les objectifs de conservation consistent, dans les sites Natura 2000, d'ici 2025, à :

1° pour les types d'habitat naturel d'intérêt communautaire pour lesquels les sites Natura 2000 sont désignés :

a) du point de vue quantitatif, maintenir l'aire de répartition naturelle et les superficies d'habitat qui existaient au moment de la sélection des sites et les restaurer dans la mesure fixée en annexe I.1 ;

b) du point de vue qualitatif, maintenir et améliorer la qualité des habitats visées au point a) dans la mesure fixée en annexe I.1 ;

2° pour les espèces d'intérêt communautaire et les espèces d'oiseaux pour lesquelles des sites Natura 2000 sont désignés :

- a) du point de vue quantitatif, maintenir et restaurer les superficies d'habitats nécessaires pour maintenir ou rétablir, dans leur aire de répartition naturelle, les niveaux de populations d'espèces dans la mesure fixée en annexe I.2;
- b) du point de vue qualitatif, maintenir et améliorer la qualité des habitats nécessaire pour maintenir ou rétablir les niveaux de populations d'espèces visées au point a) dans la mesure fixée en annexe I.2.

Art. 3. À l'échelle des sites, les objectifs de conservation applicables concernant les types d'habitat naturel d'intérêt communautaire sont, sans préjudice, le cas échéant, des objectifs de conservation spécifiques, y compris de restauration, fixés par l'arrêté de désignation des sites concernés, les suivants :

1° du point de vue quantitatif : maintenir sur le site concerné, là où elles sont localisées, les superficies existantes des types d'habitat naturel pour lesquels le site est désigné, telles qu'estimées dans l'arrêté de désignation ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles. Le maintien peut être considéré comme assuré en cas de déplacement ou, à défaut et à titre exceptionnel, de réduction de superficies minimales de ces habitats, dans le respect des législations en vigueur ;

2° du point de vue qualitatif : maintenir, sur le site concerné, la qualité des types d'habitat naturel pour lesquels le site est désigné, telle qu'évaluée sur la base des données sur l'état de conservation de ces habitats figurant dans l'arrêté de désignation ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles.

Sur la base des meilleures connaissances disponibles, le ministre ayant la conservation de la nature dans ses attributions peut préciser les objectifs de conservation visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, et peut fixer, le cas échéant, les indicateurs nécessaires à leur interprétation.

Art. 4. À l'échelle des sites, les objectifs de conservation applicables concernant les espèces d'intérêt communautaire et les espèces d'oiseaux sont, sans préjudice, le cas échéant, des objectifs de conservation spécifiques, y compris de restauration, fixés par l'arrêté de désignation des sites concernés, les suivants :

1° du point de vue quantitatif :

a) maintenir, sur le site concerné, les niveaux de populations des espèces pour lesquelles le site est désigné, tels qu'estimés dans l'arrêté de désignation ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles, sous réserve des fluctuations naturelles ;

b) maintenir les superficies existantes d'habitats de ces espèces, telles qu'estimées dans l'arrêté de désignation ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles. Le maintien des superficies d'habitat d'une espèce peut être considéré comme assuré en cas de déplacement ou, à défaut et à titre exceptionnel, de réduction de superficies minimales de ces habitats, dans le respect des législations en vigueur ;

2° du point de vue qualitatif : maintenir, sur le site concerné, la qualité des habitats des espèces pour lesquelles le site est désigné, nécessaire pour maintenir les niveaux de population visés au point 1°. Cette qualité est évaluée sur la base des données sur l'état de conservation de ces espèces figurant dans l'arrêté de désignation, ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles.

Sur la base des meilleures connaissances disponibles, le Ministre de la Nature peut préciser les objectifs visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, et peut fixer, le cas échéant, les indicateurs nécessaires à leur interprétation ».

L'article 28, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 12 juillet 1973 précitée dispose comme suit :

- « Dans les sites Natura 2000, sans préjudice des prérogatives du bourgmestre en vertu de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, il est interdit de détériorer les habitats naturels et de perturber les espèces pour lesquels les sites ont été désignés, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente section ».

L'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 précitée dispose comme suit :

- « Tout plan ou projet soumis à permis, qui, au regard des prescriptions à valeur réglementaire de l'arrêté de désignation et des objectifs de conservation du site, est non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais est susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, est soumis à l'évaluation des incidences prévue par la législation organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, eu égard aux objectifs de conservation du site et selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Le Gouvernement détermine les modalités d'application du présent paragraphe.

