

Adaptation au changement climatique et résilience des territoires : le droit wallon de l'urbanisme à la traîne ?

Contribution à jour au 1^{er} novembre 2018

Charles-Hubert BORN
Professeur à l'UCL, avocat¹

« *The fact is that facing the climate change adaptation challenge, (...) we only have three options (...): mitigation, adaptation, and suffering. We're already doing some of each. (...) The question (...) is what the mix going forward is going to be among mitigation, adaptation, and suffering. If our aim is to minimize suffering, as it should be, as it must be, we're going to have to maximize both mitigation and adaptation* », J.P. HOLDREN²

« Je plie, et ne romps pas », Le Chêne et le Roseau, J. DE LA FONTAINE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	120
I. Enjeux et réponses : l'adaptation territoriale au rang des priorités	122
1.1. La notion de risque climatique	122
1.2. Les risques climatiques en Wallonie	122
1.3. L'adaptation territoriale, réponse des territoires au risque climatique	123
II. Le cadre juridique de l'adaptation territoriale	125
2.1. Une obligation internationale claire	125
2.2. L'absence d'un cadre européen harmonisé	128
2.3. Un cadre institutionnel belge éclaté	129
2.4. Des obligations d'adaptation dispersées en droit wallon du cadre de vie	132
III. Les instruments d'urbanisme comme outils de l'adaptation territoriale	135
3.1. Les objectifs et principes	135
3.2. Les instruments de planification spatiale	136
3.3. La réglementation et l'orientation du bâti	139
3.5. Les dérogations et les écarts	140
3.6. Les permis et certificats d'urbanisme	141
3.7. Instruments de politique foncière	142

IV. L'intégration des considérations sur l'adaptation dans la prise de décision	142
4.1. L'intégration substantielle par les outils sectoriels	143
4.2. L'intégration procédurale	146
Conclusion	147

Introduction

Le changement climatique est désormais, en cet été 2018, une réalité tangible, indéniable, même pour le climato-sceptique le plus endurci³. Le climat, relativement stable depuis des milliers d'années, est en train de se transformer radicalement, sans retour en arrière possible. En Belgique, il est appelé à devenir – selon un scénario d'émissions modéré – plus chaud en été, plus humide en hiver, avec des tempêtes et des vagues de chaleur plus fréquentes et plus intenses. D'ores et déjà, le réchauffement menace les quartiers exposés à l'inondation, entraîne le recul des côtes, assèche les campagnes en été, favorise la prolifération des insectes ravageurs dans les cultures et les forêts, crée des îlots de chaleur dans les centres-ville, dégrade dangereusement les infrastructures, réduit les ressources en eau en été, accélère l'érosion des sols, entraîne la disparition d'espèces sensibles aux conditions climatiques, etc. Et ces tendances ne feront que s'accroître dans les décennies à venir. Qu'on le veuille ou non, le réchauffement du climat en cours va bouleverser notre cadre de vie, ce en l'espace d'une ou deux générations. Notre société entre dans une ère climatiquement instable, dont une des trajectoires possibles pourrait être, eu égard aux effets en cascade de plusieurs phénomènes comme la fonte du pergélisol et de la calotte glaciaire du Groenland, celle d'un emballement climatique aux conséquences

1. L'auteur remercie vivement MM. B. GERVASONI (SPW) et F. DE RIJK (SPW) pour leurs explications sur les risques naturels et M. P-Y MELOTTE (SERES) pour son aide documentaire.
2. Ancien président de l'Association américaine pour l'avancement des sciences, assistant du Président B. Obama pour la science et la technologie, lors d'un exposé au National Climate Adaptation Summit, Washington DC, le 27 mai 2010 (en ligne sur : www.climate-science-watch.org/2010/05/28/text-of-remarks-by-obama-science-adviser-john-holdren-to-the-national-climate-adaptation-summit/).
3. Pour une synthèse récapitulative de la situation, voir GIEC, *Changements climatiques 2013, Conclusions tirées du Résumé à l'intention des décideurs*, 30 janvier 2014, 2 pp.

écologiques, sociales et économiques à peine imaginables⁴.

Face au changement climatique, nous n'avons, comme l'a rappelé J.P. HOLDREN cité en tête de cet article, que trois options : l'atténuer, nous y adapter ou en souffrir⁵ les conséquences. La seule voie possible pour éviter ou limiter la troisième option dans des proportions supportables est de s'engager radicalement dans les deux premières : tout faire pour atténuer le réchauffement en cours par une réduction drastique de nos émissions, tout en nous adaptant le mieux et le plus équitablement possible à ses effets prévisibles résiduels.

Deuxième pilier, avec l'atténuation, de la politique de lutte contre le changement climatique, l'adaptation au changement climatique est définie par le GIEC, pour les systèmes humains, comme la « *démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences, de manière à en atténuer les effets préjudiciables et à en exploiter les effets bénéfiques* ». Pour les systèmes naturels, il s'agit de la « *démarche d'ajustement au climat actuel ainsi qu'à ses conséquences ; l'intervention humaine peut faciliter l'adaptation au climat attendu* »⁶.

L'adaptation peut être spontanée, par l'accumulation des ajustements individuels. Elle présente le risque d'être source d'inefficacité, d'effets pervers et d'injustices – comme l'illustre le paradoxe des climatiseurs⁷. États, collectivités locales, entreprises et particuliers ne sont en effet pas égaux devant le changement climatique : les plus démunis sont aussi les plus vulnérables, faute de moyens pour s'adapter. Seule une adaptation planifiée, concertée, intégrée, solidaire et durable permettra de réduire ces risques de « mal-adaptation »⁸. Les politiques d'adaptation n'ont une chance de réduire les effets négatifs du réchauffement climatique, cependant, que si l'effort d'atténuation est suffisamment massif et rapide pour contenir une déstabilisation généralisée du climat. Dans un tel scénario, l'instinct de survie des États et des populations aura raison de toutes les planifications et pourrait entraîner l'humanité dans une ère de violences comparables à des périodes sombres de son histoire.

Face au défi climatique, le droit, par ses fonctions de protection des droits humains, de régulation, d'incitation, de coordination et de contrôle, a un rôle fondamental à jouer pour guider les sociétés humaines dans leur processus d'adaptation. Il est lui-même appelé à s'adapter, à renouveler ses principes, institutions et instruments pour organiser et encadrer de façon efficace, efficiente et durable la réponse aux risques climatiques. À cet égard, contrairement à la politique d'atténuation, l'adaptation ne mobilise pas uniquement le droit de l'environnement mais l'ensemble des disciplines du droit, public et privé, dans tous les secteurs affectés par le changement climatique – transport, agriculture, énergie, responsabilité, assurances, protection civile, santé, migrations, lutte contre la pauvreté, etc.⁹.

La question que nous nous posons, dans ce contexte, est de savoir dans quelle mesure le droit wallon de l'urbanisme contribue à promouvoir l'adaptation au changement climatique dans sa dimension territoriale – soit « l'adaptation territoriale » (*ruimtelijke adaptatie*) – et, partant, à renforcer la résilience des territoires en Wallonie face aux risques climatiques. Nous posons l'hypothèse que les mesures prises à ce jour restent largement insuffisantes au regard de l'ampleur et de l'incertitude des risques à maîtriser. Après une brève évocation des enjeux de la problématique (section 1^{re}), nous esquisserons le cadre juridique de l'adaptation territoriale (section 2), pour ensuite analyser les forces et faiblesses des règles, instruments (section 3) et mécanismes d'aide à la décision (section 4) du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement susceptibles de promouvoir une « adaptation territoriale » durable. Même si nous l'évoquerons brièvement, nous n'examinerons pas ici en détail la question centrale, mais très complexe, de la responsabilité civile des pouvoirs publics face aux dommages actuels et futurs susceptibles d'être reliés au changement climatique et à une éventuelle insuffisance des mesures d'adaptation territoriale. Nous renvoyons à la contribution d'H. Schoukens sur le contentieux climatique naissant, lequel se base en partie sur le droit de la responsabilité.

4. W. STEFFEN *et al.*, « Trajectories of the Earth System in the Anthropocene », *PNAS*, 6 août 2018 (en ligne sur www.pnas.org/content/early/2018/07/31/1810141115). Voir l'article glaçant de D. WALLACE-WELLS, « The Uninhabitable Earth », *New York Magazine*, 10 juillet 2017 (en ligne sur <http://nymag.com/daily/intelligencer/2017/07/climate-change-earth-too-hot-for-humans.html>).
5. Le terme est utilisé dans le 2^e considérant du Préambule de la Convention-cadre sur les changements climatiques.
6. Ch. B. FIELD *et al.* (dir.), *Gestion de risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique, Résumé à l'attention des décideurs, Rapport des Groupes de travail I et II du GIEC*, (Rapport SREX), Cambridge University Press, 2012, p. 4.
7. Dont l'utilisation croissante entraîne une augmentation des émissions de CO² et un rejet d'air chaud dans les centres urbains déjà surchauffés, créant des îlots de chaleur, dont souffrent particulièrement les populations les plus vulnérables comme les sans abris. Voir AFP, « Le paradoxe des climatiseurs qui réchauffent la planète », *Sciences & Avenir*, 13 mai 2018 (www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/le-paradoxe-des-climatiseurs-qui-rechauffent-la-planete_123939, visité le 20 mai 2018).
8. Selon les termes de J. BARNETT et S. O'NEILL, « Maladaptation », *Global Environmental Change*, vol. 20, 2010, pp. 211 à 213, cité par V. VAN GAMEREN, R. WEIKMANS et E. ZACCAI, *L'adaptation au changement climatique*, Coll. Repères, Paris, La Découverte, 2013, p. 101.
9. Voir J.B. RUHL, « Climate Change Adaptation and the Structural Transformation of Environmental Law », *Envtl. L.*, vol. 40, 2010, pp. 363 à 435.

I. Enjeux et réponses : l'adaptation territoriale au rang des priorités

1.1. La notion de risque climatique

L'adaptation au changement climatique est avant tout une anticipation du risque climatique. En termes simples, celui-ci peut être défini comme « *la probabilité que surviennent des effets néfastes impulsés par le climat sur les sociétés humaines et les écosystèmes* »¹⁰. Comme le résume le Cinquième Rapport du GIEC dans son volet sur l'adaptation, « *Le risque d'incidences liées au climat découle de l'interaction entre des aléas climatiques (y compris les tendances et les phénomènes dangereux) et la vulnérabilité et l'exposition des systèmes anthropiques et naturels. Les changements qui touchent à la fois le système climatique (...) et les processus socio-économiques, y compris l'adaptation et l'atténuation (...), sont les principales causes des aléas, de l'exposition et de la vulnérabilité* »¹¹. En résumé, le risque climatique dépend à la fois de l'aléa climatique – par exemple la période de retour d'une inondation –, de l'exposition des personnes, de biens ou d'écosystèmes à cet aléa – lorsqu'ils sont présents dans le lit majeur d'un cours d'eau dans notre exemple – et de leur vulnérabilité – leur propension ou prédisposition à subir des dommages dus à l'inondation ou au contraire à les éviter, les limiter, y résister ou s'y adapter. Les risques climatiques peuvent être incrémentiels – par exemple l'élévation du niveau de la mer – ou au contraire soudains, liés à des événements extrêmes ; ils peuvent être directs ou au contraire indirects, voire systémiques ; certains sont actuels, d'autres ne se concrétiseront qu'avec un réchauffement plus important.

L'évaluation scientifique de tels risques (*risk and vulnerability assessment*) est extrêmement complexe car elle suppose d'apprécier différents paramètres (aléa, exposition, vulnérabilité) qui varient eux-mêmes en fonction de facteurs économiques, institutionnels, géographiques, culturels et sociaux et sont évolutifs dans le temps et dans l'espace. L'évaluation

des risques pour un territoire donné doit donc être régulièrement revue pour tenir compte de cette dynamique écologique et humaine et des nombreuses incertitudes qu'elle induit¹².

1.2. Les risques climatiques en Wallonie

Concrètement, à quels risques climatiques les collectivités humaines et les écosystèmes seront-ils confrontés en Wallonie ?

Pour le savoir, l'Agence wallonne de l'air et du climat (AWAC) a commandité une étude, publiée en 2011, sur l'adaptation en Wallonie¹³. Cette évaluation des risques et vulnérabilités climatiques repose sur trois types de projections climatiques optimistes (« humides »), moyennes ou pessimistes (« sèches »), selon le degré de réchauffement envisagé¹⁴. Elle envisage trois horizons temporels : le court terme (2030), le moyen terme (2050) et le long terme (2085). Elle se fonde toutefois sur un seul scénario socio-économique (SRES A1B) (modéré), ce qui rend, selon les auteurs de l'étude eux-mêmes, les projections à long terme peu fiables, eu égard à la forte incertitude qui subsiste quant au développement socio-économique futur. L'étude n'a en outre pas été actualisée depuis 2011, alors que le réchauffement semble plus rapide qu'escompté. Il faut donc être très conscient des limites de cette étude – la seule dont la Wallonie dispose –, notamment en ce qui concerne le long terme (2085 et au-delà), pour lequel « *d'autres scénarios plus extrêmes ne sont (...) pas à exclure* »^{15, 16}.

Dans ladite étude, les risques climatiques ont été évalués et hiérarchisés temporellement pour les grands secteurs de l'activité humaine susceptibles d'être impactés par le changement climatique en Wallonie¹⁷.

Dans le domaine de *l'aménagement du territoire et des infrastructures*, on doit s'attendre par exemple à une augmentation de l'intensité et de la récurrence des inondations ; à une plus grande fréquence des canicules en été ; à l'apparition d'îlots de chaleur en zone urbaine ; au phénomène de retrait-gonflement

10. V. GAMEREN et al., *L'adaptation au changement climatique*, op. cit., p. 23.

11. L'exposition est liée à la « *présence de personnes, de moyens de subsistance, d'espèces ou d'écosystèmes, de fonctions, ressources ou services environnementaux, d'éléments d'infrastructure ou de biens économiques, sociaux ou culturels dans un lieu ou dans un contexte susceptibles de subir des dommages* », tandis que la vulnérabilité correspond à la « *propension ou prédisposition à subir des dommages. La vulnérabilité englobe divers concepts ou éléments, notamment les notions de sensibilité ou de fragilité et l'incapacité de faire face et de s'adapter* » (GIEC, *Changements climatiques 2014, Incidences, adaptation et vulnérabilité, Résumé, foire aux questions et encarts thématiques*, Contribution du Groupe de travail II au Cinquième rapport d'évaluation du GIEC [publié sous la direction de Field, C.B., et al.], OMM, Genève, 2011, pp. 5).

12. Ainsi, un camping ne sera pas exposé à l'inondation de la même façon en hiver ou en été, ou si ce camping s'est agrandi dans la zone inondable ou encore selon qu'on se trouve en 2020 ou en 2040, l'aléa s'aggravant avec le temps. L'adoption de mesures d'adaptation (recul, digues, ...) en réponse à une inondation précédente influencera aussi l'impact de l'inondation suivante. Enfin, les éventuels « *habitants permanents* » précarisés seront incontestablement plus vulnérables aux dommages qu'un résident d'été disposant d'une habitation principale où se reloger, etc.

13. ECORES-TEC, *L'adaptation au changement climatique en Région wallonne, Rapport final*, 31 mai 2011, 170 pp. ; voir la brochure de synthèse de l'AWAC, *L'adaptation au changement climatique en Wallonie, Résumé exécutif*, 30 décembre 2011, 24 pp.

14. Soit une hausse de la température de respectivement 2° C (projections humides), 3° C (projections moyennes) ou 4° C (projections sèches) à l'horizon 2085.

15. AWAC, *L'adaptation au changement climatique en Wallonie, Résumé exécutif*, op. cit., p. 12.

16. À titre de comparaison, la Région flamande s'est dotée d'une évaluation des risques climatiques sur son territoire fondée sur étude approfondie et nettement plus large des devenir climatiques possibles, en partant de plusieurs scénarios de développement socio-économiques, dont le scénario A2, nettement plus pessimiste que le scénario A1B retenu par l'étude wallonne (ECORES-TEC, *L'adaptation au changement climatique en Région wallonne*, op. cit., p. 42).

17. D'après AWAC, *L'adaptation au changement climatique en Wallonie, Résumé exécutif*, op. cit., pp. 15 et 16 ; fiches thématiques de l'étude ECORES-TEC précitée ; CDDT, *Diagnostic territorial 2011*, SPW, Namur, 2011, pp. 19 et 3.

d'argile¹⁸ et à des glissements de terrain ; au risque lié aux effondrements karstiques ou encore à une augmentation de la vulnérabilité des bâtiments et infrastructures lors d'événements extrêmes (tempêtes et tornades, incendies de forêt, inondations, extrêmes chaleurs, etc.).

Dans le secteur de l'énergie, le changement climatique entraînera une augmentation de la consommation d'énergie liée à la climatisation et à la chaîne du froid ; un risque pour l'intégrité et la capacité des installations de production et de transport ; des problèmes de refroidissement des centrales électriques, susceptibles d'entraîner leur mise à l'arrêt¹⁹ et, par conséquent, des problèmes de distribution d'énergie (ou de pollution thermique des cours d'eau) ou encore des modifications saisonnières des productions d'énergies renouvelables.

Les espaces ruraux subiront également de plein fouet le changement climatique. Dans le secteur de l'agriculture, l'étude de l'AWAC prédit une augmentation de l'érosion des sols ; une plus grande variabilité de la production des cultures et élevages ; une augmentation de la pression des maladies, parasites, adventices et épisodes d'invasion ou encore une augmentation des besoins en eau et des périodes de stress hydrique. En ce qui concerne les forêts, il faudra anticiper la modification des aires de distribution des espèces forestières, l'augmentation des dégâts liés aux aléas climatiques (feux, sécheresse, tempêtes), l'augmentation de la fréquence des pullulations de ravageurs, etc. La biodiversité sera également affectée, par des pressions hydriques sur les milieux déjà fragilisés (milieux tourbeux, ...), par la disparition d'espèces boréales ou encore l'amplification des invasions par des espèces exotiques. En ce qui concerne la gestion de la ressource en eau, l'étude prédit une diminution de la disponibilité et une dégradation de la qualité des ressources en eau en été, par la pollution des nappes et leur abaissement estival et par la dégradation de la qualité des eaux de surface (inondations, ruissellement, faibles étiages concentrant les polluants, etc.).

Enfin, la santé sera également affectée par une augmentation de la mortalité en cas de canicule, par l'augmentation des maladies respiratoires et des allergies ou encore par l'augmentation des intoxications alimentaires et des maladies vectorielles ou liées à la contamination de l'eau.

À ces risques, il faut ajouter l'impact des politiques d'adaptation elles-mêmes qui pourraient altérer – de

façon plus ou moins forte, selon l'amplitude du changement à venir – la qualité des paysages urbains et ruraux et la biodiversité par la construction d'infrastructures de protection ou des aménagements du bâti traditionnel.

1.3. L'adaptation territoriale, réponse des territoires au risque climatique

Notion et caractéristiques de l'adaptation

L'adaptation est la réponse, spontanée ou planifiée, des sociétés humaines aux impacts actuels ou prévisibles du changement climatique qui ne peuvent être évités par les mesures d'atténuation, pour en réduire les impacts négatifs et en exploiter les bénéfices éventuels. Elle est aussi la transformation, naturelle ou assistée, des écosystèmes liée à la modification de deux facteurs écologiques clé, à savoir la température et les précipitations²⁰.