L'autorité compétente ne marque son accord sur le plan ou le projet qu'après s'être assurée qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné.

Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences et en absence de solutions alternatives, le plan ou le projet doit néanmoins être autorisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'autorité compétente prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale du réseau Natura 2000 est protégée et informe la Commission des Communautés européennes des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné abrite un type d'habitat naturel prioritaire et/ou une espèce prioritaire, seules peuvent être invoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission des Communautés européennes, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ».

Les notions d'« atteinte » et d'« intégrité du site » ne sont définies ni dans la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive Habitats) – laquelle est transposée notamment par la disposition précitée –, ni dans la loi sur la conservation de la nature précitée. Il y a lieu, à cet égard, de se référer à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle la notion d'« intégrité du site » s'entend des caractéristiques écologiques, sur les plans quantitatif et qualitatif, à maintenir durablement sur le site pour réaliser les objectifs de conservation du site, tandis que la notion d'« atteinte » renvoie à tout « effet préjudiciable » à l'intégrité du site. Un projet ne peut pas être autorisé lorsqu'il risque de causer des « effets préjudiciables » à l'intégrité du site, c'est-à-dire lorsqu'il implique des interventions qui risquent de « compromettre sérieusement » ou « durablement » les caractéristiques écologiques d'un site Natura 2000 propres à permettre la réalisation des objectifs de conservation du site, comme par exemple la « disparition » d'espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles le site est désigné.

Il découle de l'article 29, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 12 juillet 1973 précitée que, dès lors que le projet a fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement, la formalité de l'évaluation appropriée des incidences a été réalisée. Il appartient toutefois au Conseil d'État de contrôler, dans la mesure où il est saisi du moyen, si cette évaluation est effectivement appropriée et répond aux exigences en la matière, notamment au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Ne peut être considérée comme une évaluation appropriée au sens de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 précitée, l'évaluation jointe à une demande qui n'est ni précise, ni complète, ni scientifiquement fiable, ni actualisée, et qui, partant, ne permet pas d'acquérir la certitude que l'activité, existante et projetée, est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité des sites Natura 2000 concernés.

Par ailleurs, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 précitée, l'autorité compétente ne peut marquer son accord sur le projet qu'après s'être assurée qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site. Il appartient ainsi à l'autorité de vérifier, au regard des conclusions de l'évaluation appropriée des incidences, si le projet risque de porter atteinte à l'intégrité des sites Natura 2000 concernés et, par conséquent, d'apprécier si l'activité sollicitée risque de compromettre durablement leurs caractéristiques écologiques – celles qui ont motivé la désignation du site et les objectifs de conservation qui y sont afférents –, impliquant qu'ils ne pourront pas être maintenus ou rétablis dans un état de conservation favorable. Le terme « s'assurer » a des conséquences juridiques, dès lors qu'en cas de doute, l'autorité doit faire une application stricte du principe de précaution.

#### *VII.2.2. Première branche*

74. Le SDT est un outil stratégique et opérationnel de planification territoriale à l'échelle régionale qui vise à lutter contre l'étalement urbain, promouvoir un développement socio-économique équilibré, améliorer la qualité du cadre de vie et maîtriser la mobilité.

Les objectifs régionaux de développement du territoire et d'aménagement fixés dans le SDT visent notamment à soutenir une urbanisation économe en ressources (SA1, fiche n° 15), rencontrer les besoins actuels et futurs en logements accessibles et adaptés aux évolutions socio-démographiques, énergétiques et climatiques (SA2, fiche n° 3), soutenir les modes de transport plus durables adaptés aux spécificités territoriales et au potentiel de demande (SA4, fiche n° 19), renforcer l'attractivité des espaces urbanisés (AI7, fiche n° 4), assurer l'accès de tous à des

services, des commerces de proximité et des équipements dans une approche territoriale cohérente (CC3, fiche n° 6).

Les centralités existantes reprises dans le SDT cumulent une concentration en logements, une proximité aux services et une bonne accessibilité en transports en commun, et participent à la mise en œuvre des objectifs précités.

La plupart des indications y relatives ne s'appliqueront toutefois que de manière supplétive dès lors que les autorités communales seront amenées à cartographier des centralités par le biais de leurs SDC ou SDP.

Le RIE analyse, quant à lui, les impacts du SDT sur la santé, le logement, la mobilité, le bâti et la biodiversité, notamment.

Le résumé non technique (RNT) de ce RIE comporte un tableau qui synthétise les effets anticipés – s'agissant des impacts négatifs, neutres, positifs et très positifs – du projet de révision du SDT à la suite de l'application des principes de mise en œuvre et de la structure territoriale (les centralités, notamment), pour les différents aspects de l'environnement étudiés en situation initiale. Cette synthèse montre que les aspects pour lesquels le projet de révision du SDT est susceptible de générer un nombre important d'incidences positives sont, entre autres, les aspects socio-économiques, la mobilité, les transports et l'occupation du sol. S'agissant de ce dernier aspect, l'une des modifications majeures apportées par le SDT concerne la limitation progressive de l'artificialisation des terres avec un objectif de zéro artificialisation nette en 2050. Il est exposé que cet objectif, étroitement lié aux centralités, contribuera positivement à de nombreux aspects humains (préservation du cadre de vie, lutte contre les inondations et les îlots de chaleur, *etc.*), mais aussi et avant tout à des aspects environnementaux, en particulier la préservation des habitats. La lutte contre l'artificialisation des terres s'affiche donc comme un des principaux éléments du SDT qui constitue réellement le lien transversal entre les différentes propositions du projet de révision du SDT.

Le tableau de synthèse identifie également quelques limites ou risques d'incidences négatives ponctuelles accompagnés des mesures correctrices suivantes : encourager la densification plutôt que l'urbanisation en zones excentrées, intégrer des quotas de logements accessibles, renforcer l'accessibilité des zones d'activités économiques et mieux protéger les ressources en eau et les milieux naturels. Une telle identification n'apparaît pas inadmissible ou imprécise dès lors que le SDT est un document stratégique principalement conçu à une échelle supralocale, visant des objectifs positifs pour la plupart des domaines de l'environnement.

Il s'ensuit que le RIE fournit une analyse suffisante de l'impact des centralités à travers des fiches, notamment celles citées ci-avant.

75. L'adaptation des critères encadrant la délimitation des centralités a été réalisée à la suite de l'établissement du RIE, de l'enquête publique et des avis des conseils communaux.

La déclaration environnementale justifie ces modifications comme suit :

« PA71 Améliorer la délimitation des centralités pour prendre en compte les spécificités locales ainsi que le développement communal projeté et permettre de respecter les trajectoires communales.

[...]

Pour laisser plus de latitude aux communes pour identifier leurs centralités, les critères de délimitation des centralités ont été adaptés. Ces adaptations visent notamment à permettre aux communes de :

- Caractériser les centralités : “urbaines” ou “villageoises” ;
- Réaffirmer la prise en compte des spécificités locales et en particulier les différentes structures spatiales héritées (ex : structure radioconcentrique, polycentrique, village-rue, *etc.*), les contraintes et atouts de leur territoire, *etc.* ;
- Réaffirmer l'approche prospective par la prise en compte des commodités résidentielles de base actuelles et projetées ainsi que de l'offre en transport en commun actuelle ou projetée de la/des commune(s) ;
- De prendre en compte des parties de territoire qui disposent de solutions de mobilité collective ou partagée à défaut d'une offre de transport en commun adaptée aux spécificités communales et supracommunales actuelle ou projetée ;
- S'écarter des centralités cartographiées dans le SDT tout en veillant à ce que chaque commune puisse contribuer au respect des trajectoires à l'échelle des bassins et de la région ;
- Délimiter leur(s) centralité(s) en reprenant uniquement de la zone urbanisable du plan de secteur.

En résumé, cette adaptation de critères permet d'apporter une plus grande flexibilité dans la délimitation des centralités au regard des réalités communales tout en maintenant une cohérence territoriale à l'échelle des bassins et de la région. En élargissant la prise en compte de spécificités locales, la formalisation et la faisabilité de la trajectoire communale de réduction de l'étalement urbain résidentiel s'en voient renforcées, étant donné que cette trajectoire est dépendante des centralités ».