Intrinsèquement, toute politique d'adaptation est complémentaire de la politique d'atténuation : plus on limite le réchauffement du climat, moins l'adaptation sera coûteuse et difficile²¹. Ces deux faces de la gestion des risques climatiques diffèrent cependant fondamentalement. Par contraste avec l'atténuation, l'adaptation est caractérisée par ses dimensions multisectorielle et multiéchelles. Elle ne peut s'envisager qu'en tenant compte des spécificités des territoires et des communautés, les risques variant en fonction d'une multitude de facteurs géographiques, socio-économiques et culturels. L'adaptation peut en outre prendre d'innombrables formes, d'ordre technologique, agronomique, écosystémique, institutionnel, normatif, économique, financier et culturel. Moins centralisée que la gouvernance de l'atténuation, la gouvernance publique de l'adaptation suppose, par conséquent, une intervention de tous les niveaux de pouvoir – national, régional, local – et peut recourir à tous les moyens d'intervention publique – collecte de données, planification, réglementation, information, incitation, fiscalité, sensibilisation, éducation. Privilégiant une approche « bottom-up », elle suppose à l'évidence une forte coordination mais aussi des arbitrages, certains choix d'adaptation étant incompatibles entre eux ou avec d'autres politiques (*infra*).

Le rôle des entreprises et des particuliers est tout aussi important. Ces différents acteurs n'en sont pas moins très inégaux, en termes de capacités et de moyens d'action, devant le changement climatique. La lutte contre l'injustice climatique est assurément l'un des défis majeurs de l'adaptation²².

18. Suite à la sécheresse de 2003, qui a contracté les argiles de terrains habités, près de 7000 communes françaises ont demandé une reconnaissance de l'état de catastrophe lié à ce phénomène, ce qui représente plusieurs dizaines de milliers d'habitations sinistrées (ECORES-TEC, *Fiche Infrastructures et aménagement du territoire*, 2011, p. 12). En Wallonie, ce risque n'a été évalué qu'en pays de Herve (R. MICHEL et F. VAN DIJK, « Les risques naturels en Région wallonne », *BSGLg*, 54, 2010, pp. 157 à 176, spéc. p. 158).

19. Quatre centrales nucléaires ont été mises à l'arrêt en France durant l'été 2018 en raison du dépassement des normes thermiques imposées pour le rejet des eaux de refroidissement dans les cours d'eau (www.lexpress.fr/actualite/societe/un-reacteur-de-fessenheim-arrete-a-cause-de-la-chaleur_2029394.html).

20. Pour une synthèse des connaissances sur l'adaptation, voir V. VAN GAMEREN et al., *L'adaptation au changement climatique*, op. cit., pp. 91 et s.

21. GIEC, *Changement climatique 2014. Rapport de synthèse. Résumé à l'intention des décideurs*, OMM, Genève, 2015, p. 17.

22. Voir R. LYSTER, « Adaptation and climate justice », in J. VERSCHUUREN (éd.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, op. cit., pp. 32 à 69.

L'adaptation territoriale

La gestion du risque climatique présente une dimension territoriale évidente²³. Fondamentalement, le réchauffement du climat est appelé à modifier la demande et l'offre en espace, de même que l'aptitude des sols à recevoir certaines utilisations²⁴. Les principaux risques mis en évidence au point précédent sont liés de près ou de loin aux impacts territoriaux du changement climatique. L'*adaptation territoriale* (« ruimtelijke adaptatie »²⁵) constitue la réponse à ces risques dans la sphère de l'aménagement et de la gestion des territoires. Élément majeur de toute stratégie d'adaptation, on peut la définir comme l'ensemble des mesures d'aménagement et de gestion des terres visant à réduire les risques climatiques et à renforcer la résilience climatique des territoires. Par *résilience climatique* (« klimaat weerbaarheid ») on entend, au sens large, la capacité des collectivités et des écosystèmes d'un territoire donné à résister, s'adapter ou se remettre des impacts du changement climatique²⁶. Certaines stratégies, dont le nouveau Plan de politique spatiale flamand (BRV), se réfèrent plutôt au concept de résistance climatique (« klimaatbestendigheid »)²⁷ mais les deux concepts semblent converger largement dans leur contenu.

L'adaptation territoriale doit à l'évidence être pensée en synergie et en cohérence avec la stratégie d'atténuation – qui suppose le développement des énergies renouvelables et des transports en commun, la densification et la mixité des noyaux urbains, l'isolation des bâtiments, etc. Plus largement, elle devra également tenir compte, d'une part, des impératifs démocratiques essentiels – droits de l'homme, égalité, proportionnalité – et, d'autre part, des autres politiques relevant du développement territorial – économique,

sociale et environnementale²⁸. C'est l'utilisation de l'ensemble du territoire qu'il faut repenser de façon intégrée, inclusive et durable pour renforcer la résilience des collectivités territoriales face au changement climatique.

Concrètement, l'adaptation territoriale implique, dans la sphère de l'urbanisme, l'adoption d'une série de mesures de cartographie, de planification, d'aménagement et de gestion du territoire et du bâti²⁹, allant de l'exclusion des constructions dans les zones à risque à l'obligation de prévoir des matériaux résistants à la chaleur et aux tempêtes, en passant par des mesures de rétention de l'eau pluviale, l'enterrement des lignes à haute tension et des canalisations de gaz, le maintien ou la création d'espaces verts urbains, la planification des infrastructures de protection contre les crues, la révision des normes et standards de construction, la limitation de l'imperméabilisation des sols ou encore l'usage de peintures réfléchissantes permettant de réduire l'effet du rayonnement solaire. Elles peuvent s'appuyer sur des solutions technologiques et sur des infrastructures « grises » – des digues et bassins d'orage par exemple – ou au contraire sur la nature – la restauration d'une zone humide pour tamponner les crues d'un cours d'eau par exemple. Cette dernière forme d'adaptation basée sur les écosystèmes (« ecosystem-based adaptation ») est préconisée par la COP à la Convention sur la diversité biologique, par l'IUCN et par l'UNEP³⁰. Elle est soutenue également par la Stratégie de l'UE sur l'infrastructure verte³¹.

Le *contrôle* et le *financement* de ces mesures sont évidemment deux conditions clés de l'effectivité de l'adaptation territoriale³², que nous ne développerons pas ici.

23. V.H. DALE, « The relationship between land-use change and climate change », *Ecological Applications*, 7(3), 1997, pp. 753 à 769 ; E. KOOMEN *et al.*, « Climate-Change Adaptations in Land-Use Planning: A Scenario-Based Approach » in L. BERNARD, A. FRIJS-CHRISTENSEN et H. PUNDT (éds), *The European Information Society. Lecture Notes in Geoinformation and Cartography*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2008, pp. 261 à 282 ; P.R. BERKE et M.R. STEVENS, « Land Use Planning for Climate Adaptation: Theory and Practice », *Journal of Planning Education and Research*, 2016, vol. 36(3), pp. 283 à 289. Voir aussi l'étude réalisée pour la Région flamande par TECHNUM, *Klimaatadaptatie en kwalitatieve en kwantitatieve richtlijnen voor de ruimtelijke inrichting van gebieden*, 2016, 283 pp. (en ligne sur https://issuu.com/ruimtevlaanderen/docs/klimaatadaptatie_finaal_rapport_2011).
24. E. BEINAT et P. NIJKAMP, *Multicriteria analysis for land use management*, Dordrecht, Kluwer, 1998, cité par E. KOOMEN *et al.*, « Climate-Change Adaptations in Land-Use Planning... », *op. cit.*, p. 262.
25. Ce concept est à la base de la politique d'adaptation dans le domaine de la gestion du territoire aux Pays-Bas (<https://ruimtelijkeadaptatie.nl/>). Ce concept est défini dans un document de synthèse sur l'adaptation territoriale publié par le Gouvernement néerlandais comme « het beperken van wateroverlast, droogte, hitte en de gevolgen van overstromingen middels klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting ». Les termes « klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting » sont définis comme « het zodanig inrichten van gebouwen en de openbare ruimte dat ze beter bestand zijn tegen de gevolgen van overstromingen en klimaatverandering. Het gaat hierbij om ruimtelijke inrichting op lokaal en regionaal schaalniveau » (Deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (DPNH), Synthèsedocument, Achtergronddocument bij Deltaprogramma 2015, 2013, p. 12, en ligne sur <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/deltabeslissing/deltabeslissing/>). Ce document a servi de base à l'adoption du Delta Plan Ruimtelijke Adaptatie 2018 (en ligne sur <https://deltaprogramma2018.deltacommissaris.nl/viewer/chapter/1/2-deltaprogramma-chapter/deltaplan-ruimtelijke-adaptatie>).
26. Dans le domaine du changement climatique, la résilience a été définie par le GIEC dans son Cinquième rapport comme la « capacité des systèmes sociaux, économiques ou écologiques à faire face aux événements dangereux, tendances ou perturbations, à y réagir et à se réorganiser de façon à conserver leurs fonctions essentielles, leur identité et leur structure, tout en maintenant leurs facultés d'adaptation, d'apprentissage et de transformation » (GIEC, *Changements climatiques 2014, Incidences, adaptation et vulnérabilité*, Résumé, foire aux questions et encarts thématiques, *op. cit.*, p. 5).
27. Le concept de résistance climatique (notre traduction) est un des concepts phares du nouveau Plan de politique spatiale de la Flandre, adopté en 2017 (*Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Strategische visie*, 2017) (BRV).
28. S. ISOARD, « Perspectives on Adaptation to Climate Change in Europe », in J.D. FORD et L. BERRANG-FORD (éds.), *Climate Change Adaptation in Developed Nations. From Theory to Practice*, Dordrecht-Heidelberg-London-New York, Springer, 2011, pp. 51 à 68.
29. Pour une liste d'exemples concrets de mesures déjà adoptées en Europe, voir le site ADAPT de la Commission européenne (en ligne sur <https://climate-adapt.eea.europa.eu/sat/>) et, pour les Pays-Bas, le site Ruimtelijke Adaptatie du gouvernement néerlandais (<https://ruimtelijkeadaptatie.nl/voorbeelden/>). Pour une analyse juridique, voir K. H. HIROKAWA et J. ROSENBLUM, « Climate change adaptation and land use planning law », in J. VERSCHUREN (éd.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, *op. cit.*, pp. 325 à 354 ; K.H. HIROKAWA et A.M. POHRIB, « Climate change adaptation and green building », *ibid.*, pp. 355 à 382.
30. Décision X/33. Sur le concept d'écosystem-based adaptation (EbA), voir UNEP, *Making the Case for EbA : Building Resilience to Climate Change*, 2010, 12 pp. ; J. CHONG, « Ecosystem-based approaches to climate change adaptation: progress and challenges », *Int. Env. Agreements*, 2014, vol. 14, pp. 391 à 405.
31. COM (2013) 249 final, § 2.3.
32. En ce sens, V. VAN GAMEREN, *L'adaptation au changement climatique*, *op. cit.* p. 78.

II. Le cadre juridique de l'adaptation territoriale

Le droit ne s'est saisi que très tardivement de la problématique de l'adaptation, malgré quelques dispositions en ce sens dans la Convention-cadre sur les changements climatiques (1). Historiquement, l'attention a été pendant longtemps focalisée sur l'atténuation, jugée suffisante pour faire face au changement climatique³³. L'UE ne s'est dotée d'une stratégie sur l'adaptation qu'en 2013, tandis que les réglementations de l'Union à portée territoriale n'intègrent que de façon très timide des considérations sur l'adaptation (2). Au niveau national, les États ont rapidement adopté des stratégies nationales d'adaptation, mais sont peu nombreux à s'être doté d'un droit transversal et intégré de l'adaptation. La Belgique n'en fait assurément pas partie, même si le droit interne n'ignore pas l'adaptation (3 et 4).

2.1. Une obligation internationale claire

Le droit international a dès l'origine considéré l'adaptation comme une réponse nécessaire aux « effets néfastes » du changement climatique³⁴, particulièrement pour les pays en voie de développement et les pays les plus vulnérables comme les petits pays insulaires³⁵. En revanche, ce n'est que récemment qu'il en a fait une priorité au même titre que l'atténuation pour toutes les Parties à l'UNFCCC.

La Convention-cadre et le Protocole de Kyoto

L'objectif « ultime » de la Convention-cadre sur les changements climatiques est centré sur l'atténuation : il s'agit de stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère « à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » et ce, dans un délai suffisant « pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable » (art. 2). Il n'y est pas question explicitement d'adaptation planifiée des sociétés humaines mais seulement de garantir, par une atténuation suffisante, l'adaptation « naturelle » des écosystèmes et le développement durable.

Ceci n'est pas à dire que la Convention néglige ou traite l'adaptation comme secondaire. L'article 3 énonce les principes qui régissent l'action climatique

internationale et exige que des « mesures de précaution » soient prises « pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes », y compris des « mesures d'adaptation » (3.3). Les Parties doivent « travailler de concert » pour œuvrer « à une croissance économique et un développement durables de toutes les Parties (...) pour leur permettre de mieux s'attaquer aux problèmes posés par les changements climatiques » (3.4).

L'article 4 sur les « engagements » des Parties exige clairement des Parties, eu égard au principe de responsabilité commune mais différenciée, qu'elles « établissent, mettent en œuvre, publient et mettent régulièrement à jour des programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux » contenant « des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques » (4.1, b). Une obligation spécifique et contraignante de planification intégrée est prévue : il est requis que les Parties « préparent, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques et conçoivent et mettent au point des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières, pour les ressources en eau et l'agriculture, et pour la protection et la remise en état des zones frappées par la sécheresse et la désertification (...) et par les inondations » (4.1, e). L'intégration des « considérations liées aux changements climatiques » (ce qui inclut l'adaptation) est exigée dans les politiques socio-économiques et environnementales (4.1, f). La recherche sur « les effets, l'ampleur et l'échelonnement dans le temps des changements climatiques » et les conséquences des stratégies de riposte doit être encouragée et soutenue (4.1, g). Des obligations d'assistance aux pays en voie de développement sont prévues dans ce même article y compris dans le cadre de l'adaptation (4.4, 4.5 et 4.8). Les autres dispositions sur la recherche et l'observation systématique (art. 5), sur l'éducation, la formation et la sensibilisation (art. 6) ou encore sur le mécanisme financier (art. 11) s'appliquent quant à elles tant à l'atténuation qu'à l'adaptation.

Le Protocole de Kyoto (1997) n'apporte que peu de précisions supplémentaires sur l'adaptation (art. 10). Il indique notamment que les programmes d'adaptation visés par la Convention « devraient concerner notamment les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie ainsi que l'agriculture, la foresterie et la gestion des déchets. En outre, les technologies d'adaptation et les méthodes visant à améliorer l'aménagement de l'espace permettraient de mieux s'adapter

33. Voir J. VERSCHUUREN, « Introduction », in J. VERSCHUUREN (éd.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, op. cit., pp. 1 et s.

34. Les termes « effets néfastes » sont définis dans la Convention-cadre comme « les modifications de l'environnement physique ou des biotes dues à des changements climatiques et qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des écosystèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des systèmes socio-économiques ou sur la santé et le bien-être de l'homme » (art. 1.1).

35. Voir M.J. MACE, « Adaptation under the UNFCCC: the international legal framework », in W. N. ADGER et al. (éds.), *Fairness in Adaptation to Climate Change*, Cambridge (Massachusetts), London, MIT Press, 2006, 319 pp., pp. 53 à 76 ; J. VERSCHUUREN, « Climate change adaptation under the UNFCCC and related documents », in J. VERSCHUUREN (éd.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, op. cit., pp. 16 à 31 ; A. LESNIKOWSKI et al., « What Does the Paris Agreement Mean for Adaptation ? », *Climate Policy*, 2016, 17(7), pp. 825 à 831 ; C.P. CARLANE, K.R. GRAY et R.G. TARASOFSKY (éds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, OUP, 2016, 821 pp.

aux changements climatiques » (art. 10, b, i). L'aménagement du territoire est explicitement visé, même si l'obligation n'est que faiblement contraignante, eu égard à l'utilisation du conditionnel.

Le droit dérivé

La Conférence des Parties de la Convention-cadre ne s'est penchée qu'à partir de 2001 sur l'adaptation, en adoptant une série de décisions et de guidances à l'attention, dans un premier temps, des pays en voie de développement. Actuellement, deux documents jouent un rôle clé au niveau international.

Le premier est le Programme de travail sur les aspects scientifiques, techniques et socio-économiques des impacts, de la vulnérabilité et de l'adaptation (dit Programme de travail de Nairobi, NWP), lancé par l'Organe subsidiaire pour la science et le conseil technologique (SBSTA) lors de la COP de Nairobi. Il aide les Parties à comprendre et évaluer les risques climatiques et à prendre des initiatives et mesures d'adaptation sur des bases de connaissance solides³⁶. Ce Programme s'est développé sous la coordination du SBSTA, avec l'assistance du secrétariat de la Convention-cadre et avec les apports des États parties et de la société civile, pour prendre la forme d'une véritable plateforme en ligne de dissémination des connaissances et d'assistance pour l'adaptation et la résilience, accessible à tous³⁷.

Le second a été adopté par la COP lors de sa seizième réunion à Cancún (COP16, 2010), dans le cadre des Accords dits de Cancún³⁸. Dans ces derniers, la COP reconnaît que « l'adaptation doit être considérée comme revêtant le même degré de priorité que l'atténuation et exige des dispositifs institutionnels appropriés en vue de renforcer l'action à engager et l'appui à fournir dans ce domaine » (para. 2, b). Les Accords instaurent un Cadre de l'adaptation (Cancún Adaptation Framework), visant à promouvoir une « action renforcée pour l'adaptation » (para. 11 et s.). Il encourage l'adoption d'une série de mesures de planification, d'évaluation des risques, de renforcement des capacités institutionnelles et de la résilience des systèmes socio-économiques et écologiques, de prévention des risques de catastrophe, de coopération concernant les migrations, de développement et de diffusion des connaissances, d'éducation et de sensibilisation ou encore de recherche et de récolte de données (para. 14). Ces mesures s'adressent à tous les États Parties, y compris les pays développés, ce qui

fait de ce cadre une référence pour toute politique d'adaptation, y compris territoriale.

L'Accord de Paris

En 2015, lors de la COP21, les 195 parties à la Convention-cadre ont réussi le tour de force de conclure un nouvel accord juridiquement contraignant, entré en vigueur le 4 novembre 2016³⁹. L'Accord de Paris ne se limite pas à renouveler la stratégie globale d'atténuation. Face aux conséquences de plus en plus visibles du réchauffement climatique, les États Parties reconnaissent désormais la nécessité de « [renforcer] les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et [de promouvoir] la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire » (art. 2, b).

De nouvelles obligations touchant à l'adaptation, plus précises et plus englobantes, sont développées dans l'Accord, principalement à l'article 7. Reconnaisant que « l'adaptation est un problème mondial qui se pose à tous », cette disposition fixe l'objectif, consistant à « renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température énoncé à l'article 2 » (al. 1^{er} et 2). Le même article fixe les principes que « devrait » suivre l'action pour l'adaptation pour être durable – égalité des sexes, participation, transparence, prise en compte des groupes et écosystèmes vulnérables, utilisation des meilleures données scientifiques et des connaissances locales/autochtones, intégration (al. 5)⁴⁰. Un effort de coopération est attendu des Parties, « compte tenu du Cadre de l'adaptation de Cancún », aux fins d'échange d'informations et de pratiques « y compris (...) pour ce qui est (...) de la planification, des politiques et de la mise en œuvre relatives aux mesures d'adaptation », de renforcement des dispositifs institutionnels, d'amélioration des connaissances, d'aide aux pays en développement et en vue « d'accroître l'efficacité et la pérennité des mesures d'adaptation » (al. 7).