Au regard de ce qui précède, il n'est pas établi que la partie adverse n'a pas pu statuer en connaissance de cause en l'absence de complément de RIE concernant les adaptations du SDT suivantes :

- la détermination du périmètre des centralités doit concourir à l'atteinte des trajectoires fixées par la partie adverse ;
- la détermination du périmètre précité doit également concourir à l'atteinte de la trajectoire d'au moins 75 % du développement résidentiel dans les centralités à l'horizon 2050 en tenant compte des spécificités de la commune (et non plus seulement de son développement projeté) ;

- les accès aux commodités résidentielles de base et aux transports en commun peuvent être actuels ou projetés et, à défaut, des solutions de mobilité collectives ou partagées peuvent être prises en compte ;
- il y a lieu de maintenir globalement au moins 50 % de la superficie des zones urbanisables inscrites au plan de secteur reprises dans les centralités (en lieu et place des territoires y inscrits).

76. Le RIE précise ce qui suit :

#### « CONTEXTE ET ENJEUX

La dynamique de métropolisation et la mondialisation s'appuient sur un réseau de villes au rayonnement international facilitant les rencontres et les interactions entre les acteurs et l'échange de connaissances. Les métropoles sont le lieu de concentration de la main d'œuvre qualifiée, d'entreprises internationales, d'institutions et des centres de décision. Elles concentrent les principales activités et populations dans une économie globalisée et sont connectées aux marchés internationaux via les ports, aéroports et les grands axes ferroviaires et autoroutiers. Elles se développent ainsi en permettant des interactions entre activités et services qui les renforcent mutuellement, au bénéfice d'une large aire d'influence, tout en étant de plus en plus concurrentes les unes avec les autres.

La Wallonie ne dispose pas de réelle métropole, mais sa position centrale en Europe et les dynamiques métropolitaines voisines à son territoire (Bruxelles/Anvers, Lille, Luxembourg, Maastricht – Liège – Aix-la-Chapelle) sont des atouts pour son développement. La Wallonie dispose par ailleurs de plusieurs portes d'entrée (aéroports, gare LGV et plateformes multimodales établis sur les corridors multimodaux de niveau européen) qui participent à sa connexion, avec Bruxelles et avec la Flandre d'une part, et avec les pays voisins d'autre part. Ces portes d'entrée assurent l'irrigation du territoire wallon, directement ou indirectement, à l'échelle internationale et suprarégionale.

Des niveaux de formation élevés, un cadre de vie attractif et des prix du foncier comparativement bas sont des atouts qui permettent à l'économie wallonne de s'intégrer à l'économie mondialisée, en particulier pour ce qui est de l'économie de la connaissance.

L'intégration de la Wallonie dans ce réseau de métropoles est donc primordiale pour maintenir et renforcer son attractivité internationale. La Wallonie doit aussi tirer profit de ses atouts et les renforcer de manière à affirmer sa place et à se différencier de la concurrence des autres villes ».

Dans son avis défavorable du 26 juin 2023, le conseil communal de la deuxième partie requérante relève ce qui suit :

- « En ce qui concerne la question transfrontalière, bien que le SDT stipule, dans son objectif AI2.M5 : "Pour les communes frontalières, chercher à coordonner leur développement territorial avec le développement des territoires transfrontaliers", la Ville de Tournai remarque que le SDT aborde surtout cette thématique sous l'angle de l'impact de la métropole lilloise sur son territoire. Cela constitue une belle avancée notamment sur les aspects relatifs à la mobilité (connexion Tournai-Lille) ou encore au marché de l'emploi (opportunité de trouver de la main d'œuvre sur la partie francophone du territoire transfrontalier). Ces questions sont de vrais enjeux, que ce soit pour la Ville de Tournai ou plus globalement pour le territoire de l'Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai. La Ville de Tournai aimerait que le

SDT étudie également l'impact de la Région de Courtrai sur la Wallonie picarde car celui-ci est tout aussi important en termes de développement socio-économique et environnemental (exemples : le transport des poids lourds et de la chaîne de production alimentaire) ».

La circonstance que la deuxième partie requérante « aimerait que le SDT étudie également l'impact de la Région de Courtrai sur la Wallonie picarde » ne signifie pas que l'analyse du RIE en ce qui concerne les territoires frontaliers est lacunaire, eu égard aux contextes et enjeux exposés dans le schéma.

77. Il résulte de ce qui précède que la première branche du troisième moyen n'est pas fondée.

### *VII.2.3. Seconde branche*

#### *VII.2.3.1. Quant à la recevabilité*

78. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés en réplique, qui ne relèvent pas de l'ordre public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

La Cour de justice de l'Union européenne juge, quant au principe d'effectivité, que les règles de procédure nationales ne doivent pas être de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union. À cet égard, il convient de tenir compte de la place de ces règles dans l'ensemble de la procédure, du déroulement et des particularités de celle-ci, devant les diverses instances nationales. Dans cette perspective, il convient de prendre en compte, s'il y a lieu, les principes qui sont à la base du système juridictionnel national, tels que la protection des droits de la défense, le principe de sécurité juridique et le bon déroulement de la procédure. Des règles procédurales nationales en vertu desquelles l'objet du litige est déterminé par les moyens du recours soulevés au moment de son introduction sont compatibles avec le principe d'effectivité dès lors qu'elles assurent le bon déroulement de la procédure, notamment, en la préservant des retards inhérents à l'appréciation des moyens nouveaux (CJUE, arrêt *Eco Advocacy CLG c. An Bord Pleanála*, 15 juin 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, point 23 ; CJUE, (gde ch.), arrêt *Consorzio Italian Management c. Rete Ferroviaria italiana SpA*, 6 octobre 2021, C-561/19, EU:C:2021:799, points 63 et 64).

79. En l'espèce, la question préjudicielle que les parties requérantes propose, à titre subsidiaire, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne, reproduite sous le point 69, a été formulée, pour la première fois, au stade du mémoire en réplique. Elle porte sur des considérations leur étant connues au jour du dépôt de leur requête en annulation. Sa présentation dans un stade avancé de la mise en état de l'affaire a entravé le bon déroulement de la procédure. Partant, elle est tardive et donc irrecevable.

Une telle exception d'irrecevabilité est compatible avec le principe d'effectivité dès lors qu'elle poursuit les objectifs visés par la Cour de justice de l'Union européenne.

#### *VII.2.3.2. Quant au fond*

80. Les centralités reprises dans la cartographie du SDT regroupent des parties de villes et de villages qui cumulent une concentration en logements, une proximité aux services et équipements et une bonne accessibilité en transports en commun.

Il résulte notamment du point 31 que l'échelle communale ou pluricommunale est plus pertinente pour définir concrètement les centralités que contient son territoire et les mesures concrètes à y mettre en œuvre, les indications du SDT relatives aux centralités ayant uniquement un rôle supplétif, dans l'hypothèse où aucune centralité ou mesures guidant l'urbanisation n'ont été adoptées dans un SDC ou un SDP dans les six ans de l'entrée en vigueur du CoDT, excepté celles en lien avec les permis d'implantations commerciales déjà en vigueur.

81. Le RIE présente l'impact du projet de révision du SDT sur la diversité biologique, la faune et la flore en Wallonie. Il identifie l'état initial de celles-ci, spécifiquement en ce qui concerne les habitats d'intérêt communautaire, les forêts, la conservation des espèces, les espèces exotiques envahissantes, le réseau Natura 2000 et les sites naturels protégés. Concernant ceux-ci, il expose ce qui suit :

#### « E. Réseau Natura 2000 et sites naturels protégés

Les 240 sites Natura 2000 désignés couvrent environ 13 % du territoire régional (221.000 hectares), ce qui est relativement important dans une région densément peuplée comme la Wallonie. Ils sont constitués à près de 70 % par des forêts, soit 27 % des surfaces forestières wallonnes. Les prairies et les cultures occupent respectivement 15 % et 1 % de la superficie totale du réseau Natura 2000, soit environ 5,5 % de la superficie agricole utilisée.

Concernant le réseau de sites naturels protégés (réserves naturelles ou forestières, zones humides d'intérêt biologique et cavités souterraines d'intérêt scientifique), il

est particulièrement présent dans la moitié sud de la Wallonie (voir figure suivante). Ce réseau continue de s'étoffer, mais reste peu étendu en Wallonie. En cause principalement, la diminution des budgets pour l'acquisition de parcelles privées. Parallèlement, plus de 5.000 ha de forêts feuillues publiques ont été inscrits en "réserves intégrales forestières" en application du Code forestier. Au sein de ces forêts où l'exploitation du bois est difficile, voire impossible, et/ou sans intérêt économique, aucune forme d'exploitation n'est pratiquée afin de permettre le vieillissement de la forêt et l'expression des dynamiques naturelles ».