Au niveau national, l'article 7 prévoit les mesures concrètes que doivent prendre les États Parties, lesquelles sont de trois ordres : planification, évaluation des risques climatiques, mesures prioritaires et suivi (al. 9). Des obligations en termes de communication et de transparence sont formulées aux alinéas suivants.

36. Décision 2/CP.11, FCCC/CP/2005/5/Add.1, 30 mars 2006, pp. 6 à 10.

37. <https://unfccc.int/nwp>.

38. Décision 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011, 34 pp.

39. Accord de Paris, 12 décembre 2015, Décision 1/CP.21, FCCC/CP/2015/10/Add.1. Voir la contribution de D. MISONNE dans ce numéro spécial.

40. Selon l'alinéa 5, « Les Parties reconnaissent que l'action pour l'adaptation devrait suivre une démarche impulsée par les pays, sensible à l'égalité des sexes, participative et totalement transparente, prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables, et devrait tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles et, selon qu'il convient, des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissances locaux, en vue d'intégrer l'adaptation dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes, s'il y a lieu. »

On notera que les traités précités sont tout à fait clairs quant aux objectifs de l'adaptation : celle-ci doit viser non seulement la résilience des sociétés humaines mais aussi celles des écosystèmes. Autrement dit, l'adaptation ne peut pas être exclusivement anthropocentrique. Certaines voies d'adaptation – notamment celles qui consisteraient à privilégier uniquement des solutions technologiques (infrastructures de protection, matériaux résistants, ...) sans considération pour la biodiversité – pourraient s'avérer incompatibles avec une telle exigence. L'examen des alternatives dans la planification de l'adaptation – particulièrement les solutions basées sur les écosystèmes (ecosystem-based adaptation, EbA) (zones de rétention d'eau, forêts de protection, etc.) – devra être particulièrement attentif à ces questions.

En ratifiant l'UNFCCC et l'Accord de Paris, la Belgique et ses composantes se sont donc engagées, juridiquement, à prendre à bras le corps la problématique de l'adaptation, en élaborant et en mettant en œuvre une politique nationale active, fondée sur la science et compatible avec un développement durable et en coopérant avec les autres Parties à ces conventions. Les dispositions de l'article 7 de l'Accord de Paris n'ont cependant qu'une faible force contraignante, du fait de l'utilisation du conditionnel et de locutions qui en assouplissent la portée. Il ne faut donc pas espérer de sanction internationale en cas de non-respect de ses dispositions, ni de contrôle par le juge national, qui pourrait difficilement leur reconnaître un effet direct. L'énumération des principes pourrait au mieux influencer l'interprétation jurisprudentielle des textes nationaux au contentieux. En revanche, les mesures de transparence prévues par l'Accord devraient jouer un rôle d'incitant pour les États parties. L'article 13 sur le « cadre de transparence » prévoit à cet égard que « *Chaque Partie devrait communiquer des informations sur les effets des changements climatiques et sur l'adaptation à ces changements au titre de l'article 7, selon qu'il convient* » (al. 7), informations qui doivent être soumises à un examen technique par des experts.

Les autres instruments de droit international de l'environnement

Les traités sur le climat et leur droit dérivé ne sont toutefois pas les seuls à encadrer l'adaptation en droit international. D'autres accords prévoient des dispositions pertinentes ou secrètent du droit dérivé

susceptibles d'orienter et coordonner le processus d'adaptation dans différents secteurs ou dans certaines de ses dimensions, de façon intégrée et durable. En ce qui concerne l'adaptation territoriale, on peut citer par exemple la Convention sur la lutte contre la désertification (Rio, 1992) – qui concerne désormais directement le sud de l'Europe –, la Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992) – qui soutient une politique d'adaptation basée sur l'approche écosystémique⁴¹ – ou encore différents traités en matière de gestion des ressources aquatiques partagées. En réalité, c'est tout le droit international de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles qui doit être relu à la lumière du défi de l'adaptation au changement climatique.

Il faut enfin tenir compte aussi des obligations internationales qui, sans exiger de mesures particulières, encadrent les politiques d'adaptation. Les obligations d'adaptation fixées dans les traités sur le climat n'ont pas pour effet de neutraliser les obligations découlant des autres traités internationaux de protection de l'environnement auxquels adhèrent les Parties à l'UNFCCC⁴². Les obligations internationales de protection des espèces menacées découlant de la Convention de Berne, par exemple, ne pourraient être écartées pour des motifs d'adaptation sans passer par les mécanismes de dérogation prévus.

L'adaptation et le respect des droits fondamentaux

Tels qu'ils se présentent, les changements climatiques auront inévitablement des conséquences pour l'exercice par les individus de certains droits fondamentaux⁴³. Sans entrer dans le détail de cette approche très spécifique, il est indéniable que l'exercice de plusieurs droits de l'homme pourrait être affecté par la modification du climat. Le droit à la vie (art. 2 CEDH), le droit au respect de la vie privée et du domicile (art. 8 CEDH), le droit au respect des biens (Premier Protocole à la CEDH), les droits économiques et sociaux, dont le droit à la protection d'un environnement sain, le droit à la santé ou encore le droit au logement (art. 23 de la Constitution) sont tous susceptibles, selon la vulnérabilité de chacun, d'être affectés par le changement climatique, notamment lors d'épisodes climatiques extrêmes ou en cas de déplacement forcé.

Sous l'angle des *obligations négatives* qui pèsent sur l'État (interdiction d'ingérence non justifiée), il n'est

41. Voir, outre les références en note 32, le site www.cbd.int/climate/ et la liste des décisions de la COP sur les liens entre climat et biodiversité (www.cbd.int/climate/decision.shtml). À la demande de la COP, le SBSTTA a établi en 2018 un projet de guidance sur l'adaptation fondée sur les écosystèmes (SBSTTA, *Guidelines for Ecosystem-based Approaches to Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*, janvier 2018, 78 pp., en ligne sur www.cbd.int/sbstta/sbstta-22-sbi-2/EbA-Eco-DRR-Guidelines-en.pdf (visité le 30 mai 2018). Voir A. TROUWBORST, « Climate change adaptation and biodiversity law », in J. VERSCHUUREN (éd.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, op. cit., pp. 298 à 324 et la littérature citée en note 19.
42. Sur les conflits entre traités internationaux en matière d'environnement, voir R. WOLFRUM et N. MATZ, *Conflicts in International Environmental Law*, Berlin, Springer, 2003 ; D. McCABE, « Resolving Conflicts between Multilateral Environmental Agreements: The Case of the Montreal and Kyoto Protocols », *Fordham Environmental Law Review*, vol. 18(2), 2006, pp. 433 à 466 ; W. BRADNEE CHAMBERS, *Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, Tokyo-NY-Paris, United Nations University Press, 2008, 252 pp.
43. Voir le *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme*, A/HRC/10/61, 15 janvier 2009, 35 pp.

toutefois pas évident d'établir une violation des obligations de l'État, dans la mesure où l'atteinte est le résultat d'événements climatiques qui n'ont pas été directement provoqués par lui⁴⁴. Dans cette perspective, c'est plutôt en tant que protection contre l'impact des mesures d'adaptation elles-mêmes – par exemple en cas d'expropriation ou d'évacuation de populations – que les droits de l'homme pourront jouer un rôle⁴⁵. En revanche, selon la théorie des *obligations positives* développées notamment par la Cour européenne des droits de l'homme, l'État a des obligations positives en termes de prévention des risques, d'information et d'adoption de mesures pratiques (législatives et administratives notamment) qui ont déjà été sanctionnées à différentes reprises dans le domaine de l'environnement⁴⁶. Dans la mesure où les risques climatiques peuvent être réduits par de telles mesures, les dispositions consacrant les droits précités pourraient, comme le démontre A. GOURITIN, fonder des recours en responsabilité contre les États dont les autorités nationales, régionales et/ou locales ont négligé de prendre des mesures d'adaptation – par exemple en interdisant la construction dans des zones à risque ou en aménageant des dispositifs de prévention des crues⁴⁷. À notre estime, les obligations positives qui pèsent sur les États en vertu de la CEDH pourraient bien rendre obligatoires les mesures d'adaptation là où, actuellement, le droit interne ne les impose guère (*infra*).

2.2. L'absence d'un cadre européen harmonisé

La politique de l'UE sur l'adaptation

Le cadre de la politique européenne de l'adaptation au changement climatique n'a été mis en place que récemment. Il ne repose sur aucun texte de base juridiquement contraignant. Suite à la publication d'un Livre blanc en 2009 sur l'adaptation au changement climatique⁴⁸, la Commission a adopté, en 2013, la Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique⁴⁹. Ce document synthétise les principaux risques climatiques encourus sur le continent européen. Elle se fixe pour objectif général « *de contribuer à rendre l'Europe plus résiliente au changement climatique. Il s'agit dès lors de mieux préparer l'UE et de renforcer sa capacité de résister aux conséquences du*

changement climatique aux niveaux local, régional et national, ainsi qu'au niveau de l'Union, d'élaborer une approche cohérente et de renforcer la coordination » (point 4). Cet objectif est décliné en trois axes et mis en œuvre au travers de huit actions.

Son premier axe vise à promouvoir l'action des États membres et de leurs collectivités. Reposant sur une approche « *bottom up* » (contrairement à la politique UE d'atténuation), elle tend à favoriser l'action au niveau des États membres – en les invitant à adopter des « *stratégies d'adaptation globales* » (action 1) – et des collectivités locales – en soutenant l'intégration des considérations sur l'adaptation dans la Convention des Maires pour le climat et l'énergie⁵⁰ (action 3). Dans cette logique de subsidiarité, le rôle de l'UE se cantonne, d'une part, à coordonner les politiques nationales et à favoriser la coopération entre États membres – la Commission jouant ce rôle par l'intermédiaire du comité des changements climatiques⁵¹. D'autre part, l'UE soutient financièrement les politiques nationales d'adaptation au travers, notamment, de l'instrument LIFE et des Fonds européens (action 2 et point 5.2).

Un deuxième axe concerne l'amélioration de la prise de décision par l'élargissement et le partage entre États membres de la base de connaissances – qui s'enrichit rapidement mais comporte aussi des lacunes. Mise en place en 2012 suite à la publication du Livre blanc, la Plateforme Climate-ADAPT⁵² est une plateforme européenne en ligne rassemblant l'information disponible sur l'adaptation en Europe et permettant un échange de bonnes pratiques. Elle est appelée à jouer le rôle de « *guichet unique* » centralisant ces connaissances (actions 4 et 5).

Un troisième axe vise à intégrer la résilience au climat dans les politiques relevant de la compétence de l'UE selon un processus de « *mise à l'épreuve climatique* » (*climate-proofing*) des décisions, notamment dans les secteurs de l'action européenne les plus vulnérables – eaux maritimes, foresterie, transports, eaux intérieures, biodiversité, agriculture, énergie, zones côtières, gestion des risques de catastrophe, etc.⁵³. D'autres stratégies de l'UE doivent également intégrer ces aspects (espèces invasives, infrastructure verte, etc.) (actions 6 à 8). L'une des actions (action

44. *Ibid.*, p. 25, § 70.

45. *Ibid.*, p. 26, § 73.

46. A. GOURITIN, « La jurisprudence de la CEDH sur les obligations positives en matière environnementale peut-elle s'appliquer aux changements climatiques ? », in Ch. CORNIL et C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 251 et s.

47. *Ibid.* On peut citer par exemple l'affaire *Boudaïeva et autres c. Russie* (requête n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02), dans laquelle la Cour a condamné la Russie pour violation de l'article 2 CEDH (droit à la vie) suite à des coulées de boues meurtrières dans une zone montagneuse (Tirnaouz), en raison du défaut d'entretien de l'ouvrage de protection contre les coulées de boue et du manquement à instaurer un système d'alerte. La question du lien entre la coulée de boue et le changement climatique n'a pas été abordée, les coulées étant régulières depuis 1937.

48. COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre Blanc : Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*, COM (2009)147 final, 1^{er} avril 2009, 18 pp.

49. COMMISSION EUROPÉENNE, *Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2013)216 final, 16 avril 2013, 13 pp.

50. www.conventiondesmaires.eu/.

51. Point 5.1.

52. <https://climate-adapt.eea.europa.eu/>.

53. Voir les références à ces initiatives (y compris législatives) pp. 10 et 11.

7) vise explicitement à adapter les normes Eurocodes, ensemble de normes techniques harmonisées définies par le Comité européen de normalisation, applicables à la conception structurelle des ouvrages de construction dans l'UE. De nouvelles normes techniques spécifiques de construction en vue de l'adaptation ont été adoptées en 2014 dans les domaines des infrastructures de communication et de transport et des bâtiments⁵⁴.

L'effectivité de cette stratégie est vérifiée par un suivi de ses effets – via des indicateurs *ad hoc* développés par la Commission – et par une évaluation *ex-post* de sa mise en œuvre. Lancée en 2017, cette évaluation devrait être publiée fin 2018. Ses premiers résultats, en dépit de la difficulté à évaluer l'effectivité de la stratégie, sont assez positifs⁵⁵. Ils montrent cependant que certains aspects ne sont pas pris en considération, comme les relations entre l'UE et le reste du monde, la mise en cohérence avec l'Accord de Paris, l'impact des effets de seuil et les stratégies de mise en œuvre en pratique. L'évaluation est nourrie par les résultats d'un vaste projet de recherche sur l'adaptation financé par l'UE (BASE)⁵⁶, qui a permis d'enrichir les connaissances nécessaires à l'amélioration de l'effectivité des politiques d'adaptation en Europe.

D'autres documents de nature politique ont été publiés par la Commission dans certains secteurs touchés par le changement climatique, dont les forêts⁵⁷ et Natura 2000⁵⁸.

Les textes transversaux et sectoriels qui encadrent l'adaptation

L'UE n'est pas intervenue, on l'a dit, pour fixer des obligations générales d'adaptation dans un texte unique contraignant – qui n'aurait pas manqué de susciter des questions quant à la base légale à retenir pour son adoption, eu égard à la dimension multisectorielle de l'adaptation. En revanche, comme la Stratégie le rappelle, une série d'interventions législatives transversales et sectorielles contribuent à soutenir le processus d'adaptation. En ce qui concerne plus spécifiquement l'adaptation territoriale, trois textes nous paraissent d'une importance particulière.

Tout d'abord, la révision de la directive 2011/92/UE sur l'évaluation des incidences des projets⁵⁹ par la directive 2014/52/UE a été l'occasion pour le législateur européen d'intégrer des considérations sur l'adaptation et la vulnérabilité des projets aux risques dans le contenu obligatoire du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement (*infra*). Ensuite, la gestion de la problématique des inondations a fait l'objet d'une directive spécifique⁶⁰, qui intègre spécifiquement l'évolution des risques en raison des changements climatiques. Enfin, les directives Oiseaux et Habitats constituent également un cadre pertinent, en ce qu'elles imposent des obligations de résultat en termes de conservation de la nature aux États membres. Ceux-ci sont tenus d'assurer un état de conservation favorable aux espèces et habitats naturels d'importance communautaire, lequel ne peut être atteint qu'en intégrant des mesures favorisant leur adaptation au changement climatique⁶¹.

2.3. Un cadre institutionnel belge éclaté

Alors qu'elle reçoit, dans l'Accord de Paris, le même degré de priorité que l'atténuation, l'adaptation au changement climatique est, de façon peu compréhensible eu égard aux enjeux, un domaine faiblement encadré en droit positif belge (*infra*). La jurisprudence du Conseil d'État, de la Cour constitutionnelle et la législation publiée de la Section de législation du Conseil d'État sont d'ailleurs quasiment silencieuses sur la question⁶². L'absence d'un cadre international et européen contraignant n'y incite pas. Sans doute faudra-t-il attendre que le contentieux climatique – dans le sillage de la « Klimaatzaak » – prenne son essor en Belgique pour changer les choses. Il n'en reste pas moins que de nombreuses disciplines juridiques peuvent être mobilisées pour mener une politique d'adaptation. Dans la Belgique fédérale, la question de la répartition des compétences et de l'organisation de la coopération dans ce domaine doit dès lors être examinée préalablement.

L'adaptation dans la répartition des compétences dans la Belgique fédérale

Toute politique d'adaptation en Belgique est confrontée à deux difficultés : la dimension multisectorielle de l'adaptation, d'une part, et la structure fédérale

54. Voir www.cencenelec.eu/standards/Sectors/ClimateChange/Pages/default.aspx.

55. Voir les présentations de la réunion concluant la consultation du public du 23 janvier 2018, en ligne sur https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0119_en.

56. <https://base-adaptation.eu/>. Ce projet a publié un ouvrage de synthèse de ses résultats : H. SANDERSON et al., *Adapting to Climate Change in Europe: Exploring Sustainable Pathways – From Local Measures to Wider Policies*, Elsevier, 2018, 368 pp.

57. COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne : préparer les forêts au changement climatique*, COM (2010)66 final, 1^{er} mars 2010, 25 pp.

58. COMMISSION EUROPEENNE, *Guidance on Climate Change and Natura 2000*, Luxembourg, Office des publications, 2013, 104 pp.

59. Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (J.O.U.E., L26, 28 janvier 2012).

60. Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (J.O.U.E., L288, 6 novembre 2007).

61. A. TROUWBORST, "The Habitats Directive and Climate Change. Is the law climate-proof?" in C.-H. BORN et al. (dir.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's Best Hope ?*, London, Routledge, 2015, pp. 303 à 324.

62. Un seul avis publié de la SLCE cite l'expression « adaptation aux changements climatiques » en reproduisant le texte d'un projet d'arrêté portant organisation de l'Agence wallonne de l'air et du climat, sans pour autant commenter cet objet (avis 44305/4 du 7 mai 2008).

complexe de la Belgique fédérale, d'autre part⁶³. Un constat : l'adaptation au changement climatique n'est pas une compétence attribuée explicitement par ou en vertu de la Constitution à un niveau de pouvoir spécifique. Contrairement à l'atténuation – qui n'est autre, au fond, qu'une politique de réduction d'émissions polluantes dans l'atmosphère⁶⁴ –, elle ne relève pas nécessairement à titre principal de la compétence environnementale des régions⁶⁵ ou, en mer, du fédéral⁶⁶.

On pourrait presque affirmer que l'adaptation est, dans son acception anthropocentrique, une forme de protection de l'homme *contre* l'environnement et non l'inverse⁶⁷. En réalité, il faut être plus nuancé. La définition de l'adaptation donnée par le GIEC inclut à la fois l'homme et les écosystèmes dans son objet, dans une approche holistique. Même dans une conception anthropocentrique, l'adaptation a bien pour objectif de protéger un aspect de l'environnement, à savoir le cadre de vie, artificiel ou naturel, de l'homme contre les effets d'une transformation globale des conditions climatiques. Dans cette double mesure, on pourrait considérer que l'adaptation relève, en large partie, de la compétence environnementale et de l'aménagement du territoire⁶⁸. Il s'agit précisément de l'adaptation territoriale. Mais si l'on considère que l'adaptation vise également à protéger l'économie, la santé humaine, la sécurité d'approvisionnement, les infrastructures de production d'énergie ou de communication ou encore la cohésion sociale (migrations), elle mobilise également des compétences matérielles qui n'ont rien à voir avec l'environnement. On doit donc considérer que la répartition des compétences en matière d'adaptation dépend de l'objet qu'elle entend protéger. On ne peut pas parler de « la » compétence en matière d'adaptation, mais bien d'un volet « adaptation » dans les différentes compétences matérielles susceptibles d'être affectées par le changement climatique.