Le RIE explicite ensuite, sous le titre « évolution probable sans plan et enjeux du SDT », ce qui suit :

- « Les activités humaines, l'urbanisation croissante et les infrastructures de transport participent à la fragmentation du territoire et à la dégradation des habitats. Cette pression croissante sur le patrimoine naturel se traduit par un déclin de la biodiversité à l'échelle mondiale et à l'échelle de la Wallonie. Sans régulation adéquate, ce déclin s'accroîtra dans les années à venir.

Le principal enjeu futur est d'arriver à ralentir l'érosion de la biodiversité en préservant les habitats des pressions anthropiques et en les mettant en réseau. D'une part, des corridors écologiques doivent ainsi être mis en œuvre pour restaurer les connexions perdues entre les habitats naturels et, d'autre part, la pression sur les habitats eux-mêmes doit être limitée en les préservant de l'urbanisation et des pressions anthropiques. La Wallonie développe en ce sens un projet de "Réseau Wallonie Nature" promouvant une série d'actions autour de plusieurs objectifs stratégiques. Il est essentiel que le SDT poursuive dans la même voie afin de ne pas entacher les actions déjà entamées.

Notons que les changements environnementaux qui impactent les milieux naturels sont de plus en plus systémiques et cumulatifs. Ils ne dépendent pas uniquement des conditions locales, mais d'un contexte plus large et se caractérisent par leur complexité (changements climatiques, retombées azotées ou sulfurées, *etc.*). Dès lors, la prise en compte des problèmes environnementaux doit se faire de manière globale et à différentes échelles. Les enjeux vis-à-vis du patrimoine naturel ne concernent donc pas uniquement les habitats et les connexions, mais également les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions atmosphériques, les ressources naturelles, *etc.* dont les implications sont détaillées ci-après ».

Dans la « synthèse des enjeux socio-économiques et environnementaux », le RIE relève ce qui suit :

- « En ce qui concerne le patrimoine biologique, les habitats communautaires, les forêts et les espèces animales ou végétales sont soumis à de nombreuses pressions, notamment liées aux activités humaines, à l'urbanisation croissante et aux infrastructures de transport. Ces pressions anthropiques sur la faune et la flore sont davantage marquées dans les territoires soumis à une plus forte pression de l'activité résidentielle. 240 sites Natura 2000 sont désignés et recouvrent environ 13 % du territoire régional. Plusieurs sites naturels protégés sont également identifiés. Ceux-ci se situent majoritairement au sud de la dorsale wallonne ».

S'agissant des impacts du projet de SDT sur la biodiversité, il met en exergue des effets globalement positifs, en faisant valoir notamment ce qui suit :

- « En ce qui concerne la nature, le projet de révision du SDT prévoit de "valoriser les patrimoines naturels et les préserver des pressions de l'urbanisation" (SA.6) et de "soutenir une urbanisation et des modes de production économes en ressources"

(SA.1). Il identifie par ailleurs dans sa structure territoriale les liaisons écologiques principales. Il contribue de cette manière à l'objectif 15 : "préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité" ;

[...]

Le projet de révision du SDT répond aux enjeux patrimoniaux et environnementaux de multiples manières, notamment au travers des objectifs suivants : anticiper les besoins économiques dans une perspective de développement durable et de gestion parcimonieuse du sol (SA.3), valoriser les patrimoines naturels, culturels et paysagers et les préserver de l'urbanisation (SA.6) et soutenir une urbanisation et des modes de production économes en ressources (SA.1) ».

Il formule également des mesures correctrices et complémentaires.

La déclaration environnementale expose, quant à elle, ce qui suit :

- « En matière d'impacts et d'incidences, le RIE conclut que le projet de schéma de développement du territoire présente une stratégie équilibrée et positive.

Les principales incidences positives portent sur les aspects socio-économiques, la mobilité, les transports, l'énergie, les facteurs climatiques et l'occupation du sol de la Wallonie. Les autres aspects de l'environnement tels que la faune, la flore, la biodiversité, l'eau, l'air et le sol sont également positivement impactés, mais dans une moindre mesure tenant compte de leur ciblage ponctuel au sein de certains principes et mesures. Néanmoins, selon le RIE, en luttant contre l'artificialisation des terres, ces aspects environnementaux, dont en particulier la préservation des habitats naturels, sont indirectement, transversalement et positivement impactés par le schéma de développement du territoire ».

Elle précise ce qui suit :

- « PA37 Développer davantage la protection des milieux naturels

L'objectif SA6 traite de la protection des milieux naturels, lesquels sont considérés comme un patrimoine naturel. En particulier, le principe SA6.P5 prévoit que : "Le patrimoine naturel constitué notamment des sites reconnus en vertu de la loi sur la conservation de la nature de 1973 est développé et valorisé. Le territoire est structuré dans le but d'accroître la protection des sites reconnus et de réduire le morcellement des espaces non bâtis".

La structure territoriale présente la trame écologique régionale qui se définit comme étant l'ensemble des habitats naturels ou semi-naturels, milieux de vie (temporaires ou permanents) et liaisons actuels ou potentiels, qui concourent à protéger, restaurer et développer la biodiversité à long terme sur le territoire régional. Cette trame se structure autour des liaisons écologiques et des sites reconnus en vertu de la Loi sur la conservation de la nature de 1973.

De plus, le SDT prévoit que les schémas (SDP/SDC/SOL) doivent également tenir compte des réseaux écologiques adoptés sur la base d'autres législations.

Une série de principes et de mesures contribuent également à diminuer la pression sur les milieux naturels. Le principe SA6.P9 a été adapté dans un souci de précision ».

Il est également exposé dans la déclaration environnementale ce qui suit :

« PA9 Analyser les impacts des projets et des orientations du SDT.

[...]

Dans le point “2.4 Conclusions sur les incidences” du RIE, l’auteur d’étude conclut notamment que : “Le tableau de synthèse illustre également que si quelques limites ou risques d’incidences négatives ont pu être identifiées, celles-ci restent très ponctuelles et sans commune mesure avec les incidences positives. Cela s’explique par le fait que le projet de révision du SDT est avant tout un document stratégique principalement conçu à une échelle supralocale et visant des objectifs positifs pour la plupart des domaines de l’environnement”.

Les projets mentionnés dans le SDT nécessiteront, lors de leur mise en œuvre, des analyses d’incidences spécifiques conformément aux procédures inscrites dans le CoDT et le Code de l’environnement ».

Il ressort de l’ensemble des considérations qui précèdent que le Gouvernement wallon a pu raisonnablement considérer que le SDT n’est pas susceptible, par lui-même, d’affecter de manière significative des sites Natura 2000 situés dans ou à proximité des centralités, étant entendu qu’il appartiendra aux communes, si elles l’estiment nécessaire au vu des spécificités locales, de définir d’autres centralités ou d’autres limites à celles qui sont identifiées dans la cartographie du SDT. Il s’ensuit que c’est au stade des initiatives communales ou pluricommunales ultérieures qu’une évaluation appropriée des incidences sur l’environnement au regard des dispositions visées sous le point 73 devra être réalisée.

Il résulte de ce qui précède que l’évaluation des incidences sur l’environnement effectuée sur le projet de SDT apparaît adéquate et suffisante.

Les parties requérantes n’établissent pas plus que le SDT entraîne une réduction significative du degré de protection qu’offraient les dispositions préexistantes, en méconnaissance de l’obligation de *standstill* contenue à l’article 23 de la Constitution. Partant, et compte tenu de ce qui précède, il n’y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes.

La seconde branche du troisième moyen n’est pas fondée.

82. Le troisième moyen n’est fondé en aucune de ses branches.

## *VIII. Moyen soulevé d'office par la quatrième partie intervenante*

### *VIII.1. Thèse de la quatrième partie intervenante*

#### *A. La requête en intervention*

83. Le moyen est pris de la violation de l'article 1.2 du Code civil, des articles D.II.2 et D.II.3, « tels qu'applicables jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2024 » et « tels qu'applicables à partir du 1<sup>er</sup> avril 2024 », du CoDT et du principe général de non-rétroactivité des normes.