Il s'ensuit que, selon nous, chaque entité, fédérale ou fédérée, peut agir en faveur de l'adaptation dans la

sphère de ses compétences définies par ou en vertu de la Constitution, dans le strict respect des principes d'exclusivité, de proportionnalité et d'autonomie⁶⁹. Le fait que l'adaptation doive s'envisager à de multiples échelles et tenir compte des spécificités des territoires incite à penser que la structure complexe de notre État fédéral n'a pas que des désavantages. La large régionalisation des compétences environnementales et du cadre de vie⁷⁰ permet aux régions d'envisager des politiques d'adaptation territoriale cohérentes, adaptées à leurs spécificités : la Flandre devra ainsi lutter spécifiquement contre l'érosion de la côte belge, la Wallonie devra anticiper les transformations de ses forêts et Bruxelles se focalisera sur l'adaptation en milieu urbain.

Sans entrer dans le détail d'une étude de la répartition des compétences pour mener une politique d'adaptation, se posent néanmoins deux questions incontournables : d'une part, celle de la coordination des initiatives prises par les différentes composantes de l'État fédéral et, d'autre part, celle de la solidarité dans la répartition des coûts de l'adaptation et des conséquences du réchauffement. Nous n'examinerons ici que la première, la seconde sortant du champ de notre étude.

La coopération « nationale » en matière d'adaptation en Belgique

En Belgique, deux accords de coopération régissent, en 2018, la politique climatique « nationale » et la coopération entre État fédéral et Régions autour de celle-ci. Le premier, adopté le 14 novembre 2002 et entré en vigueur le 13 novembre 2003, a pour objet « *l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto* » pour la période 2009-2012⁷¹. Le second, adopté le 12 février 2018, a pour objet le « *partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020* »⁷². Il est entré en vigueur rétroactivement le 4 décembre 2015.

63. Sur la répartition des compétences concernant l'atténuation, voir l'analyse de M. EL BERHOUMI et C. NENNEN dans ce numéro. Une analyse des compétences fédérales en matière d'adaptation a par ailleurs été réalisée en 2013 à la demande de l'Autorité fédérale (D. MERTENS et al., *Verkenning van federale bijdrage aan een coherent beleid inzake klimaatadaptatie*, Eindrapport, juillet 2013, 268 pp., spéc. pp. 27 et s., en ligne).

64. Selon la Cour constitutionnelle, « *Sur la base de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la même loi spéciale, la protection de l'environnement relève en principe également de la compétence des régions. Ce fondement de compétence comprend la protection du climat* » (C.C., n° 98/2013, 9 juillet 2013, B.19). La protection du climat n'en-globe toutefois pas nécessairement toutes les formes d'adaptation des collectivités humaines aux changements du climat.

65. Art. 6, § 1er, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

66. S'agissant de la protection du milieu marin (compétence résiduelle) et des quelques exceptions maintenues dans le giron de l'Autorité fédérale (normes de produit notamment).

67. Voir J.B. RUHL, « Climate Change Adaptation and the Structural Transformation of Environmental Law », *op. cit.*

68. Les textes qui régissent, en droit européen ou interne, la gestion des risques d'inondation sont ainsi considérés comme relevant au premier chef de cette compétence. La directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion du risque d'inondation a par exemple été adoptée sur la base de l'article 175.1 TCE (actuel art. 192.1 TFUE). Sa transposition a été effectuée par les Régions dans le cadre de leur compétence environnementale (eau) sans que cela soit considéré comme problématique par la SLCE (Avis 46.099/4 rendu sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 4 février 2010 modifiant le livre II du Code de l'Environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau, 25 mars 2009, *Doc.*, Parl. w., 129 (2009-2010), pp. 21 et s.).

69. Voir la contribution de M. EL BERHOUMI et de C. NENNEN dans ce numéro.

70. Art. 6, § 1er, I, II et III de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

71. Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto (*M.B.*, 5 décembre 2003).

72. Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 (*M.B.*, 12 juillet 2018).

L'accord de coopération du 14 novembre 2002 n'aborde à aucun moment l'adaptation au changement climatique. Il prévoit en revanche l'établissement d'un Plan national Climat, qui a pour objectif principal de « *maîtriser les émissions nettes de CO₂ et autres gaz à effet de serre, tel que fixé dans le Protocole de Kyoto ainsi que dans la Décision du Conseil de l'Union européenne du 16 juin 1998* ». Le contenu de ce plan n'est pas fixé dans l'accord mais doit être établi par rapport à l'objectif d'*atténuation* précité⁷³. L'accord de coopération instaure également une « Commission nationale climat », organe « national » de concertation composé de représentants des Gouvernements fédéral et régionaux chargé d'une série de missions, dont celle d'évaluer l'exécution et l'impact du Plan national Climat⁷⁴. Elle ne se voit attribuer aucune mission spécifique concernant l'adaptation, mais un groupe de travail « adaptation » a été créé en son sein pour assurer le suivi des politiques fédérale et régionales d'adaptation.

La politique « nationale » d'adaptation de la Belgique

La politique « nationale » d'adaptation s'est ancrée, formellement, dans le cadre de coopération prévu initialement pour coordonner les politiques d'atténuation. Sur le plan international, la coordination des positions des différentes entités au sein de la Belgique fédérale dans les négociations internationales et européennes sur le climat et l'adaptation est assurée par un groupe de travail « adaptation » au sein du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE)⁷⁵. En interne, le *Plan national Climat de la Belgique 2009-2012*, rédigé en 2008 par la Commission nationale climat⁷⁶, est le premier document à avoir fixé des objectifs en matière d'adaptation. Bien qu'il ne soit pour l'essentiel qu'un simple inventaire des mesures climatiques prises aux niveaux fédéral et régional, il fixe quatre objectifs aux parties à l'accord de coopération, dont le troisième vise spécifiquement l'adaptation. Il invite les parties à « *initier l'élaboration d'une Stratégie Nationale d'Adaptation au changement climatique* », eu égard au « *caractère inéluctable des conséquences de la hausse des températures* » (p. 5). Il dresse par ailleurs l'inventaire des mesures prises au titre de l'adaptation par les différentes composantes de l'État fédéral (pp. 125 à 127).

Sur cette (seule) base, la Commission nationale climat a « adopté » en décembre 2010 la « Stratégie nationale d'adaptation » (NAS)⁷⁷, visant à « *améliorer la cohérence entre les activités d'adaptation existant en Belgique (...), améliorer la communication aux niveaux national, européen et international* » et « *lancer un processus d'élaboration d'un plan d'action national* » (p. 3). Ce document, largement descriptif, détaille les risques climatiques pour la Belgique, secteur par secteur (y compris les systèmes de production et les infrastructures physiques) et les mesures déjà adoptées pour les adapter au changement climatique. Elle déduit de ces analyses que « *in Belgium, adaptation to climate change should focus primarily on managing and adapting to water and heat problems related to climate change* » (p. 44)⁷⁸. Elle prévoit l'élaboration, à partir des plans régionaux en cours d'élaboration et d'une série de principes qu'elle fixe, d'un « Plan national d'adaptation » (NAP) pour développer et compléter la NAS et créer des synergies entre les politiques régionales et fédérale.

En application de la NAS, la Commission nationale climat a adopté le 19 avril 2017 un « Plan national d'adaptation pour la Belgique 2017-2020 » dont les objectifs sont de « *fournir une information claire et synthétique quant aux politiques d'adaptation belges et leur mise en œuvre* » et « *d'identifier des mesures de portée nationale permettant de renforcer la coopération et de développer des synergies entre les différents gouvernements (fédéral, régions) en matière d'adaptation* » (p. 9, nous soulignons)⁷⁹. Il identifie 11 mesures de portée nationale ainsi que la ou les entités responsables et le cas échéant le budget nécessaire pour les mettre en œuvre. Il s'agit surtout d'actions visant à renforcer la base de connaissances (par des études et évaluations d'impact) ainsi que la coordination sectorielle et d'urgence aux niveaux belge et transnational ou encore en matière de santé. À nouveau, aucune disposition de l'accord de coopération ne prévoit l'adoption d'un tel plan, qui semble donc dépourvu de toute valeur juridique. Son contenu reste en tout état de cause peu axé sur l'adaptation territoriale.

Politiquement, l'économie de moyens consistant à ne pas doubler les mécanismes de coopération entre atténuation et adaptation est compréhensible. Sans même tenter d'analyser le statut juridique des

73. Selon l'art. 14 de l'accord de coopération, « *L'État fédéral et les Régions s'engagent à établir un Plan national Climat commun, en application de l'objectif décrit à l'article 2 du présent Accord de coopération. Ce plan est préparé au sein de la Commission nationale Climat et de la Conférence Interministérielle de l'Environnement élargie et est approuvé par les gouvernements respectifs en ce qui concerne leurs compétences* ».

74. Art. 2, 3 et 6, § 2, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

75. Le groupe de travail « adaptation » de la CNC et le groupe de travail « adaptation » sous l'égide du CCPIE se composent des mêmes experts (Plan national d'adaptation, p. 9).

76. En ligne sur www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/plan-national-climat/.

77. En ligne sur www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/strategie-nationale-adaptation/. Nous n'avons pas pu trouver la date exacte d'adoption de la NAS.

78. Elle recommande d'agir dans cinq directions : la réduction des vulnérabilités humaines et naturelles et le renforcement de la résilience des bâtiments ; la gestion de l'eau et des terres pour protéger les systèmes naturels et préserver les biens et fonctions vitales des écosystèmes ; créer le financement et la gouvernance requis ; accélérer le développement des innovations et la diffusion des technologies ; dépasser l'inertie comportementale et institutionnelle.

79. En ligne sur www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/strategie-nationale-adaptation/. La date indiquée est celle reprise sur le site climat.be, mais selon le colophon du Plan (p. 40), celui-ci a été « édité » par la CNC en mai 2016.

différents plans adoptés à ce jour par la CNC⁸⁰, l'on peut néanmoins se demander si, juridiquement, l'accord de coopération, dont l'objectif est explicitement limité à la politique d'atténuation, accorde un quelconque pouvoir à la CNC de se saisir des questions d'adaptation et, *a fortiori*, d'adopter des « plans » ou « stratégies » dans ce domaine⁸¹. Faute d'une base légale explicite, les documents adoptés sur l'adaptation semblent dépourvus de toute valeur juridique. N'étant ni « exigés » ni même prévus par aucun texte⁸², on ne devrait pas considérer qu'ils sont soumis à l'évaluation stratégique environnementale prévue par la directive 2001/42/CE sur l'évaluation des incidences des plans et programmes⁸³. La question se pose en revanche du respect de l'article 7 de la Convention d'Aarhus qui requiert une participation du public dans l'élaboration des « plans et programmes en matière d'environnement », entendus au sens le plus large. La réponse à ces questions n'est cependant guère vitale, puisque tant l'Autorité fédérale que les Régions ont, chacun de leur côté, adopté leur plan d'action « adaptation » dans leurs domaines respectifs de compétences.

Quant au fond, on peut s'interroger sur l'intérêt de ces stratégies et plans « nationaux », qui ne sont en réalité que des rapports de synthèse sur les principaux risques encourus (sans les cartographier) et sur les politiques menées aux niveaux fédéral et régional dans le domaine. Chaque région avance selon son rythme et on peine à percevoir les effets de « synergie » d'une telle « coopération », en dehors de respecter formellement les engagements internationaux de planification stratégique.

2.4. Des obligations d'adaptation dispersées en droit wallon du cadre de vie

Les bases législatives de la politique wallonne d'adaptation

En Région wallonne, le décret « climat » du 20 février 2014 est exclusivement consacré à la politique d'atténuation. Il ne saurait être considéré, comme tel, comme un cadre juridique à la politique wallonne d'adaptation. On verra que le Plan wallon air-climat, qui comporte un volet sur l'adaptation, est pourtant

fondé sur l'article 13 de ce décret, ce qui pose la question de la base légale du Plan pour cet aspect (*infra*). Quant au décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat⁸⁴ (AWAC), il prévoit certes explicitement que cet organe « *a pour objet de soutenir et de promouvoir les politiques tendant à l'amélioration de la qualité de l'air et à la lutte contre les altérations du climat, ainsi que les politiques tendant à l'adaptation aux changements climatiques* » (art. 1^{er}, al. 2). L'une de ses missions est précisément « *de proposer, en collaboration avec les autres services concernés, des stratégies d'adaptation aux changements climatiques* »⁸⁵. Il est délicat cependant d'y voir une base légale pour la politique wallonne d'adaptation, d'autant que l'Agence ne se voit reconnaître aucun pouvoir décisionnel à cet égard.

En réalité, les règles encadrant explicitement ou implicitement l'adaptation sont à rechercher dans les législations encadrant les différents secteurs susceptibles d'être affectés par le changement climatique. En soi, chaque législation de police relevant de « l'ordre public territorial »⁸⁶ – urbanisme, conservation de la nature, protection du patrimoine, eau, sols, air, voirie et transports, forêts, agriculture, etc. – offre un cadre et des instruments, de police ou incitatifs, qui présentent un intérêt pour prendre des mesures d'adaptation. La question est de savoir si et dans quelle mesure les autorités compétentes sont habilitées à adopter de telles mesures, ce qui est fonction des objectifs que fixe la législation concernée. S'agissant d'une loi de police, il est exclu d'apporter des restrictions aux libertés pour un motif qui n'entrerait pas dans l'ordre public spécial poursuivi par la police en question. Un examen rapide permet de répondre par l'affirmative.

Certains textes assignent explicitement aux autorités de police des objectifs en termes d'adaptation au changement climatique dans la sphère de l'ordre public spécial qu'elles défendent. Ils encadrent des politiques sectorielles particulièrement exposées au risque climatique – les forêts, l'agriculture et la gestion de l'eau⁸⁷. À chaque fois, l'objectif d'adaptation est assorti d'un tempérament, à savoir l'obligation de concilier cet objectif avec d'autres préoccupations dans une perspective de développement durable.

80. Voir la contribution de M. EL BERHOUMI et C. NENNEN dans ce numéro spécial.

81. Les missions confiées par l'article 6, § 2, de l'accord de coopération à la Commission nationale climat sont exclusivement axées sur des questions touchant aux réductions des émissions de gaz à effet de serre, sous réserve peut-être du point 3 qui charge la Commission de « *conseiller le CCPIE en vue de déterminer le point de vue de la Belgique en politique internationale dans les domaines des Changements climatiques et des émissions de gaz à effet de serre. La Commission nationale Climat peut demander au CCPIE d'inscrire certains points à l'ordre du jour* ». Même si l'expression « politique internationale dans les domaines des changements climatiques » inclut *a priori* l'adaptation, cette mission ne s'étend pas au-delà d'une pure mission de conseil au CCPIE.

82. Si l'on excepte le Plan national climat.

83. Voir la définition des plans et programmes entrant dans le champ de cette directive à son article 2, a.

84. M.B., 25 mars 2008.

85. Art. 3, § 1^{er}, 6^e, de l'AGW du 3 juillet 2008 portant organisation de l'AWAC (M.B., 25 juillet 2008).

86. Voir C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? » in M. DELNOY, C.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique* (actes du colloque organisé par l'ABeFDATU, à Louvain-la-Neuve, les 13 et 14 septembre 2012), Anthémis, Limal 2013, p. 370.

87. Le Code forestier, instauré par le décret du 15 juillet 2008, prévoit, dans son article 1^{er}, al. 3, qu'il « *convient de garantir [le] développement durable* » des bois et forêts, lequel implique « *plus particulièrement (...) la promotion d'une forêt mélangée et d'âges multiples, adaptée aux changements climatiques et capable d'atténuer certains effets* ». Adopté par un décret du 27 mars 2014, le Code wallon de l'agriculture assigne à la politique agricole wallonne un objectif de « *préserver et améliorer l'environnement et la biodiversité et lutter contre le changement climatique et ses conséquences en tenant compte des réalités économiques et sociales du secteur agricole* » (art. D.1^{er}, § 3, 3^e) (nous soulignons). Pour sa part, le Code wallon de l'eau fixe pour objectif à la politique wallonne de l'eau de « *contribuer à atténuer les effets des inondations et des sécheresses* » (art. D.L., § 2, al. 1^{er}, 5^e, et al. 2, 5^e).

Dans ces limites, une politique « sectorielle » d'adaptation peut être menée, au besoin en imposant des restrictions au droit de propriété, lorsque le texte le prévoit⁸⁸. On peut également en déduire, *a priori*, une obligation de motivation des décisions individuelles qui affecteraient l'objectif d'adaptation, ce qui suppose une évaluation des vulnérabilités spatialisée qui n'existe que pour certains risques climatiques (inondations, karst).

Les autres législations de police relevant de l'ordre public territorial n'évoquent pas explicitement l'adaptation au changement climatique. Certaines poursuivent cependant des objectifs de protection de l'environnement et/ou d'ordre socio-économique qui autorisent, dans une lecture évolutive, l'adoption de mesures d'adaptation. C'est le cas de la législation sur l'urbanisme. L'article D.I.1^{er}, § 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT)⁸⁹ stipule que l'objectif du CoDT « *est d'assurer un développement durable et attractif du territoire*⁹⁰. Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ». Bien qu'elle n'ait même pas été évoquée dans l'exposé des motifs du CoDT actuel⁹¹, l'adaptation des secteurs d'activité au changement climatique par des mesures relevant de l'urbanisme constitue assurément une réponse aux besoins précités – sans qu'il soit besoin de rattacher l'adaptation à la seule protection de l'environnement (*supra*). À nouveau, les mesures prises doivent se concilier avec les autres besoins – dont celui de l'environnement, si l'on considère que l'adaptation peut avoir un impact négatif sur celui-ci – et tenir compte des spécificités des territoires. En prévoyant par ailleurs que les autorités d'urbanisme sont « *acteurs, gestionnaires et garantes* » du développement territorial durable et attractif, l'article D.I, § 2, souligne la responsabilité qu'ont ces dernières dans l'adaptation des territoires au changement climatique. Il n'est pas dit

qu'une telle disposition ne pourrait pas être utilisée au contentieux climatique pour établir une éventuelle violation du devoir général de prudence dans le chef des autorités d'urbanisme qui auraient négligé leurs obligations de gestion des risques climatiques.

Le nouveau décret « sols » du 1^{er} mars 2018 pourrait également offrir un appui aux mesures prises pour protéger les sols contre l'érosion causée par le changement climatique⁹². Enfin, la loi sur la conservation de la nature, en tant qu'elle « *tend à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air* » admet que les mesures de conservation prévues dans la loi aient pour but d'adapter la politique de conservation de la nature au changement climatique. L'objectif de maintien ou de rétablissement dans un état de conservation favorable que la directive Habitats assigne aux États membres à l'égard des types d'habitat naturel et des espèces « Natura 2000 » des annexes I et II, repris à l'article 25, § 1^{er}, de la loi, impose une obligation de résultat dans le chef de la Région wallonne qui suppose que celle-ci prenne les mesures nécessaires – y compris le renforcement de populations d'espèces, la migration assistée et la désignation de nouveaux sites – pour permettre à ces espèces et habitats de faire face au changement climatique.

Enfin, on pourrait se demander dans quelle mesure le principe d'intégration, repris à l'article D.2, al. 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement mais aussi dans la Convention-cadre sur les changements climatiques (art. 3.4), pourrait ouvrir aux autorités de police non habilitées explicitement à prendre des mesures d'adaptation à agir en ce sens⁹³. Il nous semble possible de répondre par l'affirmative, si l'adaptation envisagée vise à préserver la santé ou un milieu approprié pour l'homme ou des espèces sauvages. Il ne pourrait en revanche pas justifier des mesures visant à préserver des actifs économiques ou l'approvisionnement en biens de consommation.

88. Voir par ex. l'AGW du 18 janvier 2007 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour l'établissement de dispositifs destinés à la protection contre l'érosion des terres agricoles et à la lutte contre les inondations et coulées boueuses dues au ruissellement (M.B., 12 février 2007).

89. Sur cette notion, voir C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre Ier du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », in M. DELNOY et C.-H. BORN (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT). Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, 652 pp., pp. 61 à 123 ; J. SAMBON, « Article D.I.1, § 1^{er} », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-F. NEURAY et M. PAQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Malines, Kluwer, 2018, pp. 3 à 43.

90. Selon l'exposé des motifs, « *La notion de développement territorial contient explicitement des notions qui étaient implicites dans celle de l'aménagement du territoire dans un contexte international, avec une dimension plus transversale et en y intégrant des politiques plus récentes, telles la mobilité, le climat, les défis énergétiques et démographiques* » (Exposé des motifs, Doc., Parl. w., 942 (2013-2014), n° 1, p. 17) (nous soulignons).

91. L'évaluation du CWATUPE a pourtant mis en évidence les besoins en termes de défi climatique. Le Gouvernement, dans sa Déclaration de politique régionale en 2010, avait explicitement prévu de faire reposer la réforme du droit de l'urbanisme, entre autres, sur « *les préceptes de gestion parcimonieuse du sol et sur les réponses à apporter aux défis de la mobilité et des changements climatiques* » (Exposé des motifs de l'avant-projet de décret devenu le décret du 24 avril 2014 (1^{er} CoDT, non entré en vigueur), Doc., Parl. w., 942 (2013-2014), n° 1, p. 2). L'exposé des motifs de l'avant-projet du second CoDT n'y fait même plus référence, si ce n'est indirectement dans la notion de développement territorial durable. Par contre, de nombreux intervenants y ont fait référence lors des débats en commission sur le premier CoDT (voir par ex. Rapport de la Commission, Doc., Parl. w., 942 (2013-2014) n° 327septies ; 404 (2010-2011), n° 2septies ; 506 (2011-2012), n° 2septies, pp. 861, 862, 882, 954, 964, 975, ...).

92. L'article 1^{er}, al. 3, du décret du 1^{er} mars 2018 « relatif à la gestion et à l'assainissement des sols » prévoit que « *Les actions de la Région wallonne visent, dans une approche intégrée, à préserver la qualité du sol, à lutter contre les nombreuses menaces qui pèsent sur le sol, à remédier à la dégradation des sols et à promouvoir une utilisation durable du sol* ». Le terme « menaces » est suffisamment large pour y inclure les impacts négatifs du changement climatique.

93. Même si le Conseil d'État (XV^e ch.) a considéré dans une série d'arrêts similaires et, selon nous, contestables, que ces dispositions mentionnent « *en des termes très généraux, un objectif que les autorités publiques doivent avoir en vue; qu'[elles] ne contiennent pas à proprement parler de règle de droit* », sans plus d'explication (not. C.E., 23 septembre 2010, n° 207.603 ; 20 septembre 2011, n°s 215.225 à 215.227 ; 2 mai 2011, n°s 212.883 à 212.885 ; 7 décembre 2011, n°s 221.713 et 212.715 à 212.717, sa Total Petrochemicals Feluy).

La politique wallonne en matière d'adaptation

Dans ce contexte, la Région wallonne s'est dotée, le 21 avril 2016, d'un Plan Air-Climat-Énergie 2016-2022 (PACE)⁹⁴ en application de l'article 13 du décret « climat ». Bien que l'objet du Plan prévu par cette disposition doit se limiter à « *[exposer] les mesures qu'il envisage de prendre pour respecter les budgets d'émission de la période budgétaire en cours et des périodes budgétaires ultérieures (...) ainsi que pour veiller au respect des objectifs en matière d'énergie et à la qualité de l'air* », le Plan 2016-2022 inclut tout un chapitre sur l'adaptation au changement climatique. Sans doute pourrait-on soutenir que le Gouvernement pouvait fonder implicitement ce volet sur les propositions de stratégie d'adaptation faites par l'AWAC, dans la mesure où l'article 13 du décret « climat » prévoit que le Plan doit être élaboré sur la base du rapport de l'AWAC. Mais l'habilitation est loin d'être claire, ce qui pourrait fragiliser la base juridique du volet « adaptation » du Plan. Une modification du décret « climat » pour y insérer un chapitre sur l'adaptation serait donc bienvenue.

Concrètement, le Plan Air-Climat-Énergie détaille, d'une part, une série d'actions en matière d'atténuation et, d'autre part, quelques mesures d'adaptation, secteur par secteur. À l'examen, si on peut louer les mesures prises en termes d'atténuation⁹⁵, on ne peut en revanche qu'être déçu de la faible ambition de ce document concernant l'adaptation, au regard des risques directs et indirects mis en évidence par la littérature scientifique. Il se contente de répéter ce qui se fait déjà, sans proposer une vision et des actions concrètes à la mesure des enjeux⁹⁶.

Reste à savoir si un tel Plan est susceptible d'encadrer l'adoption de plans et schémas d'aménagement du territoire, voire la délivrance des autorisations d'urbanisme. D'un point de vue formel, la question relève des principes d'articulation des polices administratives, à défaut d'articulation explicite par le législateur⁹⁷. Pour résoudre la question, il faut prendre en considération la valeur juridique et la date d'adoption respectivement du PACE et du plan d'aménagement incompatible. Il est en tout cas requis de faire état du PACE dans l'évaluation des incidences des

plans et schémas d'aménagement lors de leur élaboration ou de leur révision⁹⁸. D'un point de vue matériel cependant, le manque de précision et d'ambition du Plan est tel que les incompatibilités radicales resteront rares. En tout état de cause, les autorités d'urbanisme seront tenues de tenir compte du futur SDT, qui contiendra des objectifs et principes plus précis en matière d'adaptation territoriale (*infra*).

Les politiques locales d'adaptation

Sur le plan juridique, il n'existe pas d'outil spécifique de planification des politiques d'adaptation au niveau local. Le « plan communal d'environnement et de conservation de la nature » visé à l'article D.48 du livre Ier du Code de l'environnement n'inclut pas d'éléments en lien avec l'adaptation. Il est au demeurant resté lettre morte en Région wallonne à notre connaissance. En revanche, les communes ont la possibilité de s'engager politiquement dans la voie de l'adaptation grâce à un outil extrêmement intéressant, mais dépourvu de toute base juridique, à savoir la participation à la « Convention des Maires sur le climat et l'énergie », qui comporte, depuis 2015, un volet consacré à l'adaptation⁹⁹. Cette initiative « bottom-up », prise par la Commission européenne en 2008 pour associer les collectivités locales à la réalisation des objectifs climatiques de l'UE, permet aux villes et communes de s'engager dans un processus volontaire d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Celui-ci consiste, dans son volet « adaptation », dans l'engagement de la commune de réaliser une évaluation des risques et de la vulnérabilité au changement climatique sur son territoire et dans l'élaboration d'un « Plan d'action en faveur de l'énergie durable et du climat » (PAEDC). Ce Plan doit être soumis dans les deux ans qui suivent la décision du conseil communal d'adhérer à la Convention. Grâce au soutien financier et méthodologique de la Région wallonne via le programme POLLEC (pour « Politique locale Energie Climat »), la Convention des Maires rencontre un grand succès en Wallonie puisqu'en août 2017, il y avait déjà 76 villes et communes wallonnes signataires de la Convention dans sa version incluant le volet adaptation¹⁰⁰. L'on ne peut que saluer cette initiative susceptible de donner des résultats concrets à l'échelle la plus directement

94. <http://developpementdurable.wallonie.be/le-plan-air-climat-energie>.

95. En aménagement du territoire, voir par ex. les actions B.27 et s., pp. 51 et s.

96. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, en ce qui concerne les « écosystèmes urbains », le Plan wallon identifie les îlots de chaleur, les inondations et les manques possibles d'eau comme les principaux risques climatiques – ce qui paraît assez réducteur si l'on compare avec les risques mis en évidence par la littérature scientifique (*supra*). Il prévoit deux actions dans ce domaine, à savoir l'amélioration des connaissances des impacts et des vulnérabilités au niveau des villes et des communes (ADAP11) et l'adaptation de la rénovation/construction en tenant compte des impacts des changements climatiques et des liens avec la politique d'atténuation (ADAP12). La première action correspond en fait à la mise en place d'un outil de diagnostic de vulnérabilité élaboré par l'UVCW. La seconde entend promouvoir l'isolation – déjà soutenue dans le cadre de l'atténuation – en préconisant toutefois la pose d'éléments occultants contre le soleil. Le Plan entend également tirer parti des développements au niveau européen des nouveaux standards techniques de la construction déjà cités. S'agissant de la problématique des inondations « dans les centres urbains », le Plan prévoit des réservoirs et d'autres « systèmes de rétention/récupération des eaux pluviales » et l'adaptation des systèmes de collecte et d'égouttage pour évacuer les eaux pluviales, sans plus de précision.

97. Voir C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *op. cit.*, p. 370.

98. Points a et e de l'annexe I de la directive 2001/42/CE sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

99. Sur ce processus en Wallonie, voy. M. DUQUESNE, « La nouvelle Convention des Maires pour le climat et l'énergie », *Mouv. comm.*, 6-7, 2016, pp. 31-34 et « La Convention des Maires » (Fiche énergie UVCW), nov. 2017, en ligne sur <http://www.uvcw.be/articles/33,486,486,0,4440.htm>.

100. M. DUQUESNE, « Lancement de POLLEC3. La Convention des Maires s'étend en Wallonie », *Mouv. comm.*, 921, oct. 2017, p. 58.

concernée et qui montre que les instruments de « soft law » peuvent constituer un atout non négligeable pour mener une politique d'adaptation cohérente et effective. Juridiquement, le statut du PAEDC reste très incertain. Sans doute faut-il le considérer, eu égard à la délibération du conseil communal requise pour adhérer à la Convention, comme une directive administrative, dont la commune ne peut s'écarter que moyennant une motivation. N'étant pas « exigé » (lire: prévu) par une disposition normative, il n'entre *a priori* pas dans le champ de la directive 2001/42/CE (art. 2, a). Par contre, on peut se demander s'il ne constitue pas un plan, un programme ou une politique « relatif à l'environnement », soumis à ce titre à participation du public en vertu de la Convention d'Aarhus (art. 7).

III. Les instruments d'urbanisme comme outils de l'adaptation territoriale

L'adaptation territoriale relève, au premier chef, de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qui régit l'organisation de l'espace et encadre la production du bâti sur l'ensemble du territoire. En Région wallonne, cette politique repose sur un arsenal d'instruments de police administrative établis par le CoDT, qu'il s'agisse de plans à valeur réglementaire ou indicative, de guides ou de mécanismes d'autorisation ou de politique foncière. On examine ici dans quelle mesure cette législation est en mesure de soutenir la politique d'adaptation territoriale. Nous n'aborderons cependant pas les outils d'aménagement opérationnel ici, en dépit de leur rôle majeur pour rénover et adapter le tissu urbain au changement climatique dans les zones désaffectées ou en déclin.

Il faut par ailleurs souligner, encore une fois, que l'adoption de mesures d'adaptation doit elle-même respecter le cadre fixé par les polices relevant de l'ordre public territorial – y compris, bien entendu, l'urbanisme lui-même –, ce qui peut constituer une contrainte parfois forte et susciter d'importantes tensions eu égard aux enjeux¹⁰¹.

3.1. Les objectifs et principes

On a indiqué au point précédent que le CoDT ne fixe aucun objectif spécifique en termes d'adaptation au changement climatique, ni même de lutte contre le changement climatique. Ce silence est frappant, alors

que les enjeux sont colossaux. Tout en le regrettant, on peut toutefois considérer que l'objectif général que fixe l'article D.I.1^{er} de satisfaire de façon « équilibrée » les différents besoins de la collectivité, le cas échéant combiné avec le principe d'intégration, inclut celui de la réduction des risques climatiques affectant ces besoins (*supra*). Il nous paraît donc non seulement juridiquement *possible* mais même *obligatoire* pour les autorités d'urbanisme d'intégrer, sur la base des meilleures connaissances disponibles, des considérations sur l'adaptation dans leurs décisions et de motiver en conséquence celles-ci, au moins lorsqu'elles sont susceptibles d'*augmenter* les risques climatiques – par exemple un permis pour urbaniser une zone inondable. Cette intégration des exigences d'adaptation doit s'entendre tant dans ses dimensions strictement environnementales – par exemple pour préserver les continuités écologiques nécessaires à la migration vers le nord des espèces – que socio-économiques – pour protéger les infrastructures ou les actifs économiques ou encore garantir l'approvisionnement en énergie. Le droit de l'urbanisme est donc central pour mener une politique globale d'adaptation territoriale en Wallonie. Une indication explicite des objectifs d'atténuation et d'adaptation à l'article D.I.1^{er} permettrait néanmoins d'adresser un signal plus clair à l'attention des autorités.

Les principes du droit de l'urbanisme ont, depuis l'entrée en vigueur du CoDT, été relégués dans les schémas sous la forme d'objectifs, déclinés à l'échelle régionale, supra-communale et communale¹⁰². Le « noyau dur » de ces objectifs, fixé directement dans le Code, n'inclut aucune référence explicite à la lutte contre le changement climatique, dont on a dit qu'elle devait, dans l'esprit du Gouvernement en 2010, guider la réforme. Toutefois, il inclut la lutte contre l'étalement urbain, l'utilisation « rationnelle » des territoires et des ressources et la gestion qualitative du cadre de vie, qui peuvent être interprétés¹⁰³ à la lumière des exigences de l'adaptation au changement climatique – y compris l'article 7 de l'Accord de Paris et le Plan wallon Air-Climat. Dès lors que les écarts ne peuvent être accordés que moyennant une motivation « *démontrant que le projet (...) ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma* »¹⁰⁴, l'autorité devra vérifier la compatibilité du projet avec ces principes¹⁰⁵. Il reste à voir dans quelle mesure elle aura à l'esprit les risques climatiques. Les schémas ainsi que différents outils d'aide à la décision pourront l'y aider (*infra*).

101. Voir la contribution de D. PAULET dans cet ouvrage en ce qui concerne les tensions avec la politique d'atténuation.

102. Art. D.II.2, § 2, al. 2 ; D.II.6, § 2, al. 3 et D.II.10, § 2, al. 3. Sur cette question, voir Ch.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre Ier du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs » in M. DELNOY et Ch.-H. BORN, *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT). Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 7 à 74.

103. La signification de ces objectifs est donnée dans l'exposé des motifs (*op. cit.*, p. 20).

104. Art. D.IV.5.

105. Voir M. DELNOY et Ch. PIRSON, « Les schémas », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, *op. cit.*, pp. 112 et s.

3.2. Les instruments de planification spatiale

Une adaptation efficace suppose une réflexion approfondie sur l'organisation spatiale du territoire de manière à renforcer la protection des zones vulnérables – le lit mineur des cours d'eau par exemple –, à préserver l'infrastructure verte – comme tampon aux effets climatiques – et à réduire la vulnérabilité des zones exposées aux aléas climatiques¹⁰⁶. Les outils de planification d'orientation (schémas) et d'affectation du sol (plan de secteur) constituent à cet égard un puissant arsenal, sur le papier du moins, pour orienter l'urbanisation¹⁰⁷. Ils sont d'autant plus importants que les constructions modifient pour le long terme l'organisation spatiale. Elles emportent, une fois autorisées définitivement, des droits acquis qu'il est difficile ensuite de remettre en question, fût-ce pour des motifs d'adaptation, sauf à passer par des mesures d'acquisition. Il faut cependant également analyser la contrainte que ces instruments peuvent imposer à l'adaptation elle-même. Une flexibilisation de leur portée – par exemple au travers d'un zonage *ad hoc*, du passage à la valeur indicative ou d'hypothèses spécifiques de dérogation – peut également être utile à prévoir pour faciliter l'adaptation – par exemple dans l'implantation d'infrastructures de protection contre les inondations.

Le plan de secteur

Le plan de secteur est particulièrement important à cet égard compte tenu du fait qu'il couvre l'ensemble du territoire wallon et qu'il a valeur réglementaire. C'est par cet instrument que le Gouvernement, le cas échéant à la demande des communes, peut inscrire des zones non urbanisables là où l'urbanisation doit être soumise à des restrictions ou interdite en raison des risques climatiques – inondation, karst, glissement de terrain, ... Il peut également orienter l'inscription de nouvelles zones urbanisables en fonction des risques climatiques identifiés. On notera cependant que le CoDT a supprimé la possibilité d'inscrire, en surimpression au zonage d'affectation, des périmètres de protection contre les risques naturels et les contraintes géotechniques majeures¹⁰⁸, ce qui se justifie par le fait que les cartes de risques (inondation, karst) relèvent, actuellement, du Code de l'eau, qu'elles sont évolutives et que leur actualisation ne requiert pas de révision du plan de secteur, on le sait

fort lourde¹⁰⁹. Aujourd'hui, cette cartographie relève des Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), soumis périodiquement à révision (*infra*).

Par ailleurs, le zonage peut contribuer, directement ou indirectement, à réduire certains risques climatiques, comme les îlots de chaleur en ville. C'est le cas notamment des zones non urbanisables – notamment les zones de parc – dans les centres urbains. On peut également saluer l'obligation de maintenir des espaces verts publics dans les zones d'habitat et les zones d'habitat à caractère rural¹¹⁰, qui devrait obliger les autorités compétentes à particulièrement motiver leurs décisions d'urbaniser les espaces verts (non repris en zone de parc ou d'espace vert) dans les noyaux urbains, fût-ce au nom de la densification. La difficulté concernant cette technique est qu'elle n'identifie pas les espaces à protéger. Une inscription de ceux-ci en zone de parc ou d'espace vert – par exemple dans le cadre de compensations planologiques – est donc préférable. La question du maintien des espaces verts en ville est particulièrement complexe puisque la politique d'atténuation – inscrite dans le projet de SDT notamment – suggère de densifier les noyaux urbains pour réduire l'utilisation de la voiture. Ici, les deux volets de la lutte contre le réchauffement climatique – sur pied d'égalité dans l'agenda international – entrent directement en conflit, comme l'illustre l'arrêt *Bolle* du Conseil d'État, à propos d'une dérogation pour un projet urbain situé en partie en zone de parc au plan de secteur et en zone *non aedificandi* dans un PCA à La Louvière¹¹¹.

Le Gouvernement peut au demeurant adopter des prescriptions supplémentaires complétant les prescriptions du zonage prévues dans le CoDT, notamment pour régler « la réversibilité des affectations »¹¹², ce qui peut être utile lorsque l'incertitude subsiste quant aux risques climatiques au sein d'une zone donnée.

La réforme du CoDT n'a en revanche pas répondu aux attentes en termes de lutte contre l'étalement urbain, pourtant essentiel non seulement en termes d'atténuation mais aussi pour réduire certains risques climatiques, comme les incendies de forêt par exemple, ou pour permettre aux écosystèmes de s'adapter, notamment par la préservation de la connectivité des paysages, menacée par la périurbanisation. L'ouverture de la zone forestière et de la zone agricole à une

106. Au rang des mesures relevant de la planification spatiale, on peut citer notamment la révision et le renforcement du zonage d'implantation du bâti, notamment à la lumière de la planification de l'adaptation (retrait stratégique des implantations proches des côtes, restrictions à la construction dans les zones à risque, lutte contre l'étalement urbain en forêt, etc.) ; la planification spatiale des infrastructures de protection à développer – grises, vertes ou bleues – (bassins d'orage, zones de rétention de crues, digues, etc.) ; l'organisation spatiale des services d'urgence (routes d'évacuation, centres d'urgence, etc.) ou encore l'établissement et la protection d'infrastructures vertes urbaines et de réseaux écologiques climato-résilients.

107. Ils ne peuvent cependant remodeler le bâti existant : dans ce cas, c'est plutôt l'aménagement opérationnel qui devra intervenir pour rénover celui-ci dans une perspective d'adaptation.

108. Art. D.II.21, § 2.

109. Voir I. JEURISSEN, « La protection contre les risques naturels », *Amén.*, NS, 2010, pp. 54 à 81.

110. Art. D.II.24 et D.II.25, Voir M. DELNOY et Ph. CASTIAUX, « La zone d'habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 103 et s.

111. C.E., 13 mars 2013, *Bolle*, n° 222.838.

112. Art. D.II.21, § 3.

série d'activités et constructions nouvelles¹¹³ pourrait augmenter, à terme, le risque lié aux incendies de forêt, ainsi que l'impact sur la biodiversité et les services qu'elle procure. L'élargissement des hypothèses et l'affaiblissement des conditions de dérogation et, surtout, la difficulté de réviser les plans de secteur pour y supprimer ou déplacer les zones urbanisables mal localisées sont aussi une source d'inquiétude à cet égard (*infra*).

Les schémas

Les schémas – schéma de développement du territoire de la Wallonie (SDT), schémas de développement pluricommunal (SDP), schémas de développement communal (SDC) et schémas d'orientation local (SOL)¹¹⁴ – sont les principaux outils de planification stratégique de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, supra-communale et communale¹¹⁵. Ils constituent des outils à la fois flexibles et pertinents pour intégrer des considérations sur l'adaptation, que celle-ci ait une vocation de préservation des écosystèmes ou du bâti. Ils permettent notamment d'appréhender les effets cumulatifs de l'urbanisation, trop souvent négligés dans la procédure de délivrance de permis. Ils devraient constituer, au niveau communal, un outil de premier choix pour mettre en œuvre les engagements d'adaptation pris par les communes dans le cadre de la Convention des Maires pour le climat et l'énergie.

Tous les nouveaux schémas et leurs révisions doivent être élaborés sur la base d'une « analyse contextuelle » réalisée à leur échelle et comportant « *les principaux enjeux territoriaux, les perspectives et les besoins en termes sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ainsi que les potentialités et les contraintes du territoire* »¹¹⁶. Elle devrait donc inclure les risques climatiques, ce qui suppose cependant de réaliser une évaluation des vulnérabilités pour le territoire concerné, laquelle peut être coûteuse (*infra*). Il est cependant regrettable de ne pas l'avoir exigé explicitement.

L'orientation spatiale des décisions est fixée dans la « stratégie territoriale » que doit comporter chaque schéma à son échelle (les SOL ne devant fixer que des objectifs d'aménagement et d'urbanisme). La stratégie territoriale inclut à la fois des prescriptions littérales – des objectifs de développement territorial et d'aménagement du territoire et des principes de mise en œuvre de ces objectifs – et l'expression graphique de

ces objectifs et principes – la « structure territoriale ». On a dit que les objectifs des schémas devaient inclure des objectifs de lutte contre l'étalement urbain et la gestion qualitative du cadre de vie, lesquels devraient, selon nous, être interprétés au regard de l'impératif d'adaptation. Par ailleurs, la carte de la structure territoriale est évidemment d'une grande importance pour localiser les contraintes éventuelles à prévoir dans les zones à risque (inondation, karst, argiles gonflantes, îlots de chaleur, etc.), dans le respect, toutefois, du zonage au plan de secteur, que le schéma, à valeur indicative, ne pourrait contredire radicalement¹¹⁷. La structure territoriale doit notamment identifier les réseaux de communication et de transport de fluides et d'énergie, ce qui permet d'anticiper certains risques climatiques les concernant. Elle doit aussi inclure les « *liaisons écologiques adoptées par le Gouvernement en tenant compte de leur valeur biologique et de leur continuité en vue d'assurer un maillage écologique cohérent à l'échelle du territoire* » concerné. Un arrêté d'exécution visant à matérialiser ces continuités écologiques est en cours d'élaboration. Il est certain que, si celles-ci sont pensées dans cet objectif – ce qui suppose d'étudier les voies de migration et de déplacement des aires de répartition des espèces les plus vulnérables par exemple –, elles pourraient jouer un rôle fort utile pour l'adaptation des écosystèmes au réchauffement du climat et à ses conséquences.

Le SDT

Le SDT joue un rôle particulier à cet égard, en ce qu'il doit inspirer l'adoption et/ou la révision de tous les autres plans – plan de secteur et schémas locaux – et guides d'urbanisme¹¹⁸. Actuellement, c'est le SDER de 1999 qui tient lieu de SDT¹¹⁹. L'adaptation n'étant qu'une préoccupation très récente, elle n'est cependant pas appréhendée comme telle dans ce document, même si quelques références au climat y sont présentes.

En revanche, la révision du SDER en 2013, fondée sur un diagnostic territorial approfondi de la CPDT¹²⁰, avait déjà pris en considération le « défi climatique », lequel incluait l'adaptation. La nouvelle analyse contextuelle du projet de SDT, en cours d'élaboration, indique que les risques climatiques ont également été pris en compte, bien que de façon très générique et sans renvoyer à l'évaluation des risques réalisée par l'AWAC en 2011 ou au PACE¹²¹. Le projet de SDT

113. Art. D.II.36 et D.II.37.

114. Auxquels on peut ajouter la carte d'affectation du sol qui doit être établie pour mettre en œuvre les zones d'enjeu régional et d'enjeu communal.

115. Pour un commentaire, voir M. DELNOY et R. SMAL, « Article D.II.1 », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-F. NEURAY et M. PAQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, op. cit., pp. 3 à 43, pp. 103 et s.

116. Art. D.II.2, § 1^{er}; D.II.6, § 1^{er}; D.II.10, § 1^{er} et D.II.11, § 2 (pour le SOL, l'analyse ne comporte que les principaux enjeux territoriaux, les potentialités et les contraintes du territoire).

117. C.E., n° 223.886 du 13 juin 2013, *Delfosse et crts.*

118. Art. D.II.16, al. 2.

119. Art. D.II.58.

120. CPDT, *Diagnostic territorial de la Wallonie*, 2011, pp. 19 et s. (en ligne).

121. SPW, *Analyse contextuelle Document préliminaire à l'établissement du schéma de développement du territoire*, 2017, en ligne, pp. 57 et 60.

soumis à enquête publique¹²², moins détaillé sur ces aspects que le SDER de 1999, inscrit, certes, le défi climatique dans ses objectifs, affirmant que « *Pour prévenir et gérer les risques, la Wallonie s'engage à prendre des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions* » (p. 5). Il inclut deux objectifs explicitement en lien avec l'adaptation, à savoir « *Répondre aux besoins actuels et futurs en logements accessibles et adaptés aux évolutions sociodémographiques et aux défis énergétique et climatique* » (AM1) et « *Réduire la vulnérabilité du territoire et de ses habitants aux risques naturels et technologiques et l'exposition aux nuisances anthropiques* » (PV4). Ces objectifs très généraux doivent en principe être déclinés dans des « principes de mise en oeuvre » plus précis et, le cas échéant, faire l'objet de « mesures de gestion et de programmation » concrètes, par exemple sous la forme de propositions de révision de certains plans de secteur. À l'examen, force est de constater que le projet de SDT reste extrêmement évasif dans ses principes de mise en oeuvre, se contentant d'exiger la prise en compte des risques naturels dans les « projets d'urbanisation » et « lors de la conception d'infrastructures et de réseaux », l'interdiction de construire ne pouvant être envisagée que « dans des cas extrêmes ». Le projet propose quelques mesures de gestion ou programmation plus intéressantes, comme l'inclusion de « mesures préventives structurels au niveau des plaines inondables via le [GRU] » ou la limitation de l'imperméabilisation des sols. Celles-ci n'ont toutefois pas, jusqu'à indication contraire par la jurisprudence, la même portée en cas d'écart que les objectifs, qui ne peuvent être compromis¹²³. On observe même un recul par rapport à l'avant-projet de SDT publié en octobre 2017 sur certains principes de mise en oeuvre, comme l'enterrement des lignes à haute tension ou l'interdiction de l'urbanisation dans les zones à risque¹²⁴. Quant au SDER de 1999 (toujours en vigueur dans l'attente du nouveau SDT), il s'avère nettement plus complet et précis sur ces aspects – détaillant par exemple les mesures concrètes à favoriser pour réduire le ruissellement dans les projets (p. 180). Ceci pose la question de la constitutionnalité d'un tel recul au regard de l'article 23 de la Constitution.¹²⁵

On doit saluer cette première prise en compte des conséquences du changement climatique dans le SDT. On regrettera néanmoins un manque de vision à long terme, basée sur une évaluation approfondie des vulnérabilités de la Wallonie, comme en ont développé nos voisins néerlandais et flamand. Le projet ne repose pas, notamment, sur le concept fort de

« résilience climatique » ou de « résistance climatique » (*klimaatbestendigheid*), utilisé dans le BRV flamand. Le champ d'application réduit du SDT par rapport à la plupart des permis¹²⁶ tend par ailleurs à limiter considérablement son influence dans le quotidien des décisions d'urbanisme, en dehors des grands projets. Certes, les objectifs fixés par le SDT ne peuvent pas être « compromis » à l'occasion d'écarts dans des schémas inférieurs¹²⁷, dans les révisions de plan de secteur¹²⁸ ou, en ce qui concerne la localisation des projets, dans la délivrance des permis soumis au SDT¹²⁹. Il est cependant peu probable qu'au contentieux, des décisions approuvant des plans voire des permis pour des grands projets puissent être contestées au regard de ces objectifs, eu égard à leur extrême généralité. Le Conseil d'État dira s'il faut accorder la même force normative aux « principes de mise en oeuvre, voire à certaines mesures de gestion et de programmation » – ce qui serait logique puisqu'ils ne font que détailler l'objectif de base.

Il s'ensuit que, pour orienter spatialement les décisions individuelles, c'est principalement dans les schémas communaux que les risques climatiques devront être appréhendés de façon concrète, par une cartographie et des prescriptions associées. Il reste à voir si toutes les communes entreprendront une évaluation des risques climatiques sur le territoire. L'outil informatique d'évaluation sommaire des risques développé par l'UVCW à cet effet (*infra*) est très opportun, mais il n'est pas dit qu'il suffira pour gérer toutes les situations, qu'il prend en compte suffisamment de risques ni que son coût sera limité. Par ailleurs, on pourra regretter le manque d'incitants régionaux à l'élaboration et la révision des schémas, les subventions ayant été réduites dans le CoDT¹³⁰. Il est donc probable que certaines communes resteront dépourvues de tout outil de planification spatiale de gestion des risques climatiques en dehors de l'actuelle carte de l'aléa inondation et de l'atlas du karst. Leur responsabilité pourrait, selon nous, en être engagée en cas de sinistre, fût-ce sur la base d'une violation de l'article 2 ou de l'article 8 CEDH (*supra*).

La nécessité impérative de réviser les plans et schémas existants

En pratique, l'important sera surtout de corriger les plans et schémas existants – à la lumière du nouveau SDT – pour éviter que le bâti ne se développe en contradiction avec des objectifs de réduction des risques climatiques. Or, on le sait, en Région

122. SPW, *Schéma de développement du territoire. Une stratégie territoriale pour la Wallonie*, version soumise à enquête publique (en ligne).

123. Art. D.II.13.

124. Avant-projet de SDT, version du 26 octobre 2017, p. 40.

125. *Ibid.*, p. 40.

126. Art. D.II.16, al. 2.

127. Art. D.II.17, § 1^{er}, al. 2, 1^o.

128. Art. D.II.20, al. 2, 1^o.

129. Art. D.IV.5, al. 1^{er}, 1^o.

130. Voir Ch.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, *op. cit.*, p. 69.

wallonne, les plans de secteur, adoptés dans les années 70 et 80, sont devenus obsolètes à maints égards, autorisant l'urbanisation dans des zones exposées au risque d'inondation ou utiles pour protéger des noyaux urbains¹³¹. De même, nombre de communes se sont dotées de schémas de structure communaux dans les années 90 et 2000 qui continuent de sortir leurs effets, étant devenus des schémas de développement communal (SDC)¹³², sans se baser sur une analyse des risques climatiques ni intégrer d'objectifs à cet égard. Les objectifs de densification, inscrits dans les schémas au titre de l'atténuation, pourraient aussi avoir des conséquences négatives pour l'adaptation, par exemple en mettant sous pression les espaces verts urbains.

Toute stratégie d'adaptation devra donc passer avant tout par une révision de ces plans et schémas pour y modifier le zonage et certains tracés sur la base d'un atlas des risques climatiques et par l'intégration de considérations sur le climat et l'infrastructure verte (*infra*). Le Gouvernement wallon a déjà procédé en ce sens à des révisions très ponctuelles en vue de réduire le risque d'inondation¹³³. Une telle mise en révision pourrait au demeurant être obligatoire pour réduire les risques climatiques pour le réseau Natura 2000, les États membres étant tenus d'éviter que leurs plans d'aménagement en vigueur ne compromettent les objectifs de conservation des sites du réseau¹³⁴. L'actuel effort de planification des continuités écologiques pourrait contribuer à informer ces révisions.

À cet égard, on observera que la compensation alternative, requise, le cas échéant, en cas d'inscription au plan de secteur d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement¹³⁵ peut – mais cela reste une faculté – inclure des mesures de protection des biens immobiliers situés dans une zone soumise à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau, pour « garantir aux espèces (...) les espaces de transition entre leurs biotopes » ou encore pour « accroître le niveau de protection de toute zone inscrite au plan de secteur en privilégiant les zones non destinées à l'urbanisation au sens de l'article D.II.23, alinéa 3 »¹³⁶.

3.3. La réglementation et l'orientation du bâti

La réglementation du bâti est un autre moyen puissant d'intégrer des considérations sur l'adaptation en urbanisme¹³⁷, comme suggère l'avant-projet de SDT. Depuis l'entrée en vigueur du CoDT, on sait que le législateur a fait le choix de conférer aux anciens règlements régionaux et communaux d'urbanisme une valeur indicative, à l'exception des « normes » du guide régional d'urbanisme, qui gardent valeur réglementaire.

Force est hélas de constater que la réforme du CoDT a fortement réduit les possibilités pour les autorités régionales et communales d'intervenir pour encadrer l'urbanisation dans un objectif d'adaptation. Non seulement le Code n'inclut pas explicitement dans le contenu du guide régional et des guides communaux la possibilité de prescrire des normes (à valeur réglementaire) ou à tout le moins des indications (à valeur indicative) visant à adapter le bâti au changement climatique – tout au plus permet-il de prévoir des indications sur l'imperméabilisation des sols¹³⁸. Mais surtout, il limite fortement le champ matériel des guides, sans qu'il soit possible d'en sortir, le ministre ayant explicitement spécifié, lors des discussions sur le premier CoDT, que le contenu est exhaustif¹³⁹. Certes, dans la mesure où les objectifs du CoDT incluent implicitement l'adaptation au changement climatique, on peut considérer que les autorités compétentes peuvent poursuivre un *objectif* d'adaptation en réglementant les plantations, l'aménagement des abords des constructions ou encore les canalisations non enterrées, comme le permet l'article D.III.2. Les indications peuvent également concerner « les principes généraux d'implantation des constructions », ce qui en soi est intéressant mais sujet à interprétation, puisqu'en principe les règlements d'urbanisme ne peuvent pas régler l'affectation des zones¹⁴⁰, fût-ce interdire qu'une habitation ne puisse pas être localisée en arrière zone¹⁴¹.

On peut également regretter la suppression dans le contenu des guides des prescriptions à vocation strictement architecturale ou de construction¹⁴², pourtant essentielles dans une perspective de changement

131. En ce sens, Rapport de la Commission, Doc., Parl. w., 942 (2013-2014) n° 327septies ; 404 (2010-2011), n° 2septies ; 506 (2011-2012), n° 2septies, p. 975 (intervention de M. Dewil, Directeur du Centre régional de crise de Wallonie, SPW).

132. Art. D.II.59, § 1^{er}.

133. Voir l'AGW du 27 mai 2009 (M.B., 8 septembre 2009) qui adopte la révision du plan de secteur Sud-Luxembourg notamment pour y affecter en zone naturelle une zone d'habitat à caractère rural exposée à un risque d'inondation selon la carte de l'aléa inondation (cité par I. JEURISSEN, *op. cit.*, pp. 70 et 71, note 95).

134. C.J.U.E., 14 janvier 2016 (*Grüne Liga Sachsen eV* e.a.), C-399/14, obs. Ch.-H. BORN, « L'obligation de réexamen des activités en cours présentant un risque pour un site Natura 2000 : quelles perspectives pour les plans d'aménagement ? », *Amén.*, 2016, liv. 3, 189 à 192.

135. Art. D.II.45, § 3.

136. Art. R.II.45-1, § 2, 1°, b, 3° et 5°.

137. La réglementation de l'urbanisme peut imposer diverses contraintes à l'urbanisation dans les zones à risque, à l'isolation et à la protection des bâtiments contre les aléas climatiques et la chaleur.

138. Art. D.III.2, § 1^{er}, 13°. L'avant-projet de décret devenu le CoDT prévoyait la possibilité d'inclure des mesures de « lutte contre les inondations » mais suite à une remarque du Conseil d'État sur la valeur incertaine de ces prescriptions, elle a été supprimée.

139. Rapport de la Commission, Doc., Parl. w., 942 (2013-2014) n° 327ter ; 404 (2010-2011), n° 2ter ; 506 (2011-2012), n° 2ter, p. 434.

140. C.E., 6 décembre 2010, Courcoulis et Synagki, n° 209.541.

141. M. PAQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme, Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 339.

142. En ce sens, F. ONCLIN, « Article D.III.1 », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J-F NEURAY et M. PAQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, *op. cit.*, p. 391.

climatique. Ainsi, le guide régional n'est plus en mesure de prévoir de manière générale, comme l'ancien RRU, des indications sur « *la solidité (...) des constructions, des installations et de leurs abords ainsi que leur sécurité notamment leur protection contre l'incendie et les risques naturels prévisibles* », « *la qualité thermique (...) des constructions* » ou encore sur « *la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords* »¹⁴³. Ceci laisse songeur eu égard aux risques induits par le réchauffement climatique et à l'importance d'adapter le bâti pour le rendre plus résilient.

Le CoDT permet tout de même d'adopter, dans le guide régional, des « normes » à valeur réglementaire sur « *les conditions pour accueillir les constructions et installations dans les zones exposées à un risque d'accident majeur, naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs au sens de l'article D.IV.57* »¹⁴⁴. À l'évidence, de telles normes constitueraient un cadre à la délivrance de permis et, partant, un plan ou programme soumis au respect de la directive 2001/42/CE – ce que ne prévoit nullement le CoDT, en porte-à-faux avec la jurisprudence d'*Oultremont* de la Cour de justice¹⁴⁵. En tout état de cause, le projet de règlement régional d'urbanisme sur les inondations (RRUI)¹⁴⁶, un moment envisagé, ne semble plus d'actualité, l'administration régionale jugeant que des normes d'application générale ne permettent pas de rendre compte de la diversité des situations. On peut s'interroger sur cette objection, qui nous paraît gérable via les écarts et les dérogations. On notera toutefois que le CoDT prévoit explicitement l'interdiction d'implanter des villages de vacances dans « *tout site soumis à un risque d'accident majeur, à un risque naturel majeur ou à une contrainte géotechnique majeure* »¹⁴⁷. Ceci pourrait confirmer que, combinées avec cette disposition et, le cas échéant, d'éventuelles dispositions dans le GRU, la carte de l'aléa inondation et la carte du risque de dommage dû aux inondations (visées à l'article D.53-2 du Code de l'eau), qui permettent d'identifier ces zones, constituent un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE et de la Convention d'Aarhus, puisqu'elle encadre désormais juridiquement la délivrance de permis¹⁴⁸. Dans la mesure où ces cartes font partie désormais du contenu des PGRI (*infra*), le problème semble cependant

résolu puisqu'ils sont soumis à rapport d'incidences et à enquête publique¹⁴⁹.

Les guides communaux ne peuvent pas inclure ce type de normes, alors que les anciens RCU pouvaient les prévoir¹⁵⁰. En tout état de cause, la limitation aux zones exposées à des risques naturels ne permet pas de prendre des mesures dans le guide régional en dehors de celles-ci, ce qui nous semble dangereux, vu qu'il s'agit de risques qui seront immanquablement exacerbés par le changement climatique¹⁵¹.

En conclusion, on peut se demander si une telle régression dans le contenu des guides est compatible non seulement avec le principe de *standstill* (art. 23 de la Constitution), mais aussi avec les obligations positives de la Région wallonne découlant des articles 2 et 8 CEDH (*supra*).

3.5. Les dérogations et les écarts

Une des motivations qui a conduit le législateur, dès 2014, à promouvoir l'urbanisme de projet était notamment de permettre aux promoteurs et aux autorités de s'affranchir des règles d'urbanisme jugées obsolètes pour réaliser des projets répondant aux besoins actuels de la société¹⁵². Il est certain que face au changement climatique et à l'incertitude qui subsiste quant aux risques encourus, la flexibilité et l'adaptabilité dans l'aménagement et la réglementation de l'urbanisme sont indispensables pour réagir efficacement. Nombre de vieux règlements d'urbanisme ou de permis de lotir sont complètement dépassés sur le plan de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique et pourraient freiner des projets répondant à ces besoins.

Le législateur wallon a répondu à cette préoccupation principalement en accordant une valeur indicative à tous les documents locaux d'urbanisme et aux « indications » du guide régional d'urbanisme. L'écart par rapport à ces instruments doit être motivé pour démontrer notamment que le projet ne « compromet » pas les objectifs du document, ce qui leur donne une force normative non négligeable¹⁵³. À défaut d'avoir été explicitement inscrits lors de son élaboration (à une époque où ce n'était pas exigé), il revient à

143. Ancien art. 76, al. 1^{er}, 1^o et 2^o, CWATUP.

144. Cette disposition remplace l'ancienne disposition du CWATUP (art. 76, al. 1^{er}, 7^o) qui permettait de réglementer les usages du sol dans les périmètres de risques naturels et de contrainte géotechnique majeure au plan de secteur. Ces périmètres n'ayant pas été inscrits au plan de secteur, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre.

145. C.J.U.E., 27 octobre 2016 (Patrice d'Oultremont e.a.), aff. C-290/15. En ce sens, voir B. PAQUES et Ch. THIEBAUT, « Les guides d'urbanisme » in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT). Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017.

146. Sur ce projet de règlement, voir R. MICHEL et F. VAN DIJK, « Les risques naturels en Région wallonne », *BSGLg*, 54, 2010, pp. 157 à 176, spéc. p. 163.

147. R.IV.45-2, 1^o. L'interdiction vaut aussi *a priori* aussi pour les parcs résidentiels de weekend (art. R.IV.45-4) mais celui-ci renvoie à l'art. R.IV.45-1 et non 2, ce qui laisse un doute.

148. Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé à proprement parler sur la question dans l'affaire *commune d'Aywaille*, les requérants n'ayant pas spécifiquement invoqué ce moyen contre la carte de l'aléa inondation (C.E., n^o 222.716 du 4 mars 2013).

149. Art. D.53, § 7, du livre Ier du Code de l'environnement.

150. Art. 78, § 1^{er}, al. 3, CWATUP.

151. En ce sens, F. ONCLIN, *op. cit.*, p. 391.

152. Ch.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, *op. cit.*, p. 44 et s.

153. Voir l'analyse de M. DELNOY et R. SMAL, *op. cit.*, p. 173.

l'autorité compétente (et le cas échéant au juge) de dégager ces objectifs au moment où elle entend s'en écarter¹⁵⁴.

Quant aux dérogations au plan de secteur, force est de constater que les hypothèses ont encore été élargies – notamment pour les projets d'intérêt régional ou « à finalité d'intérêt général » –¹⁵⁵, affaiblissant d'autant la zone « non urbanisable » du plan de secteur, mais rendant possibles des mesures d'adaptation – d'intérêt général *a priori* – dans les zones incompatibles, au risque de générer des conflits de valeurs inconfortables pour l'autorité¹⁵⁶. Par ailleurs, les conditions d'octroi ont été assouplies de manière à ce que l'autorité ne doive plus justifier le caractère exceptionnel de la dérogation, mais uniquement tenir compte « des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ». La dérogation aux normes du guide régional¹⁵⁷ est soumise aux mêmes conditions.

En soi, l'intérêt de cette flexibilisation des prescriptions d'urbanisme est réel pour mener une politique d'adaptation territoriale dans un contexte d'incertitude importante. Le risque est que l'urbanisme de projet n'ait que rarement pour ambition de promouvoir l'adaptation, mais bien plutôt le développement socio-économique à court terme, entravant d'autant l'adaptation des territoires au changement climatique. D'où l'importance des mécanismes d'aide à la décision évoqués plus loin (*infra*). L'autre risque est que l'adaptation, menée tambour battant sans une vision spatiale et intégrée, ait des impacts parfois irréversibles.

3.6. Les permis et certificats d'urbanisme

À l'échelle du projet, le permis constitue assurément un outil important pour gérer les risques climatiques. L'autorité compétente, par son pouvoir discrétionnaire et l'inclusion, au moins implicite, d'objectifs d'adaptation dans l'article D.I.1^{er} du Code et, potentiellement, dans les nouveaux schémas, est en mesure de prendre sa décision en tenant compte de l'impératif d'adaptation et des spécificités de chaque situation de fait et de droit.

Il faut cependant que les actes et travaux concernés soient effectivement soumis à permis d'urbanisme pour qu'un contrôle puisse s'exercer à des fins d'adaptation. Si les concepts de construction et

d'installation fixe n'ont pas été modifiés par le CoDT, en revanche d'autres ont été définis avec précision, y compris pour prendre en compte certains risques climatiques. C'est ainsi que la modification du relief du sol est soumise à permis si elle porte sur « une partie de terrain ou un terrain soumise à un risque de ruissellement concentré c'est-à-dire un axe de concentration naturel des eaux de ruissellement qui correspond à un *thalweg*, une vallée ou un vallon sec » ou si elle est située dans une zone soumise à l'aléa inondation ou sur un terrain ayant subi des inondations, ou encore si « elle a pour finalité ou pour effet de combler une dépression résultant de la présence d'un risque naturel ou d'une contrainte géotechnique majeurs visés à l'article D.IV.57, alinéa 1^{er}, 3^o »¹⁵⁸.

Par ailleurs, le Gouvernement a entièrement revu les exonérations de permis, sans que l'on sache si les risques climatiques ont été pris en considération à cette occasion. L'absence d'évaluation stratégique environnementale¹⁵⁹ mais aussi d'évaluation des incidences des projets¹⁶⁰ pourrait à cet égard poser la question de la conformité de l'article R.IV.1-1 par rapport au droit européen de l'évaluation des incidences, qui requiert que les dispenses d'évaluation soient motivées au regard de critères objectifs fixés dans les deux directives et que la décision soit mise à la disposition du public¹⁶¹. Certaines exceptions à ces exonérations font état de risques climatiques.

On regrettera par ailleurs que les conditions réglementaires fixées, le cas échéant, par le plan de secteur ou le guide régional d'urbanisme dans les zones exposées aux risques climatiques n'aient plus aucun effet sur les actes et travaux exonérés de permis, le CoDT ayant explicitement supprimé les incriminations à cet égard¹⁶². La question du respect du principe de *standstill* nous semble ici aussi posée. La violation du droit européen pourrait, si la régression était considérée comme sensible, empêcher l'invocation de motifs d'intérêt général pour justifier une telle régression¹⁶³. Cette évolution est d'autant plus regrettable qu'une réglementation permettrait de protéger les propriétaires contre les risques, fussent-ils purement patrimoniaux, qu'il y aurait à construire ou poser des installations exonérées de permis dans des zones vulnérables.

Si les actes et travaux sont soumis à permis, en revanche, le CoDT permet l'intégration des considérations sur les risques climatiques au travers de la

154. Voir Ch. THIEBAUT, « Article D.IV.5 », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J-F NEURAY et M. PAQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, op. cit., pp. 483 et s.

155. Art. D.IV.6 à 11.

156. Il en sera ainsi de la mise en balance des intérêts de l'implantation d'infrastructures d'adaptation (bassins d'orage, etc.) dans les zones naturelles par exemple.

157. Art. D.IV.12.

158. Art. R.IV.4-3, 4^o, 5^o et 12^o.

159. C.J.U.E., 27 octobre 2016 (Patrice d'Oultremont), C-290/15.

160. Art. 4.2, b, de la directive 2011/92/UE sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

161. Art. 3.5 et 3.7 de la directive 2001/42/CE et art. 4.3 et 4.5 de la directive 2011/92/UE.

162. Art. D.VII.1, § 1^{er}, 4^o.

163. C.A., n° 137/2006, 14 septembre 2006, B.7.3.

possibilité de refuser la demande ou d'imposer, dans le respect du principe de proportionnalité, des conditions ou des charges d'urbanisme en tenant compte des spécificités de chaque situation. Les conditions « sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation »¹⁶⁴, tandis que les charges d'urbanisme sont « des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs »¹⁶⁵. L'adaptation peut être un motif, on l'a dit, d'imposition de conditions ou de charges, selon le cas.

Le CoDT prévoit en particulier que « Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement » lorsque les actes ou travaux se rapportent à des établissements Seveso ou leur modification, tout projet « dont la localisation est susceptible d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences » et « des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers, affaissements dus à des travaux ou ouvrages de mines, minières de fer ou cavités souterraines ou le risque sismique »¹⁶⁶. Combinée avec la consultation obligatoire ou facultative de l'administration compétente pour la gestion des risques naturels ou la nature (*infra*), cette disposition est un levier d'une grande importance pour intégrer les considérations sur l'adaptation dans les projets urbains¹⁶⁷. Une circulaire du 9 janvier 2003 « relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces » (circulaire Foret) détaille les directives données par le Ministre en charge à l'époque pour l'examen des demandes de permis dans les zones inondables, précisant notamment les conditions techniques à imposer dans les projets pour réduire les risques¹⁶⁸. Cette circulaire est toujours en vigueur à notre connaissance, mais n'a évidemment pas la même portée que des normes réglementaires dans le GRU.

Cette approche a le mérite de permettre une appréhension fine des problèmes, au cas par cas. Elle dépend cependant largement du bon vouloir des autorités compétentes, les avis rendus étant des avis simples (*infra*). Ceci souligne le rôle capital des schémas et des guides pour encadrer les décisions individuelles de ce point de vue, même si, à l'exception des normes du guide régional, leur valeur est indicative (*infra*). À cet égard, la circulaire « inondations » de 2003 reste à notre connaissance la directive la plus précise pour encadrer la délivrance des permis dans les zones soumises à l'aléa inondation.

Enfin, indiquons que le CU n° 1 doit indiquer « si le bien est exposé à un risque d'accident majeur, à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs »¹⁶⁹.

3.7. Instruments de politique foncière

Les outils de la politique foncière sont d'une grande importance dans la perspective du changement climatique pour acquérir la maîtrise foncière de terrains nécessaires à l'adaptation, comme par exemple des voies d'évacuation ou les terrains nécessaires à l'implantation des infrastructures de protection civile. Sans développer ici ces aspects, on notera que l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être mise en œuvre pour acquérir les immeubles nécessaires « à la réalisation ou à la mise en œuvre : 1° des plans de secteur (...) des schémas [locaux] ; (...) 8° des mesures de protection relatives aux biens immobiliers établis autour des établissements présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 » ou encore des différents périmètres opérationnels¹⁷⁰. Par ailleurs, le législateur¹⁷¹ a exclu toute indemnisation pour moins-value en cas d'« interdiction de construire ou d'urbaniser sur un terrain exposé à un risque ou une contrainte visé à l'article D. IV.57 » soit notamment le risque d'inondation.

IV. L'intégration des considérations sur l'adaptation dans la prise de décision

Le constat général que l'on peut faire en examinant les outils de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est qu'ils sont nombreux et présentent un potentiel majeur pour l'adaptation, même s'ils ont été affaiblis par le CoDT sur le plan de leur force normative et de leur contenu. En revanche, peu de règles imposent aux autorités compétentes d'intégrer

164. Art. D.IV.53.

165. Art. DIV.54.

166. Art. DIV.57, 1° à 3°.

167. On notera aussi la possibilité de prévoir, dans les périmètres de SAR, des « mesures d'urgence » qui se rapportent aux « mesures conservatoires des constructions, éléments constructifs ou équipements à maintenir menacés de dégradation (...) du fait des conditions climatiques » (art. R.V.1-2).

168. Circulaire du 9 janvier 2003, M.B., 4 mars 2003.

169. Art. DIV.97.

170. Art. D.VI.1.

171. Art. D.VI.39, 9°.

les considérations sur les risques climatiques dans leur processus décisionnel pour mener une politique active d'adaptation territoriale. Elles disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour prendre des décisions qui pourraient avoir des effets négatifs ou au contraire positifs au regard du changement climatique. Ce potentiel d'action ne peut être activé que si l'autorité dispose d'une information scientifique solide, par le biais d'évaluations, d'avis d'instances spécialisées ou encore par l'effet de la participation du public. On peut distinguer à cet égard les outils d'intégration substantielle des mécanismes d'intégration procédurale des considérations d'adaptation dans la décision d'urbanisme¹⁷².

4.1. L'intégration substantielle par les outils sectoriels

L'intégration substantielle consiste à encadrer matériellement la prise de décision pour obliger l'autorité à tenir compte, sur le fond, de considérations environnementales. Cette intégration peut être interne, si les règles sont prises dans le cadre de la législation de police dont relève la décision, ou externe, si ces règles sont édictées par une autre législation de police. On a déjà évoqué ici le rôle du plan de secteur, du SDT, des schémas locaux et des guides, qui relève de l'intégration interne. Le manque de précision des prescriptions sur l'adaptation dans ces outils peut-il être pallié par des outils sectoriels relevant d'autres polices ?

Au titre de l'intégration externe, on a évoqué la faiblesse du PACE dans son volet sur l'adaptation et la difficulté d'articuler un tel plan avec le processus décisionnel en urbanisme (*supra*). Il ne semble pas avoir influencé directement l'élaboration du projet de SDT, même si celui-ci intègre des objectifs d'adaptation.

En revanche, la *législation sur l'eau* constitue un cadre particulièrement important en Wallonie pour encadrer la prise de décision dans un contexte de risques climatiques liés à l'eau – étiage des cours d'eau, inondations et karst principalement. Sans entrer dans le détail de cette législation, on peut la prendre comme exemple pour démontrer l'intérêt des législations sectorielles dans le cadre de l'aménagement du territoire, le cas échéant combinées avec l'évaluation des incidences. On peut distinguer deux sources d'obligations qui pourraient avoir un effet sur la prise de décision en urbanisme.

L'interdiction de dégrader l'état des masses d'eau de surface

Tout d'abord, les autorités sont tenues de respecter, sauf dérogation, l'obligation de ne pas dégrader l'état écologique des masses d'eau de surface et l'état chimique des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées. La Cour de justice a explicitement reconnu l'effet direct sur les projets d'aménagement de l'article 4.1, a, i, de la directive 2000/60/CE sur l'eau, qui impose aux États membres de « [mettre] en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface » dans deux affaires récentes¹⁷³.

Combinée avec l'évaluation des incidences – qui devrait mettre en évidence les risques de dégradation de l'état des masses d'eau –, une telle disposition pourrait avoir un effet important sur l'aménagement du territoire au niveau notamment du lit mineur et du lit majeur des cours d'eau. L'assèchement des rivières en été a des effets désastreux sur les écosystèmes aquatiques, qui non seulement souffrent du déficit en eau mais subissent de plein fouet les conséquences de la pollution – qui n'est plus du tout diluée – et des activités de loisirs ou de navigation. Assurément, un contentieux pourrait naître de cette situation contre les décisions qui négligeraient ces conséquences. Il pourrait aussi en résulter des contraintes pour l'implantation des projets d'infrastructures « grises » (digues, bassins d'orage, barrages, ...) poursuivant un but d'adaptation.

Le respect de cette obligation est toutefois complexe, car il suppose de connaître l'état initial de la masse d'eau, de déterminer l'objectif environnemental applicable et de pouvoir analyser l'impact sur les paramètres de l'état de la masse d'eau concernée. Par ailleurs, d'importantes possibilités de dérogation sont ménagées par l'article 4, §§ 6 à 7, de la directive, ce qui permettrait de prendre certaines mesures d'adaptation ayant un impact environnemental important – telles que la construction de digues – mais indispensables pour assurer la sécurité publique. Seul le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation pourrait s'envisager pour contrôler si les arbitrages effectués par l'autorité sont admissibles. Dans l'affaire *Commission c. Autriche*, où la Commission contestait la légalité de la construction d'une centrale hydraulique sur une rivière en très bon état écologique, la Cour a ainsi refusé d'accueillir le grief de la Commission précisément parce que l'Autriche pouvait invoquer un motif d'intérêt public majeur, à savoir sa politique de développement des énergies renouvelables¹⁷⁴.

172. C.H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *op. cit.*, p. 399.

173. C.J.U.E., 1^{er} juillet 2015 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), C-461/13 ; 4 mai 2016 (Commission c. République d'Autriche), C-346/14.

174. C.J.U.E., 4 mai 2016 (Commission c. République d'Autriche), C-346/14, point 69.

La cartographie des risques climatiques et les évaluations de vulnérabilité

Un élément essentiel d'intégration consiste évidemment dans l'information technique sur les risques climatiques, à une échelle pertinente pour orienter la décision concernée. À cet effet, les autorités ont besoin d'une évaluation des vulnérabilités de leur territoire et d'une cartographie associée des risques climatiques¹⁷⁵.

En Région wallonne, l'étude ECORES-TEC de 2011 sur les risques climatiques en Wallonie (*supra*) constitue une première étape. On a dit cependant que cette évaluation repose sur un scénario modéré d'émissions, ce qui tend à exclure des scénarios plus extrêmes, pourtant pris en compte en Région flamande (*supra*). L'étude reste en outre très générale : elle ne quantifie pas les risques et ne les localise pas, alors que la localisation et l'amplitude des dommages à venir sont des éléments fondamentaux de toute stratégie d'adaptation. Il revient donc aux communes de se doter d'évaluations spécifiques à leur territoire, ce qui constitue un des engagements spécifiques de la Convention des Maires depuis 2015 (*supra*). L'AWAC a élaboré un outil d'évaluation à cet effet, qui est à disposition des communes¹⁷⁶. Il reste à voir si, d'une part, l'outil est suffisamment performant et complet et, d'autre part, si les communes y verront une priorité si elles n'ont pas expérimenté d'ores et déjà les conséquences néfastes du changement climatique. Le succès de la Convention des Maires (*supra*) permet d'être optimiste à cet égard.

L'outil le plus important reste la cartographie des risques climatiques. À ce jour, trois types de risque en lien avec le changement climatique ont été cartographiés, à savoir le risque d'inondation (par débordement de cours d'eau et par ruissellement – coulées de boue), le risque de glissement de terrains et le risque karstique¹⁷⁷. Nous n'évoquerons ici que le premier.

La « carte des zones soumises à l'aléa inondation » et la « carte du risque de dommage dû aux inondations », établies en vertu de l'article D.53-2 du Code de l'eau, ont été adoptées par le Gouvernement wallon

au terme d'un long processus participatif le 10 mars 2016¹⁷⁸. Elles sont accessibles en ligne sur un site spécifique¹⁷⁹. Seule la première, établie dès 2006, est utilisée en pratique dans l'instruction des demandes de permis. C'est l'outil principal par lequel le risque « inondation » est pris en compte en aménagement du territoire. Il intègre deux types d'aléa, à savoir les inondations par débordement des cours d'eau et les inondations du fait du ruissellement des eaux de pluies. Ce dernier aléa a fait l'objet au départ d'une cartographie séparée dans le cadre du programme ERRUISSOL, aujourd'hui intégré à la carte de l'aléa inondation sur le Portail « inondations » de la Région wallonne. Il s'agit du principal outil d'aide à la gestion des risques d'inondation en urbanisme et devrait devenir à ce titre un élément majeur de la politique d'adaptation territoriale aux niveaux régional et local. Méthodologiquement, cependant, la prise en compte du changement climatique n'est envisagée spécifiquement qu'au travers d'une couche dite « géologique », correspondant à l'aléa très faible (réurrence centennale), établie à la demande de la Commission européenne¹⁸⁰. Elle n'est pas utilisée, voire elle est inutilisable en pratique¹⁸¹. Certaines modélisations ont eu lieu concernant la Meuse et il est requis d'intégrer le changement climatique dans le prochain cycle de cartographie (2020), conformément à ce qu'exige, depuis 2010, le Code de l'eau, qui prévoit un réexamen et, si nécessaire, une mise à jour des cartes au plus tard pour le 22 décembre 2019. Ce réexamen doit prendre en compte « l'incidence probable des changements climatiques sur la survenance des inondations »¹⁸². Il n'est cependant pas certain que les moyens mis en œuvre actuellement le permettront¹⁸³. Or, compte tenu de la très longue durée de vie des constructions (50 ans), cette couche ne devrait-elle pas déjà être prise en compte à ce stade à titre de mesure de précaution ? Sur le plan juridique, la portée de cette carte n'est pas purement informative. Selon le Conseil d'État, cette carte de l'aléa inondation est un acte susceptible de faire grief et donc attaquant¹⁸⁴. On a dit par ailleurs que, depuis l'entrée en vigueur du CoDT, la carte pourrait avoir une valeur juridique plus forte eu égard à l'interdiction des villages de vacances dans les zones soumises à un « risque naturel majeur ». Son intégration dans le contenu de la première génération

175. Voir COMMISSION EUROPEENNE, *Planning for adaptation. Guidelines for municipalities*, projet ACT, 2014, 222 pp.

176. Voir le site de l'AWAC consacré à cet outil intitulé « Les Wallons s'adaptent » sur <http://leswallonssadaptent.be/>.

177. Voir R. MICHEL et F. VAN DIJK, *op. cit.*

178. Arrêté du Gouvernement Wallon du 10 mars 2016 adoptant les plans de gestion des risques d'inondation en ce compris les cartographies des zones soumises à l'aléa d'inondation et du risque de dommages dus aux inondations (M.B., 21 mars 2016). Les cartes de l'aléa inondation avaient déjà fait l'objet d'une approbation par le Gouvernement wallon en 2007.

179. <http://geoapps.wallonie.be/inondations>.

180. B. GERVASONI (SPW, comm. pers.), 22 août 2018. Selon B. GERVASONI, « Il est considéré que cet aléa très faible correspond au scénario extrême. Pour les tronçons de cours d'eau modélisés, cette couche 'géologique' est remplacée par la couche correspondant au débit Q100 (temps de retour de 100 ans) augmenté de 30%. Cette couche n'implique pour l'heure aucune condition particulière au niveau urbanisme et aménagement du territoire. Toutefois, des concertations seront régulièrement organisées entre les services de gestion de la carte d'aléa (GTI > DGO2 et DGO3) et l'AWAC pour tenir compte du facteur climatique. A l'horizon 2050 ou 2100, il n'est pas impossible que les critères de base de la cartographie évoluent dans un sens plus exigeant, par exemple certaines zones d'aléa faible peuvent passer en zones d'aléa moyen, ou le Q100 + 30% deviendrait le nouveau Q100, etc. ».

181. F. VAN DIJK (SPW, Cellule Aménagement-Environnement DGO4), comm. pers., 27 août 2018.

182. Art. D.52-3, § 8, du Code de l'eau.

183. *Ibid.*

184. C.E., 30 octobre 2012, commune d'Aywaille, n° 221.246.

des PGRI¹⁸⁵, soumis à évaluation des incidences et à enquête publique, règle désormais la question de sa conformité au droit européen.

Les autres risques – sécheresse, îlots de chaleur, argiles gonflantes, etc. – n'ont pas été cartographiés, comme c'est le cas aux Pays-Bas qui ont mis en ligne un « klimaateffectatlas » intégrant les principaux risques climatiques¹⁸⁶. L'avenir dira si les épisodes climatiques extrêmes, les demandes d'indemnisation au Fonds des calamités ou un éventuel contentieux climatique convaincront la Région wallonne de se pencher plus sérieusement sur ces risques bien réels.

La planification de la gestion de l'eau et des risques d'inondation

Par ailleurs, le droit de l'eau repose largement sur une approche programmatique, dont on peut se demander si elle a un effet sur les décisions d'urbanisme. La question est importante car la planification dans le domaine de l'eau inclut une série de mesures en lien avec les risques climatiques liés à l'eau. Dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau, les « programmes de mesures » que doit prendre le Gouvernement pour chaque bassin hydrographique pour atteindre les objectifs environnementaux de la directive¹⁸⁷, doivent par exemple inclure « *les mesures contribuant à atténuer les effets des inondations et des sécheresses* »¹⁸⁸. Dans le cadre de la directive 2007/60/CE sur les inondations, transposée dans notre Code de l'eau par un décret du 4 février 2010 et qui prend en compte les changements climatiques¹⁸⁹, le législateur européen a rendu obligatoire l'adoption de Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). Comme le résume le site d'informations sur les inondations de la Région wallonne, « *Le but de ces plans est de permettre aux Etats de se fixer des objectifs à atteindre en matière de gestion des inondations en fonction des analyses préliminaires (carte des zones inondables et carte des risques d'inondation) et en tenant compte notamment des coûts et des avantages. Les Plans de Gestion des Risques d'Inondation englobent tous les aspects de la gestion des risques d'inondation, en mettant l'accent sur la prévention, la protection, la préparation, et la réparation et analyse post-crise, y compris la prévision des inondations et les systèmes d'alerte précoce, et en tenant compte des caractéristiques du bassin hydrographique ou du sous-bassin considéré. Les Plans de Gestion des Risques d'Inondation peuvent*

également comprendre l'encouragement à des modes durables d'occupation des sols, l'amélioration de la rétention de l'eau, ainsi que l'inondation contrôlée de certaines zones en cas d'épisode de crue »¹⁹⁰.

Sans entrer dans le détail de cette législation complexe¹⁹¹, indiquons qu'un premier cycle de planification a été accompli en Région wallonne, au terme duquel le Gouvernement wallon a adopté, le 10 mars 2016, les quatre premiers PGRI wallons. Élaborés au terme d'un processus participatif, ces plans sont venus remplacer le premier « Plan global de Prévention et de Lutte contre les Inondations et leurs Effets sur les Sinistrés » (Plan « PLUIES »), adopté le 2 avril 2003.

Combinés avec la carte de l'aléa inondation visée à l'article D.53-2 du Code de l'eau dont elle est une partie intégrante¹⁹², ces plans sont évidemment des outils centraux dans la lutte contre les inondations, y compris dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Leur pilotage est assuré par un « groupe transversal inondations » (GTI) et par des « comités techniques de sous-bassins hydrographiques » (CTSBH), au sein desquels la DGO4 et la DGO3 sont représentées, facilitant ainsi la coordination des politiques d'aménagement et de gestion des risques d'inondation. Dans leur contenu, ces plans fixent notamment des objectifs généraux et spécifiques au district concerné ainsi qu'une programmation concertée de tous les projets de gestion et d'aménagement des masses d'eau à des fins de lutte contre les inondations.

La portée des instruments du Code de l'eau pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme

La question est de savoir si ces documents doivent être pris en compte par les autorités d'urbanisme. Encore une fois, il s'agit d'une question complexe d'articulation des polices¹⁹³. À notre estime, le seul principe d'intégration, à valeur législative (art. D.2 du livre I^{er} du Code de l'environnement), a une portée contraignante, en dépit de ce que soutient la XV^e chambre du Conseil d'État¹⁹⁴, et devrait suffire à exiger des autorités d'urbanisme qu'elles motivent leurs décisions lorsque celles-ci interfèrent manifestement avec les plans en matière de gestion de l'eau, fussent-ils à valeur indicative. L'examen du contenu des PGRI adoptés en 2016 montre qu'ils ont un contenu normatif incontestable, tant dans les objectifs qu'ils fixent

185. Art. D.54-3, § 1^{er}, 1^o, du Code de l'eau.

186. www.klimaateffectatlas.nl/.

187. Art. D.23, § 1^{er}, du Code de l'eau.

188. Art. D.23, § 3, 14^o, du Code de l'eau.

189. Préambule, para. 2, 4, 14.

190. http://environnement.wallonie.be/inondations/inondations_plans_de_gestion_intro.htm.

191. Sur les PGRI en Région wallonne, voir I. JEURISSEN, *op. cit.*, p. 65.

192. Art. D.53-4, § 1^{er}, 1^o. Cette carte doit être accompagnée d'une carte du risque de dommages dus aux inondations (art. D.53-2, § 1^{er}) mais cette dernière est peu utilisée.

193. Sur cette question, voir C-H BORN et A-S RENSON, *op. cit.*; M. QUINTIN, « Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier et d'autres polices administratives », *Amén.*, 2006, NS, pp. 20 à 31.

194. Voir les références citées en note 95.

que dans la programmation des travaux. La valeur de ces plans est par ailleurs indicative, ce qui signifie qu'il est possible *a priori* de s'en écarter moyennant une motivation. Nous n'avons cependant pas trouvé de jurisprudence permettant d'établir avec certitude la portée de ces plans pour les autorités d'urbanisme. Enfin, rappelons que l'interdiction des villages de vacances dans les zones soumises à un « risque naturel majeur »¹⁹⁵ donne à la carte de l'aléa inondation une incontestable valeur juridique (*supra*).

En tout état de cause, leur intégration dans le processus décisionnel se fera moins par un examen systématique par l'autorité d'urbanisme de la compatibilité du projet par rapport au PGRI applicable, que par les avis des instances techniques consultées et par le biais de l'évaluation des incidences le cas échéant, qui traduiront les prescriptions du PGRI en considérations concrètes applicables au projet. Même si l'avis de ces instances reste non conforme, il est certain que l'autorité sera tenue par une obligation de motivation au regard des motifs repris dans l'avis et donc du contenu du PGRI invoqué. Le Conseil d'État s'appuie sur ces avis pour vérifier si la motivation des permis accordés dans des zones inondables par exemple est adéquate¹⁹⁶.

Si le CoDT interdit d'implanter des villages de vacances dans les zones « soumises à un risque naturel majeur » (*supra*), le Code wallon de l'eau n'impose en revanche aucune contrainte réglementaire dans les zones soumises à l'aléa inondation. L'approche est donc à ce jour essentiellement axée, en droit wallon, sur la planification indicative et sur la responsabilisation des autorités compétentes, informées au cas par cas par les mécanismes d'aide à la décision dont question ci-après. Il est possible cependant que le Guide régional d'urbanisme soit complété par des « mesures d'aménagement préventives structurelles au niveau des plaines inondables », comme le suggère le projet de SDT (p. 132).

4.2. L'intégration procédurale

Il faut également évoquer brièvement les mécanismes procéduraux d'intégration susceptibles de mobiliser les autorités compétentes dans un contexte de changement climatique. C'est principalement par leur intermédiaire que l'information sur les risques climatiques, si elle existe, peut être intégrée dans la

décision. Deux mécanismes permettent de nourrir la décision sur l'adaptation.

L'évaluation des incidences sur l'environnement

Un autre outil permet de prendre en compte, dans une certaine mesure, les besoins de l'adaptation, à savoir l'évaluation des incidences des décisions. Si la directive 2001/42/CE exige de produire une information sur l'impact du plan ou programme sur les « facteurs climatiques », elle n'intègre pas à proprement parler d'exigences d'évaluation en lien avec l'adaptation au changement climatique. En revanche, la directive 2011/92/UE telle que modifiée par la directive 2014/52/UE, intègre timidement mais de façon explicite des obligations en ce sens. Désormais, l'auteur de l'évaluation doit inclure dans son rapport des informations sur les facteurs susceptibles d'être affectés par le projet, y compris les « impacts pertinents pour l'adaptation » ainsi que sur les « incidences du projet sur le climat (par exemple la nature et l'ampleur des émissions de gaz à effet de serre) et de la vulnérabilité du projet au changement climatique ». Il faut aussi ajouter une « description des incidences négatives notables attendues du projet sur l'environnement qui résultent de la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents et/ou de catastrophes majeurs en rapport avec le projet concerné ». Il semble donc désormais obligatoire d'évaluer la vulnérabilité climatique du projet et, si celui-ci constitue un potentiel danger en cas d'épisode climatique extrême, les impacts potentiels d'un accident¹⁹⁷. La directive 2014/52/UE a été transposée par un décret wallon du 24 mai 2018¹⁹⁸.

La consultation d'instances d'avis

Enfin, un mécanisme essentiel d'intégration consiste dans la consultation obligatoire ou facultative d'instances d'avis spécialisées. Le CoDT prévoit à cet égard l'obligation pour l'autorité compétente de consulter la DGO3 pour « tout projet relatif à un bien immobilier qui de par sa localisation ou sa nature, est susceptible de produire un impact sur un cours d'eau ou est soumis à l'aléa inondation au sens de la cartographie adoptée par le Gouvernement en application de l'article D.53-2 du Code de l'Eau »¹⁹⁹. Les autres risques climatiques ne font pas l'objet d'une consultation obligatoire mais il faut souligner que depuis 1999 la DGO4 s'est dotée, en interne, d'une « cellule aménagement-environnement » (CAE), dont la mission est précisément de rendre des avis sur les aspects

195. Art. R.IV.45-2, 1°.

196. Par ex. C.E., 11 mars 2014, Vandewalle et crts, n° 226.705.

197. Annexe IV, points 4, 5, f, et 8.

198. M.B., 6 juin 2018.

199. Art. R.IV.35-1.

environnementaux de certains permis, en ce compris sur les risques naturels liés au changement climatique (notamment le karst et les glissements de terrain)²⁰⁰. Elle constitue assurément une aide précieuse à la décision. Les avis rendus par ces instances sont toutefois des avis simples, dont l'autorité peut s'écarter moyennant motivation.

Conclusion

Les changements climatiques en cours appellent à un véritable sursaut de la société. D'une part, celle-ci doit parvenir à réduire drastiquement ses émissions de gaz à effet de serre, ce qui suppose une transition rapide vers une économie décarbonée et le développement des énergies renouvelables. D'autre part, le changement du climat étant déjà à l'œuvre, la société doit s'adapter, transformer ses structures, ses règles, ses institutions pour réduire au maximum les impacts négatifs multiples et en cascade que ne manquera pas de causer le réchauffement du climat.

La dimension territoriale de l'adaptation n'échappe à personne. Elle suppose une approche intégrée, planifiée, participative de l'ensemble des politiques liées au territoire pour réorienter les usages du sol dans une trajectoire réduisant les risques climatiques – inondations, coulées boueuses, canicules, incendies de forêt, etc. Cette intégration ne sera possible que si la volonté politique existe, à tous les niveaux de pouvoir, d'évaluer les risques climatiques sans écarter les scénarios les plus extrêmes, de formaliser des politiques d'adaptation dans des outils de planification sectorielle et d'aménagement du territoire, d'avoir l'audace de réglementer les usages du sol là

où ils exposent les entreprises et les particuliers à des risques ou là où ils entravent l'adaptation, d'avoir le courage de recourir aux outils de politique foncière pour acquérir la maîtrise foncière des terrains vitaux pour la gestion des catastrophes par exemple.

Le CoDT et, de manière plus large, le droit wallon du cadre de vie, éclairé par une cartographie de certains risques et une réflexion stratégique au niveau national et régional, permettent déjà de mener une telle politique, à tout le moins dans les secteurs les plus exposés. Au niveau local, la Convention des Maires sur le climat et l'énergie, qui comporte un volet « adaptation » depuis 2015, constitue un outil volontaire de planification locale dont le succès grandissant en Wallonie permet de diffuser largement au sein des communes cette culture de l'anticipation du long terme. Le droit de l'urbanisme ne fixe cependant pas une obligation claire dans le chef des pouvoirs publics d'anticiper les dommages que risque de causer le réchauffement climatique. Les contraintes ont été au contraire réduites, les outils ont perdu de leur force normative et ne peuvent plus régler certains usages du sol ou certains aspects de la construction, y compris des considérations cruciales comme la sécurité et la solidité de celle-ci. La cartographie des risques climatiques reste limitée aux risques d'inondation et du karst, sans avoir été révisée pour intégrer les données climatiques les plus récentes. Si dans les autres domaines de l'environnement, une telle inertie peut rester inaperçue, dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, elle risque bien d'être dramatique. L'été 2018 devrait faire réfléchir les autorités en charge de ces questions. Elles en seraient d'autant plus avisées qu'elles pourraient, un jour, devoir rendre des comptes en justice de leur inertie, dans le cadre du contentieux climatique naissant.

200. Selon le site de la DGO4, cette cellule « est composée d'une équipe multidisciplinaire chargée de rendre des avis techniques et juridiques sur des projets nécessitant une approche transversale dans des matières qui sont à l'intersection de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement. A ce titre, elle est un acteur privilégié dans la coordination des liens entre la DGO 4, la DGO 3 et la DGO 1. Elle prend une part active dans les travaux de la cellule stratégique de convergence DGO 3 – DGO 4 (pilotage de divers groupes de travail et intégration à la structure faîtière de cette cellule de dialogue et de complémentarité entre les deux directions générales). Elle a également vocation à développer des liens avec les autres directions ou services de la direction générale. La cellule Aménagement – Environnement est ainsi sollicitée pour rendre un avis, au nom de la direction générale, sur tous les recours relatifs aux permis d'environnement. En matière de permis unique, elle assure l'instruction, conjointement avec la DGO 3, des recours relatifs aux carrières et aux installations inhérentes au secteur des déchets (CET, tri-recyclage, boues de dragage). Son expertise est notamment reconnue dans les domaines suivants : (...) les risques naturels (inondations, karst, marnières, glissements de terrain, éboulement de parois rocheuses, etc.) (...) » (http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_amenagement/index.php/site/cellule/cae).