84. La quatrième partie intervenante constate que le projet de SDT a été adopté le 30 mars 2023, avant l'entrée en vigueur de la réforme du CoDT au 1<sup>er</sup> avril 2024. Elle observe qu'à cette date, les articles D.II.2 et D.II.3 du CoDT, applicables au contenu et à la procédure du SDT, ne prenaient pas en compte les modifications futures y relatives. Elle soutient que le projet de SDT comportait des éléments allant au-delà des dispositions existantes, anticipant la réforme en cours. Elle en infère que le Gouvernement wallon a adopté le projet de SDT sans attribution, en se basant sur des dispositions non encore en vigueur.

Elle estime que ce moyen doit être jugé recevable car il relève de l'ordre public en tant qu'il dénonce un vice de compétence.

#### *B. Le dernier mémoire*

85. Elle soutient que le projet de SDT ne constitue pas un acte purement préparatoire, mais un acte interlocutoire dont l'illégalité peut être invoquée dans le cadre d'un recours dirigé contre la décision à laquelle il concourt, dès lors qu'il produit des effets définitifs, c'est-à-dire qu'il commande partiellement la solution définitive et cause un grief direct et définitif à une partie requérante.

Elle précise que le projet de SDT modifie l'ordonnancement juridique en commandant partiellement la solution définitive, conformément à l'article D.II.3, § 2, du CoDT. Elle tire de l'article D.VIII.22 du même code qu'« il est certain que le projet de SDT produit ce faisant des effets juridiques *erga omnes* ».

Elle ajoute que le projet de SDT la lèse définitivement puisqu'il a été soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, à une enquête publique et aux consultations sans que le public et les autorités communales, notamment elle-même, aient pu tenir compte de la nouvelle réglementation. Elle considère que cette atteinte procédurale est renforcée par le fait qu'elle avait soulevé cette difficulté dans

son avis du 13 juillet 2023, et que le SDT définitivement adopté reprend le contenu de la réforme du CoDT.

Elle fait valoir que la légalité de l'acte attaqué est affectée par l'illégalité du projet de SDT, au regard de sa rétroactivité. Elle conteste que le décret du 13 décembre 2023 précité puisse « corriger » *a posteriori* une irrégularité commise avant son entrée en vigueur, dès lors que le principe de non-rétroactivité interdit justement de valider rétroactivement une procédure viciée.

Elle souligne que le Gouvernement wallon a ainsi adopté un projet de SDT sur la base de dispositions qui n'étaient pas encore en vigueur avec un contenu différent, et non des moindres à savoir l'optimisation spatiale et les centralités, de ce que prévoit l'article D.II.2 du CoDT, tel qu'applicable au jour de son adoption. Elle assure qu'au 30 mars 2023, le Gouvernement wallon ne disposait d'aucune compétence pour adopter un projet de SDT en application des articles D.II.2 et D.II.3 du CoDT, tels que modifiés par le décret du 13 décembre 2023 précité et applicables à partir du 1<sup>er</sup> avril 2024.

Elle expose qu'en vertu des articles D.II.2 et D.II.3 du CoDT, le projet de SDT a un contenu minimal obligatoire.

Elle soutient que rien dans la motivation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2023 ne justifie que le projet ait été adopté sur la base d'une réglementation non encore en vigueur et que l'illégalité du projet rejaillit sur le SDT définitivement adopté.

#### *VIII.2. Examen*

86. Il ressort de l'article 21*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, que la partie intervenante à l'appui de la requête ne peut soulever d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance, sauf à en soulever un nouveau qui, pour être recevable, doit relever de l'ordre public.

87. Le grief de la quatrième partie intervenante revient à contester le fondement juridique du projet de SDT, étant entendu qu'il n'a pas lui-même de portée rétroactive et que cette critique est sans effet sur la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

Un tel grief, en réalité pris de l'erreur de droit, ne relève pas de l'ordre public, de sorte que, soulevé par la quatrième partie intervenante, il n'est pas recevable.

### *IX. Indemnité de procédure*

88. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Les requêtes en intervention introduites par les communes de Brunehaut, de Jurbise, de Mont-de-l'Enclus et par la ville d'Enghien sont accueillies.

#### **Article 2.**

La requête est rejetée.

#### **Article 3.**

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1200 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 mars 2026, par la XIII<sup>e</sup> chambre du  
Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,  
Géraldine Rosoux,  
Laure Demez,  
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders