

Qu'est-ce qui explique les différentes stratégies de développement urbanistique adoptées par les communes wallonnes ?

Auteur : Colson, Alexis

Promoteur(s) : Halleux, Jean-Marie

Faculté : Faculté des Sciences

Diplôme : Master en urbanisme et développement territorial, à finalité spécialisée en Territoires post-industriels et rurbains

Année académique : 2025-2026

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/27345>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.



**Université de Liège
Faculté des Sciences
Département de géographie**

Qu'est-ce qui explique les différentes stratégies de développement urbanistique adoptées par les communes wallonnes ?

Mémoire présenté par Alexis COLSON

pour l'obtention du titre de

**Master en urbanisme et développement territorial
Finalité « Territoires post-industriels et rurbains »**

Année académique : 2025-2026

Présidence des mémoires : **Pr. Jan BOGAERT**

Promoteur : **Pr. Jean-Marie HALLEUX**

Lecteur(s) : **Pr. Serge Schmitz – Pr. Jacques Teller**

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Jean-Marie Halleux, promoteur de ce mémoire, pour son accompagnement, ses conseils et les orientations qu'il m'a apportées tout au long de ce travail. Ses remarques m'ont permis de préciser ma réflexion et de construire progressivement cette recherche.

Je souhaite également remercier les administrations communales de Neupré, Nandrin et Tinlot pour leur accueil et leur disponibilité. Je remercie tout particulièrement les conseillers et conseillères en aménagement du territoire qui ont accepté de me recevoir, de répondre à mes questions, de discuter des pratiques de leur commune et de me permettre de consulter les dossiers nécessaires à cette étude. Leur collaboration a été essentielle à la réalisation de la partie empirique de ce mémoire.

J'adresse également mes remerciements à Maître Determe pour le temps qu'il a consacré à la vérification des aspects juridiques de ce travail et pour les éclaircissements qu'il m'a apportés.

Je remercie aussi Madame Shanti Dalem, conseillère en aménagement du territoire à la commune de Soumagne, pour sa disponibilité, ses conseils et les nombreux échanges qui ont contribué à nourrir ma réflexion sur les pratiques communales en matière d'urbanisme.

Mes remerciements s'adressent par ailleurs aux enseignants du master en Urbanisme et Développement territorial de l'Université de Liège, dont les enseignements ont contribué à construire les connaissances mobilisées dans ce mémoire.

Enfin, je tiens tout particulièrement à remercier mes parents pour leur soutien, leurs encouragements et leur relecture attentive de ce travail. Je remercie également l'ensemble de mes proches et de mes amis pour leur présence, leur patience et leurs encouragements durant la réalisation de ce mémoire.

Table des matières

Liste des figures	9
Liste des tableaux	10
Glossaire	11
Introduction générale	20
Chapitre 1 — État de l’art : stratégies communales, urbanisation diffuse et régulation du développement	23
1.1. Les communes comme actrices du développement territorial.....	23
1.2. Définir la stratégie communale de développement.....	24
1.3. La trajectoire historique de l’urbanisation diffuse en Belgique et en Wallonie	25
1.4. Les instruments locaux et la fabrication des formes urbaines	27
1.5. Les facteurs explicatifs des stratégies communales.....	28
1.5.1. Les facteurs territoriaux et fonciers	28
1.5.2. Les facteurs socio-économiques et résidentiels	29
1.5.3. Les facteurs financiers et fiscaux	29
1.5.4. Les facteurs politiques locaux et les relations entre acteurs	29
1.5.5. Les contraintes techniques, juridiques et environnementales	30
1.5.6. Conclusion	31
1.6. Le cadre wallon contemporain : optimisation spatiale, centralités et sobriété foncière ..	31
1.7. Lacunes de la littérature et positionnement de la recherche	32
Chapitre 2 — Les outils communaux d’encadrement du développement résidentiel en Wallonie	33
2.1. Introduction	33
2.2. Le schéma de développement communal comme outil de cadrage	33
2.3. Le schéma d’orientation local et les guides d’urbanisme	35
2.4. Les ZACC comme réserves foncières à hiérarchiser	36
2.5. Le permis d’urbanisation : encadrer l’ouverture de nouveaux lots résidentiels	36
2.5.1. Les divisions de terrain non soumises à un permis d’urbanisation	37
2.6. Le permis d’urbanisme de constructions groupées	38
2.7. Les projets d’immeubles résidentiels : encadrer la densification	39
2.8. Les certificats d’urbanisme n° 2 et les avis préalables : distinguer la procédure officielle des pratiques locales	40
2.9. Les décisions : octrois, refus, conditions, motivations et recours	40
2.10. Ce que ces outils permettent d’observer.....	41
2.11. Conclusion	42

Chapitre 3 — Méthodologie	43
3.1. Rappel de la question de recherche	43
3.2. Hypothèses de recherche	43
H1 — Effet du profil territorial.....	43
H2 — Effet de la disponibilité foncière	43
H3 — Effet du niveau socio-économique et du cadre résidentiel	43
H4 — Effet des contraintes techniques, juridiques et urbanistiques.....	44
H5 — Rôle du contexte politique local	44
3.3. Choix d’une approche comparative	44
3.4. Sélection des communes étudiées	44
3.5. Données mobilisées.....	45
3.6. Analyse des permis d’urbanisation	46
3.7. Analyse des projets d’immeubles résidentiels	47
3.8. Analyse des avis préalables et des échanges en amont	48
3.9. Construction d’une grille d’analyse des décisions communales	48
3.10. Articulation du corpus descriptif, des données territoriales et des données qualitatives	49
3.11. Prise en compte de la dimension politique locale	49
3.12. Limites méthodologiques	49
Chapitre 4 — Analyse empirique des stratégies communales.....	51
4.1. Introduction	51
4.2. Présentation territoriale des communes étudiées	52
4.2.1. Neupré : une commune résidentielle périurbaine sous influence liégeoise	52
4.2.2. Nandrin : une commune résidentielle du Condroz entre périurbanisation et ruralité.....	55
4.2.3. Tinlot : une commune rurale résidentielle en voie de périurbanisation.....	58
4.2.4. Comparaison socio-économique, résidentielle, budgétaire et foncière	60
4.3. Analyse des données communales recueillies	62
4.3.1. Neupré.....	62
4.3.2. Nandrin	65
4.3.3. Tinlot.....	68
4.4. Lecture transversale des données.....	72
4.4.1. Trois positions distinctes dans un même gradient territorial	72
4.4.2. De l’ouverture au refus : une stratégie faite de degrés	73
4.4.3. Le filtrage en amont.....	74
4.4.4. La densité, la localisation et l’ampleur comme principaux objets d’arbitrage	74

4.4.5. Documents de planification, pratiques administratives et marges de manœuvre	75
4.4.6. Mise à l'épreuve des hypothèses de recherche.....	75
4.4.7. Typologie finale et réponse comparative	76
Chapitre 5 — Conclusion générale	77
5.1. Réponse à la question de recherche	77
5.2. Principaux enseignements de la comparaison	77
5.3. Les apports du mémoire	77
5.3.1. Un apport empirique : documenter la trajectoire des projets	77
5.3.2. Un apport méthodologique : dépasser le comptage des décisions	78
5.3.3. Un apport théorique : définir la stratégie comme une pratique.....	78
5.3.4. Un apport opérationnel pour l'action territoriale	78
5.4. Limites de la recherche	79
5.5. Perspectives de recherche.....	79
5.6. Conclusion finale	80
Références bibliographiques.....	81

Liste des figures

Figures 1 et 2. Part des maisons situées dans un périmètre de lotissement ou d'urbanisation en Wallonie et évolution de la dispersion urbaine en Belgique.	26
Figure 3. Classification morphologique des communes wallonnes selon les dimensions fractales du bâti et typologie des classes.....	28
Figure 4. Évolution des logements autorisés en France selon le type de logement, 2010-2019.	30
Figure 5. Localisation de Neupré, Nandrin et Tinlot le long de la route du Condroz (N63).	45
Figure 6. Localisation de Neupré dans l'axe Liège-Condroz.	52
Figure 7. Potentiel foncier résidentiel théorique à Neupré : parcelles non bâties de plus de 300 m ² en zone d'habitat et zone d'habitat à caractère rural.	54
Figure 8. Localisation de Nandrin dans l'axe Liège-Condroz.	55
Figure 9. Potentiel foncier résidentiel théorique à Nandrin : parcelles non bâties de plus de 300 m ² en zone d'habitat et zone d'habitat à caractère rural.	57
Figure 10. Localisation de Tinlot dans l'axe Liège-Condroz.	58
Figure 11. Potentiel foncier résidentiel théorique à Tinlot : parcelles non bâties de plus de 300 m ² en zone d'habitat et zone d'habitat à caractère rural.	60

Liste des tableaux

Tableau 1. Comparaison de la densité de population entre Neupré et Liège.....	52
Tableau 2. Indicateurs socio-démographiques de Neupré.....	53
Tableau 3. Indicateurs socio-économiques de Neupré	53
Tableau 4. Contexte politique de Neupré	54
Tableau 5. Indicateurs socio-démographiques de Nandrin.....	56
Tableau 6. Indicateurs socio-économiques de Nandrin.....	56
Tableau 7. Contexte politique de Nandrin.....	57
Tableau 8. Comparaison de la densité de population entre Tinlot et Liège.....	58
Tableau 9. Indicateurs socio-démographiques de Tinlot.....	59
Tableau 10. Indicateurs socio-économiques de Tinlot	59
Tableau 11. Contexte politique de Tinlot	60
Tableau 12. Comparaison socio-économique, résidentielle, budgétaire et foncière des communes étudiées	61
Tableau 13. Synthèse du corpus résidentiel consulté à Neupré.....	62
Tableau 14. Permis d’urbanisation recensés à Neupré dans le corpus consulté	63
Tableau 15. Évolution du projet rue Duchêne à Neupré	63
Tableau 16. Synthèse du corpus résidentiel consulté à Nandrin	65
Tableau 17. Permis d’urbanisation recensés à Nandrin dans le corpus consulté.....	66
Tableau 18. Permis groupés recensés à Nandrin dans le corpus consulté	66
Tableau 19. Projets d’immeubles recensés à Nandrin dans le corpus consulté	67
Tableau 20. Avis préalables et échanges en amont recensés à Nandrin.....	67
Tableau 21. Synthèse du corpus résidentiel consulté à Tinlot.....	69
Tableau 22. Permis d’urbanisation recensés à Tinlot dans le corpus consulté	69
Tableau 23. Permis groupés recensés à Tinlot dans le corpus consulté	70
Tableau 24. Synthèse comparative des stratégies communales observées.....	73
Tableau 25. Appréciation des hypothèses à partir des trois études de cas.....	76

Glossaire

Acceptabilité locale ou sociale · *notion analytique*

Degré auquel un projet est considéré comme recevable par les habitants, les élus et les acteurs locaux au regard de ses effets perçus. Elle peut concerner la densité, la mobilité, le paysage, les nuisances ou l'identité du lieu. Elle ne se mesure pas par la seule présence ou l'absence de réclamations.

Affectation du sol · *cadre juridique*

Destination attribuée à un espace par un outil d'aménagement, principalement par le plan de secteur. Elle indique les fonctions admises ou exclues dans la zone concernée. Elle ne se confond ni avec la nature cadastrale du bien, ni avec son usage de fait. [CoDT, art. D.II.18 à D.II.25 et D.II.55]

Analyse qualitative · *méthode*

Démarche qui interprète le contenu, le contexte et le déroulement des situations plutôt que de chercher une généralisation statistique. Dans ce mémoire, elle repose sur la lecture des dossiers, les entretiens communaux, les documents d'aménagement et les données territoriales.

Artificialisation · *notion territoriale*

Processus par lequel des terres agricoles, forestières ou naturelles sont urbanisées. Elle est plus large que l'imperméabilisation : un espace peut être artificialisé sans être entièrement couvert d'un matériau imperméable. L'artificialisation nette correspond au solde entre nouvelles artificialisations et désartificialisations. [Service public de Wallonie, 2024]

Avis préalable · *pratique observée*

Dans ce mémoire, échange en amont entre un porteur de projet et un service communal afin d'examiner une première intention, d'identifier les contraintes et de demander des adaptations avant le dépôt d'un permis. Cette expression décrit une pratique administrative locale : elle ne désigne ni un CU2, ni un acte conférant un droit à construire, ni les avis formels prévus dans certaines procédures du CoDT.

Cadre de vie · *notion analytique*

Ensemble des caractéristiques bâties, paysagères, environnementales et fonctionnelles qui influencent la qualité d'un lieu : forme du bâti, espaces ouverts, mobilité, équipements, tranquillité, vues, nuisances et identité locale. Dans le mémoire, sa préservation constitue un motif récurrent d'encadrement des projets.

CCATM · *institution*

Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité. Elle rend des avis sur les questions qui lui sont soumises et peut également émettre des avis d'initiative. Elle éclaire la décision, mais ne délivre pas elle-même les permis. [CoDT, art. D.I.7]

Centralité · *notion de planification*

Partie du territoire identifiée par un schéma en raison notamment d'une concentration de logements et d'un accès aisé aux services et équipements. Elle a vocation à être renforcée par une densification appropriée, le renouvellement, la mixité et l'amélioration du cadre de vie. Dans ce mémoire, être situé dans ou hors centralité ne détermine pas automatiquement l'octroi ou le refus : la distinction intervient surtout dans la discussion sur la densité et la forme du projet. [CoDT, art. D.II.10 ; SDT, 2024]

Charge d'urbanisme · *cadre juridique*

Obligation imposée au demandeur, en plus des conditions nécessaires au projet, afin de compenser l'impact résiduel de celui-ci sur la collectivité, les services écosystémiques ou l'environnement. Elle doit respecter le principe de proportionnalité et peut porter sur des travaux, des équipements, des cessions ou, dans les cas prévus, une somme d'argent. [CoDT, art. D.IV.54 à D.IV.54/4]

CoDT · *cadre juridique*

Code du Développement territorial. Il organise en Wallonie les objectifs d'aménagement du territoire, les outils de planification et d'urbanisme, les permis, les certificats et les principales procédures. Le présent glossaire se réfère à la coordination officielle applicable à partir du 25 mai 2026, version 46.2. [Service public de Wallonie, 2026a]

Collège communal · *acteur public*

Organe exécutif de la commune. En urbanisme, il instruit, décide ou rend un avis selon la nature du projet et la répartition des compétences prévue par le CoDT. Son intervention s'inscrit dans un cadre régional comprenant, selon les cas, le fonctionnaire délégué, la tutelle et le recours. [CoDT, Livre IV]

Comptage descriptif · *méthode*

Dénombrement des dossiers, décisions ou étapes observés afin de résumer le corpus. Dans ce mémoire, ces comptages servent à situer les pratiques communales ; ils ne constituent ni une analyse statistique inférentielle, ni une mesure exhaustive de toute l'activité urbanistique des communes.

Condition de permis · *cadre juridique*

Exigence intégrée à la décision et nécessaire soit à l'intégration du projet dans l'environnement bâti ou non bâti, soit à sa faisabilité et à son exploitation. Une condition se distingue d'une charge d'urbanisme, qui vise à compenser un impact sur la collectivité. [CoDT, art. D.IV.53]

Corpus empirique · *méthode*

Ensemble des matériaux effectivement analysés pour produire les résultats. Ici, il comprend les permis d'urbanisation, les permis d'urbanisme de constructions groupées, les projets d'immeubles, les avis et échanges préalables, ainsi que les entretiens et documents communaux. Les CU2 sont présentés dans la théorie, mais ne font pas partie de ce corpus.

CU1 — certificat d'urbanisme n° 1 · *cadre juridique*

Certificat qui renseigne la situation urbanistique d'un bien immobilier. Il informe sur le cadre applicable, sans contenir l'appréciation d'un projet déterminé qui caractérise le CU2. [CoDT, art. D.IV.1, § 3]

CU2 — certificat d'urbanisme n° 2 · *cadre juridique*

Certificat qui reprend les informations du CU1 et y ajoute l'appréciation du collège communal ou du fonctionnaire délégué sur les actes et travaux projetés. Cette appréciation conserve sa validité pendant deux ans sous les réserves prévues par le Code. Dans le mémoire, le CU2 est expliqué théoriquement mais n'est pas analysé empiriquement, car il est peu mobilisé dans les trois communes. [CoDT, art. D.IV.1, § 3, et D.IV.61]

Densification · *notion urbanistique*

Augmentation du nombre de logements, d'habitants ou du volume bâti dans un espace déjà urbanisé. Elle peut résulter d'une construction en dent creuse, d'une division de logement, d'une transformation ou d'un projet plus compact. Elle n'implique pas nécessairement un immeuble à appartements ni une rupture avec le tissu existant. [SDT, 2024]

Densification douce · *notion urbanistique*

Forme progressive et de petite échelle de densification du tissu existant, par exemple par division, extension, construction intercalaire ou création limitée de logements. Elle cherche à augmenter l'offre sans transformation morphologique brutale du quartier. [Charlier & Debuissou, 2024]

Densité résidentielle · *notion urbanistique*

Rapport entre une quantité de logements ou d'habitants et une superficie de référence. Sa valeur dépend du périmètre et de l'unité retenus. Dans les dossiers étudiés, la densité renvoie surtout au nombre de lots ou de logements jugé acceptable au regard du site, de l'accès, du tissu bâti et des orientations communales.

Dépendance au sentier · *notion théorique*

Mécanisme par lequel les choix passés — zonages, voiries, formes bâties, équipements et habitudes de mobilité — réduisent ou orientent les possibilités actuelles. Dans le mémoire, cette notion explique pourquoi l'urbanisation diffuse héritée continue d'influencer les stratégies communales. [Mustafa et al., 2020]

Dérogação · *cadre juridique*

Mécanisme permettant, dans les hypothèses et conditions fixées par le CoDT, de ne pas respecter une disposition à valeur réglementaire, notamment une prescription du plan de secteur ou une norme obligatoire. Elle se distingue de l'écart, qui concerne un contenu à valeur indicative. [CoDT, art. D.IV.6 à D.IV.13]

Disponibilité foncière effective · *notion foncière*

Part des terrains qui peuvent réellement être mobilisés pour un projet compte tenu de la propriété, de la volonté de vendre, de l'accès, de l'équipement, de la forme parcellaire, des risques, des contraintes juridiques et de la faisabilité économique. Elle ne peut pas être déduite directement du seul taux d'offre foncière théorique. [IWEPS, 2025]

Division non soumise à permis d'urbanisation · *cadre juridique*

Division qui ne déclenche pas l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisation parce qu'elle relève d'une exclusion prévue par le CoDT, notamment certains actes de donation, actes involontaires, partages successoraux ou divisions répondant à des conditions précises. Cette exemption n'accorde pas automatiquement un droit de construire : les permis d'urbanisme ultérieurs restent nécessaires et appréciés. Pour certaines divisions destinées à l'habitation, le notaire doit préalablement informer le collège communal et le fonctionnaire délégué. [CoDT, art. D.IV.3 et D.IV.102]

Écart · *cadre juridique*

Décision motivée de s'éloigner d'une indication contenue dans un schéma, un guide à valeur indicative, une carte d'affectation des sols ou le contenu indicatif d'un permis d'urbanisation. L'écart doit respecter les conditions prévues par le CoDT, notamment celle de ne pas compromettre les objectifs de l'outil concerné. Il ne doit pas être confondu avec une dérogation à une règle contraignante. [CoDT, art. D.IV.5]

Étalement urbain · *notion territoriale*

Processus d'expansion de l'urbanisation vers des espaces plus éloignés des centralités, souvent sous des formes diffuses, peu denses et dépendantes de la voiture. Il décrit une organisation spatiale ; l'artificialisation mesure plus directement la transformation des sols. Les deux phénomènes sont liés sans être synonymes. [SDT, 2024 ; CoDT, art. D.I.1]

Étude de cas comparative · *méthode*

Méthode consistant à analyser plusieurs cas selon une grille commune afin d'identifier des ressemblances, des différences et des mécanismes possibles. La comparaison de Neupré, Nandrin et Tinlot vise une compréhension approfondie et contextualisée ; elle ne rend pas les trois communes statistiquement représentatives de toute la Wallonie.

Filtrage en amont · *notion analytique*

Processus par lequel un projet est réorienté, réduit, reporté ou abandonné avant le dépôt d'une demande officielle, à la suite d'échanges avec la commune. Il s'agit d'une catégorie d'analyse construite pour le mémoire, non d'une procédure juridique définie par le CoDT.

Fonctionnaire délégué · *acteur public*

Agent de l'administration wallonne désigné pour un ressort territorial. Selon le type de dossier, il rend un avis, participe à l'instruction, délivre certains permis ou exerce un contrôle sur des décisions communales. Il représente l'échelon régional et ne fait pas partie de l'administration communale. [CoDT, art. D.I.3 et Livre IV]

Gabarit · *notion urbanistique*

Ensemble des dimensions qui donnent son volume à une construction : hauteur, nombre de niveaux, largeur, profondeur et forme générale. L'appréciation d'un gabarit est contextualisée ; le terme ne correspond pas à une valeur uniforme applicable à tous les projets.

GCU - guide communal d'urbanisme · *outil d'urbanisme*

Outil par lequel la commune décline des objectifs d'urbanisme en indications adaptées à son territoire. Les anciens règlements communaux d'urbanisme en vigueur sont devenus des GCU et leurs dispositions sont devenues indicatives. Un simple projet de règlement jamais approuvé, comme celui évoqué à Nandrin, n'est pas un GCU et ne constitue pas une base juridique officielle. [CoDT, art. D.III.4, D.III.5 et D.III.12]

Géoportail de la Wallonie · *source cartographique*

Portail public donnant accès à des données géographiques wallonnes, notamment le plan de secteur, le parcellaire de référence et les orthophotoplans. Les couches doivent être interprétées selon leur date, leur précision et leur statut juridique. [Service public de Wallonie, 2026b]

Gradient périurbain · notion analytique

Ordre spatial allant d'un espace proche du pôle urbain vers des communes plus éloignées et plus rurales. Dans le mémoire, Neupré, Nandrin et Tinlot sont situées à des positions différentes le long de ce gradient afin de comparer la pression résidentielle, la densité, les formes bâties et les stratégies locales.

Homevoter hypothesis · notion théorique

Hypothèse selon laquelle les propriétaires occupants peuvent soutenir des politiques locales protégeant la valeur de leur logement, celui-ci représentant une part importante de leur patrimoine. Elle fournit une grille de lecture des préférences locales, mais ne prouve pas que chaque opposition ou décision communale procède de ce mécanisme. [Fischel, 2001]

Imperméabilisation · notion environnementale

Recouvrement permanent du sol et du sous-sol par un matériau artificiel imperméable, comme l'asphalte ou le béton. Elle constitue une forme particulièrement intense de transformation du sol, mais ne recouvre pas toute l'artificialisation. [Service public de Wallonie, 2025]

Intégration urbanistique · notion urbanistique

Compatibilité d'un projet avec son environnement bâti et non bâti au regard notamment de l'implantation, du gabarit, des matériaux, du relief, du paysage, des accès et du tissu existant. Le CoDT permet d'imposer des conditions nécessaires à cette intégration. [CoDT, art. D.IV.53]

IPP - impôt des personnes physiques · indicateur fiscal

Impôt fédéral sur les revenus des personnes physiques. Les communes perçoivent une taxe additionnelle calculée en pourcentage de l'IPP dû à l'État par leurs contribuables. L'IPP intervient donc dans les ressources communales, sans résumer à lui seul toute la situation financière d'une commune. [IWEPS/WalStat, indicateur 831102]

IWEPS · institution statistique

Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique. Il produit et diffuse des analyses et des indicateurs sur la Wallonie. Le mémoire utilise notamment ses données relatives à la population, aux revenus, au logement, aux finances locales et à l'offre foncière. [IWEPS]

Lot · notion foncière

Partie d'un bien issue d'une division. Un lot destiné à l'habitation ou vendu comme terrain à bâtir n'emporte pas, à lui seul, la garantie qu'un permis d'urbanisme sera délivré : le projet reste soumis aux règles applicables et à l'appréciation de l'autorité compétente. [CoDT, Livre IV]

Lotissement · terminologie

Terme courant et historique désignant la division et l'aménagement d'un terrain en lots. Pour les procédures actuelles relevant du CoDT, l'appellation juridique à privilégier est « permis d'urbanisation ». Le mot « lotissement » peut être conservé lorsqu'il désigne un ensemble bâti existant ou un ancien dossier. [CoDT, art. D.IV.2]

Motivation · cadre juridique

Exposé des considérations de fait et de droit qui justifient une décision. En matière de permis, elle doit rendre compréhensibles les raisons d'un octroi, d'un refus, d'une condition, d'une charge, d'un écart ou d'une dérogation. Elle ne peut pas se limiter à une formule générale sans lien avec le projet. [CoDT, art. D.IV.53 et D.IV.62]

NIMBY · notion théorique

Acronyme de « Not In My Back Yard », utilisé pour décrire une opposition locale à un projet accepté en principe mais rejeté à proximité du lieu de résidence. Dans le mémoire, la notion sert à examiner l'acceptabilité locale sans réduire automatiquement toute contestation à un réflexe égoïste ou irrationnel. [Dear, 1992]

Offre foncière non urbanisée destinée à l'habitat · indicateur territorial

Terrains non urbanisés situés, au plan de secteur, dans des zones destinées à l'habitat. L'indicateur utilisé dans le mémoire exprime leur superficie en pourcentage de l'ensemble des zones destinées à l'habitat de l'entité. Il mesure une offre potentielle et théorique, non une disponibilité immédiate : il ne tient pas entièrement compte de la rétention foncière, de l'équipement, des contraintes de site ou de la volonté des propriétaires. [IWEPS/WalStat, indicateur 216500 ; note méthodologique 2025]

Optimisation spatiale · objectif territorial

Objectif consistant à préserver au maximum les terres et à assurer une utilisation efficiente et cohérente du sol par l'urbanisation. Le CoDT y inclut la lutte contre l'étalement urbain. La notion organise la stratégie régionale et communale sans se réduire à une règle unique de densité. [CoDT, art. D.I.1]

Orthophotoplan · source cartographique

Image aérienne corrigée géométriquement afin de pouvoir être utilisée comme une carte. Elle permet d'observer l'occupation du sol et le bâti à une date donnée, mais ne remplace ni un relevé de terrain ni une donnée cadastrale ni l'examen juridique du bien. [Service public de Wallonie, 2026b]

Parcellaire cadastral · source cartographique

Représentation des parcelles cadastrales et de leurs identifiants, utilisée pour localiser et croiser les biens. Elle est utile à l'analyse foncière, mais ne détermine pas à elle seule les droits urbanistiques ni la constructibilité d'une parcelle. [Service public de Wallonie, 2026b]

Périurbanisation · notion territoriale

Développement résidentiel au-delà des noyaux urbains, dans des communes qui conservent des relations fonctionnelles fortes avec la ville, notamment par les déplacements domicile-travail, les services et les marchés du logement. Elle contribue à former un gradient entre l'agglomération et les espaces ruraux. [Halleux et al., 2002]

Permis d'urbanisation · cadre juridique

Autorisation préalable, écrite et expresse portant sur une conception urbanistique d'ensemble d'un bien à diviser en au moins trois lots non bâtis destinés à l'habitation. Le projet peut également organiser les voiries, les espaces publics ou collectifs, les infrastructures techniques et les fonctions complémentaires. Certaines divisions sont expressément exclues de cette obligation. [CoDT, art. D.IV.2 et D.IV.3]

Permis d'urbanisme · cadre juridique

Autorisation préalable requise pour les actes et travaux énumérés par le CoDT, notamment pour construire, transformer, démolir, créer un nouveau logement ou modifier certaines destinations. L'exigence et la procédure dépendent de la nature, de l'ampleur et de la localisation du projet. [CoDT, art. D.IV.4]

Permis d'urbanisme de constructions groupées · cadre juridique

Permis d'urbanisme portant, dans une même demande, sur plusieurs constructions mitoyennes ou non, destinées en tout ou en partie à l'habitation ou à une fonction accessoire et formant un ensemble. Dans le mémoire, l'expression abrégée « permis groupé » doit être comprise comme un raccourci et non comme la dénomination juridique complète. [CoDT, art. D.IV.1, § 1er]

Plan de secteur · outil de planification

Plan régional qui fixe l'aménagement du territoire qu'il couvre et attribue des affectations aux différentes zones. Ses prescriptions graphiques et littérales ont valeur réglementaire. Il s'impose aux schémas, guides, permis et CU2, sous réserve des mécanismes de dérogation prévus par le CoDT. [CoDT, art. D.II.18, D.II.20 et D.II.55]

Prescription · terminologie juridique

Disposition qui encadre l'usage du sol ou les caractéristiques d'un projet. Sa force juridique dépend de l'outil dont elle provient : les prescriptions du plan de secteur sont réglementaires, tandis que les schémas et la plupart des contenus des guides ont valeur indicative. [CoDT, art. D.II.16, D.II.55 et D.III.8]

Pression immobilière ou résidentielle · notion analytique

Intensité de la demande de logements et de terrains, perceptible par les prix, le nombre de projets, les transactions, les demandes reçues et les observations des services. Dans le mémoire, elle constitue un faisceau d'indices et non un indicateur unique mesuré de manière exhaustive.

Prix médian de l'immobilier résidentiel · indicateur immobilier

Prix qui partage les transactions observées en deux groupes de même taille : la moitié des ventes se situe en dessous et l'autre moitié au-dessus. Il est moins sensible aux valeurs extrêmes qu'un prix moyen. Il concerne les biens résidentiels vendus et ne doit pas être confondu avec le prix des terrains à bâtir ou la valeur foncière générale. [IWEPS/WalStat, indicateur 234002 ; Statbel]

Propriété occupante · indicateur de logement

Expression abrégée employée pour désigner la part des logements classiques occupés par leur propriétaire. Selon WalStat, un logement est classé dans cette catégorie dès qu'au moins un habitant détient un droit de propriété, même partiel ou indirect. Dans le texte final, l'intitulé complet « part de logements occupés par leur propriétaire » est préférable. [IWEPS/WalStat, indicateur 201101 ; Census 2021]

QGIS · outil d'analyse

Logiciel libre de système d'information géographique utilisé pour afficher, croiser, mesurer et cartographier des données spatiales. Dans le mémoire, il sert notamment à confronter le plan de secteur, le parcellaire, les orthophotoplans et la localisation des dossiers. [QGIS.org]

Recettes ordinaires communales par habitant · indicateur financier

Montant des recettes ordinaires enregistrées dans les comptes communaux, divisé par le nombre d'habitants. L'indicateur facilite la comparaison d'échelles communales différentes, mais ne représente pas les recettes totales : une petite commune peut afficher un montant par habitant élevé tout en percevant un total inférieur à celui d'une commune plus peuplée. [IWEPS/WalStat, indicateur 811500]

Recours administratif · cadre juridique

Demande motivée de réexamen d'une décision de permis par le Gouvernement wallon dans les cas et délais prévus par le CoDT ; pour le demandeur, le délai est en principe de trente jours dans les hypothèses visées par l'article D.IV.63. L'absence de recours dans le corpus est un constat empirique : elle ne démontre pas, à elle seule, l'existence d'un filtrage préalable. [CoDT, art. D.IV.63 et suivants]

Ressources fiscales communales · notion financière

Recettes provenant des impôts et taxes perçus par la commune, dont les additionnels à l'IPP et au précompte immobilier. Elles dépendent à la fois des taux, des bases imposables, du nombre de contribuables et de la structure de la population. Elles ne doivent pas être assimilées à l'ensemble des recettes communales. [IWEPS/WalStat ; UVCW]

Rétention foncière · notion foncière

Situation dans laquelle un terrain juridiquement susceptible d'être urbanisé n'est pas mis sur le marché ou mobilisé, notamment en raison des choix du propriétaire, d'une attente de valorisation, d'une indivision ou d'un usage existant. Elle explique qu'une offre foncière théorique importante puisse coexister avec peu de projets réels. [IWEPS, 2025]

Revenu médian imposable par déclaration · indicateur socio-économique

Revenu net imposable correspondant à la déclaration située au milieu de la série lorsque les déclarations sont classées par ordre croissant ; les déclarations nulles ne sont pas prises en compte. Il renseigne le niveau de revenu fiscal typique des déclarations, mais n'est ni un revenu moyen par habitant ni le revenu disponible d'un ménage. [IWEPS/WalStat, indicateur 831101 ; Statbel]

Schéma de développement communal — SDC · outil de planification

Schéma qui définit, sur la base d'une analyse contextuelle, la stratégie territoriale pour l'ensemble d'une commune. Il précise notamment les objectifs communaux, la structure territoriale, les centralités, les mesures guidant l'urbanisation et l'ordre de priorité de mise en œuvre des ZACC. Il a valeur indicative. [CoDT, art. D.II.9, D.II.10 et D.II.16]

Schéma de développement du territoire — SDT · outil de planification

Document qui définit la stratégie territoriale de la Wallonie. Le SDT actuellement mobilisé dans le mémoire est entré en vigueur le 1er août 2024 et organise notamment les trajectoires de réduction de l’artificialisation et de l’étalement urbain ainsi que le renforcement des centralités. Comme les autres schémas, il a valeur indicative, selon les modalités d’application prévues par le CoDT. [CoDT, art. D.II.2 et D.II.16 ; SDT, 2024]

Schéma de structure communal · ancienne terminologie

Ancien outil communal de planification. Un schéma de structure communal qui était en vigueur lors de l’entrée en vigueur du CoDT est devenu un schéma de développement communal. Dans le mémoire, les documents de Neupré et de Tinlot sont donc juridiquement désignés comme SDC, même si leur date d’origine explique l’usage historique de l’ancienne appellation. [CoDT, art. D.II.59]

Schéma d’orientation local — SOL · outil de planification

Schéma portant sur une partie du territoire communal. À partir d’une analyse contextuelle, il fixe des objectifs d’aménagement et d’urbanisme et comporte une carte d’orientation relative notamment aux voiries, aux réseaux, aux espaces publics, aux affectations, aux densités, au paysage et au phasage. Il joue un rôle important dans la mise en œuvre des ZACC. [CoDT, art. D.II.11 et D.II.42]

SIG -système d’information géographique · méthode et outil

Ensemble de données, logiciels et méthodes permettant de stocker, croiser, analyser et représenter des informations localisées. QGIS est le logiciel SIG utilisé dans le mémoire.

Sobriété foncière · notion territoriale

Principe visant à répondre aux besoins de développement en consommant moins de terres non artificialisées, notamment par la réutilisation du bâti, le renouvellement, la densification adaptée et une meilleure localisation des projets. Il s’agit d’une orientation générale, pas d’une catégorie de permis. [SDT, 2024]

SPW - Service public de Wallonie · institution

Administration de la Région wallonne. En matière de territoire, ses services produisent des données et documents de référence, assurent des missions d’instruction et accompagnent l’application du CoDT et du SDT. [SPW]

Statbel · institution statistique

Office belge de statistique du SPF Économie. Il produit notamment les statistiques fiscales, démographiques, cadastrales et immobilières reprises ou retraitées dans plusieurs indicateurs WalStat utilisés dans le mémoire. [Statbel]

Stratégie communale de développement résidentiel · notion centrale du mémoire

Ensemble des objectifs, arbitrages, instruments et pratiques par lesquels une commune organise l’accueil, la transformation, le report ou la limitation des projets résidentiels. Elle ne se réduit pas à un document formel : elle est observée dans la régularité des décisions, conditions et échanges avec les porteurs de projet. [Définition opératoire du mémoire]

Taux implicite de taxation communale · indicateur fiscal

Rapport entre la taxe additionnelle communale à l’IPP et l’IPP dû à l’État par les contribuables concernés. Il permet de comparer la pression additionnelle effective entre territoires. Un taux plus élevé ne signifie pas nécessairement des recettes totales plus élevées : le produit dépend aussi du nombre de contribuables et du montant de l’impôt constituant la base. [IWEPS/WalStat, indicateur 831102]

Tissu bâti · notion urbanistique

Organisation spatiale des constructions, parcelles, voiries et espaces ouverts d’un secteur. Sa continuité, sa densité, ses implantations et ses gabarits servent à apprécier la manière dont un nouveau projet s’insère dans le quartier ou le village.

Trajectoire de projet · notion méthodologique

Succession des étapes par lesquelles passe une même opération : première intention, avis préalable, versions modifiées, dépôt, décision, éventuel recours ou abandon. Cette notion explique qu’un projet puisse apparaître dans plusieurs tableaux sans correspondre à plusieurs projets distincts.

Triangulation des sources · méthode

Croisement de sources de nature différente dossiers, entretiens, documents d'aménagement, cartes et indicateurs afin de vérifier la cohérence des informations et d'en limiter les biais. Elle renforce l'interprétation, sans transformer une étude qualitative en démonstration statistique.

Typologie exploratoire · méthode

Classement synthétique construit à partir des pratiques dominantes observées. Les expressions « sélectivité résidentielle », « maîtrise villageoise » et « ouverture encadrée » résument les trois cas ; elles ne constituent ni des catégories juridiques, ni des identités permanentes, ni une typologie représentative de toutes les communes wallonnes.

Urbanisation diffuse · notion territoriale

Forme de développement dispersée, discontinue ou linéaire, souvent peu dense et éloignée des noyaux équipés. Elle peut résulter de l'urbanisation progressive de parcelles le long des voiries et contribue fréquemment à l'étalement urbain. [Halleux et al., 2002]

UVCW · institution

Union des Villes et Communes de Wallonie. Association représentative des pouvoirs locaux wallons, elle diffuse de la documentation et des analyses juridiques, administratives et financières utiles aux communes. [UVCW]

Valeur foncière · notion foncière

Valeur économique d'un terrain, influencée notamment par sa localisation, son affectation, sa constructibilité, son équipement, sa superficie et le marché. Dans le mémoire, le prix moyen des terrains à bâtir en euros par mètre carré sert de proxy historique ; il ne doit être confondu ni avec le prix des logements, ni avec le revenu cadastral, ni avec une recette communale. [IWEPS/WalStat, indicateur 234000]

Valeur indicative · cadre juridique

Force juridique d'un contenu qui doit être pris en considération lors de l'examen d'un projet, mais dont il est possible de s'écarter moyennant une motivation conforme aux conditions du CoDT. Les schémas et, en principe, les guides d'urbanisme ont cette valeur. [CoDT, art. D.II.16, D.III.8 et D.IV.5]

Valeur réglementaire · cadre juridique

Force obligatoire d'une prescription. Le plan de secteur possède cette valeur pour ses prescriptions graphiques et littérales ; certaines normes du guide régional sont également obligatoires. Un projet incompatible ne peut être admis que si un mécanisme légal de dérogation est applicable. [CoDT, art. D.II.55, D.III.8 et D.IV.6 à D.IV.13]

WalStat · source statistique

Portail d'informations statistiques locales de l'IWEPS. Il diffuse des indicateurs comparables à plusieurs échelles territoriales, avec leurs sources, périodes et métadonnées. Les valeurs utilisées dans le mémoire doivent toujours être lues avec leur année de référence et leurs limites méthodologiques. [IWEPS/WalStat]

ZACC - zone d'aménagement communal concerté · outil de zonage

Zone du plan de secteur dont l'affectation est déterminée par un schéma de développement pluricommunal ou communal ou, à défaut, selon les critères fixés par le CoDT. Sa mise en œuvre est en principe encadrée par un SOL approuvé ; le Code prévoit aussi, pour certaines parties situées en centralité, une mise en œuvre par un permis d'au moins deux hectares soumis à étude d'incidences. Une ZACC n'est donc ni automatiquement constructible, ni définitivement gelée. [CoDT, art. D.II.23 et D.II.42]

ZAN - zéro artificialisation nette · objectif territorial

Horizon selon lequel toute nouvelle artificialisation doit être compensée afin de tendre vers un solde régional nul au plus tard en 2050. Le SDT fixe une direction stratégique de réduction progressive ; le ZAN ne signifie pas l'arrêt de toute construction, n'entraîne pas automatiquement le refus d'un projet hors centralité et ne remplace pas l'examen juridique et urbanistique de chaque demande. [SDT, 2024]

Zone destinée ou non destinée à l'urbanisation · cadre juridique

Grande distinction opérée par le plan de secteur entre les zones qui peuvent accueillir des fonctions urbanisées et celles principalement réservées à d'autres usages, notamment agricoles, forestiers ou naturels, ou à des espaces verts. La catégorie ne suffit pas, à elle seule, à déterminer tous les actes autorisables. [CoDT, art. D.II.23]

Zone d'habitat · cadre juridique

Zone du plan de secteur principalement destinée à la résidence. D'autres activités peuvent y être autorisées si elles ne compromettent pas la destination principale et sont compatibles avec le voisinage. Son affectation résidentielle ne confère pas automatiquement un droit de construire sur chaque parcelle. [CoDT, art. D.II.24]

Zone d'habitat à caractère rural - ZHCR · cadre juridique

Zone du plan de secteur principalement destinée à la résidence ainsi qu'aux exploitations agricoles et à leurs activités de diversification. Elle ne correspond pas à une interdiction de densifier, mais son contexte rural et villageois intervient dans l'appréciation de l'implantation, du gabarit et de l'intégration. [CoDT, art. D.II.25]

Introduction générale

Au cours des dernières décennies, les communes wallonnes ont été confrontées à une transformation importante des enjeux liés au développement territorial. Elles doivent à la fois répondre aux besoins en logements, encadrer l'évolution de leur territoire, préserver le cadre de vie, limiter l'artificialisation des sols et composer avec les objectifs régionaux d'optimisation spatiale. Cette situation leur confère une position complexe : elles ne sont pas seulement des espaces dans lesquels se produisent des dynamiques résidentielles, mais aussi des autorités publiques capables d'orienter, de conditionner, d'accepter ou de refuser certains projets.

Cette place accordée aux communes s'inscrit dans un mouvement plus large de décentralisation et de territorialisation de l'action publique. En matière d'aménagement du territoire, les autorités locales ne se limitent pas à appliquer mécaniquement des orientations définies à d'autres niveaux de pouvoir. Elles participent à leur traduction concrète à travers leurs outils de planification, leurs décisions relatives aux permis, leurs avis et leurs arbitrages quotidiens. La décentralisation ne signifie pas pour autant une autonomie complète des communes, puisque leur action reste encadrée par le droit régional et par des objectifs généraux d'aménagement du territoire. Ceux-ci s'inscrivent notamment dans les orientations européennes de sobriété foncière, résumées par l'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, et traduites en Wallonie par l'optimisation spatiale, la lutte contre l'étalement urbain et la réduction de l'artificialisation des sols.

Le CoDT confie aux communes un rôle d'adaptation des politiques territoriales aux réalités locales. C'est précisément cette marge d'interprétation qui rend possible l'existence de stratégies communales différenciées.

Cette question est particulièrement importante en Wallonie, où l'urbanisation s'est historiquement développée selon des formes relativement diffuses. La périurbanisation, le poids de la maison individuelle, la dépendance automobile, le surdimensionnement de certaines réserves foncières et l'importance des marchés résidentiels périphériques ont contribué à structurer un modèle territorial marqué par une consommation importante d'espace. Les communes héritent donc de dynamiques anciennes, tout en devant désormais agir dans un cadre renouvelé, davantage orienté vers la sobriété foncière, la densification, les centralités et la lutte contre l'étalement urbain.

Ce cadre a été renforcé par la récente réforme du CoDT, qui fournit le cadre juridique du Schéma de développement du territoire entré en vigueur le 1er août 2024. Le SDT inscrit la Wallonie dans une trajectoire visant le zéro artificialisation nette, ou ZAN, au plus tard en 2050. Cet objectif ne signifie ni l'arrêt de tout projet résidentiel ni un refus automatique des projets situés hors d'une centralité. Il vise une réduction progressive du recours aux sols non artificialisés et une organisation plus économe de l'urbanisation.

Dans ce contexte, nous constatons toutes les communes ne semblent pas se positionner de la même manière face au développement résidentiel. Certaines paraissent accueillir plus facilement de nouveaux projets, notamment lorsqu'elles disposent encore de réserves foncières ou lorsqu'elles voient dans l'arrivée de nouveaux habitants une diversification fiscale ou un maintien démographique. D'autres adoptent une attitude plus prudente ou plus sélective, en particulier lorsque les projets sont perçus comme susceptibles de modifier le cadre de vie,

d'augmenter les coûts collectifs, de renforcer l'étalement urbain ou de créer des tensions avec les habitants.

Cette diversité soulève une question centrale : pourquoi certaines communes acceptent-elles davantage le développement résidentiel alors que d'autres l'encadrent plus strictement, le filtrent ou le limitent ? Les différences observées peuvent-elles être expliquées par le profil territorial des communes, leur degré d'urbanisation, leur disponibilité foncière, leur niveau socio-économique, leurs ressources fiscales, les attentes de leurs habitants ou encore par les contraintes techniques et juridiques auxquelles elles sont confrontées ?

La question de recherche de ce mémoire est donc la suivante :

Qu'est-ce qui explique les différentes stratégies de développement urbanistique adoptées par les communes wallonnes ?

Pour répondre à cette question, ce mémoire étudie de manière théorique plusieurs objets empiriques : les permis d'urbanisation, les permis d'urbanisme de constructions groupées, les projets d'immeubles résidentiels ainsi que les avis et échanges préalables avec les services communaux. Les certificats d'urbanisme n° 2 sont présentés dans le cadre théorique afin de distinguer cette procédure officielle des pratiques locales d'avis préalable. Ils ne sont toutefois pas intégrés au corpus empirique, car ils sont peu mobilisés dans les communes étudiées dans la partie pratique.

Le permis d'urbanisation et les permis de constructions groupées renseignent quant au positionnement communal par rapport à l'ouverture de nouveaux terrains résidentiels. Les projets d'immeubles permettent d'examiner l'acceptabilité de formes plus denses. Les avis préalables rendent enfin visible une dimension moins formalisée de l'action communale : l'orientation, la réduction ou le découragement d'un projet avant l'introduction d'une demande de permis.

L'hypothèse générale est que les différences observées résultent d'une combinaison de facteurs : position dans le gradient périurbain, offre foncière théorique, caractéristiques du cadre résidentiel, contraintes techniques et juridiques, instruments communaux et contexte politique local. Ces facteurs ne sont pas considérés comme des causes isolées, mais comme des dimensions susceptibles de se renforcer ou de se compenser selon les projets et les communes.

L'enjeu n'est donc pas d'opposer mécaniquement communes ouvertes et communes fermées au développement. Il s'agit de comprendre comment chaque commune définit les formes de développement qu'elle juge acceptables, en fonction de son territoire, de ses outils, de ses réserves foncières, de ses contraintes et des attentes de ses habitants.

La méthodologie repose sur une comparaison qualitative de Neupré, Nandrin et Tinlot, trois communes situées le long de la route du Condroz à des positions différentes dans le gradient périurbain liégeois. L'étude couvre une période de cinq ans allant jusqu'aux consultations de juin 2026. Le dossier Fontaine-Paulus à Neupré, daté de 2017, constitue la seule exception en raison de son importance politique. Des comptages descriptifs résument les dossiers consultés, sans constituer une analyse statistique. Ils sont croisés avec les caractéristiques territoriales, les motivations, les conditions imposées et les informations recueillies dans les communes.

Le mémoire comprend cinq chapitres. Le premier présente l'état de l'art sur les stratégies communales, l'urbanisation diffuse et leurs facteurs explicatifs. Le deuxième expose les principaux instruments wallons, dont le SDC, les ZACC, les permis et les pratiques d'avis préalable. Le troisième précise la méthodologie et les limites du corpus. Le quatrième comprend l'analyse des pratiques des trois communes sélectionnées et propose une lecture transversale. Le cinquième répond à la question de recherche et explicite les apports, les limites et les perspectives de la recherche.

Chapitre 1 — État de l’art : stratégies communales, urbanisation diffuse et régulation du développement

1.1. Les communes comme actrices du développement territorial

Dans le contexte wallon, cette capacité d’action est explicitement reconnue par le Code du développement territorial au travers de différents outils. Les communes occupent dès lors une place centrale dans les dynamiques de développement territorial. Cette place ne tient pas uniquement à leur rôle administratif de proximité, mais à leur capacité à orienter les formes de l’urbanisation, à fixer des objectifs de développement et à traduire des choix politiques dans l’espace. Le CoDT affirme que la Région, les communes et les autres autorités publiques sont, chacune dans le cadre de leurs compétences, « acteurs, gestionnaires et garantes » d’un développement durable et attractif du territoire. Ce développement doit s’inscrire dans le respect de l’optimisation spatiale, laquelle comprend la lutte contre l’étalement urbain (CoDT, art. D.I.1).

Cette reconnaissance juridique est importante, car elle signifie que les communes ne sont pas seulement des lieux où le développement se produit. Elles sont également des institutions capables d’intervenir sur la manière dont ce développement est organisé, accepté, encadré ou limité. Une commune peut ainsi favoriser l’arrivée de nouveaux habitants, soutenir certains projets immobiliers, encourager la densification de certains secteurs, mais aussi refuser ou conditionner des projets lorsqu’ils sont jugés incompatibles avec ses objectifs territoriaux, son cadre de vie ou ses contraintes locales.

La littérature scientifique confirme cette importance de l’échelon local. Dans le champ du management public, Bryson et al. (2018) montrent que la stratégie publique ne doit pas être comprise comme la simple production d’un document formel. Elle relève plutôt d’un processus d’orientation de l’action publique, dans lequel une organisation définit des priorités, coordonne ses acteurs, structure ses décisions et cherche à produire des effets concrets. Cette approche est particulièrement utile pour ce mémoire, car elle invite à ne pas réduire la stratégie communale à l’existence d’un schéma ou d’un programme politique. Une stratégie peut être affichée dans un document, mais elle doit surtout être observée dans la manière dont la commune agit réellement à travers ses décisions.

Johnsen (2021) arrive à une conclusion proche à partir de l’étude des municipalités norvégiennes. Il montre que la planification stratégique formelle n’est utile que lorsqu’elle est effectivement intégrée aux processus de gestion et de décision. Autrement dit, une municipalité peut disposer d’un document de planification stratégique sans que celui-ci ne transforme réellement ses pratiques. À l’inverse, certaines orientations peuvent être fortement présentes dans les décisions municipales même lorsqu’elles sont peu ou pas formalisées dans un document de planification stratégique. Ce point est essentiel pour cette recherche : il justifie le choix d’étudier les stratégies communales non seulement à partir des documents d’aménagement, mais aussi à travers des décisions concrètes prises, notamment au niveau des permis d’urbanisation, des projets d’immeubles résidentiels, des refus, des conditions imposées ou des avis préalables.

La littérature sur la gouvernance territoriale permet également de comprendre pourquoi la commune constitue un acteur stratégique. Healey (2007) considère la planification spatiale

comme un processus relationnel, fondé sur la coordination d'acteurs multiples, la construction d'une vision territoriale et l'arbitrage entre des intérêts divergents. La stratégie territoriale n'est donc pas seulement une question de zonage ou de réglementation ; elle renvoie à la capacité d'un territoire à produire une vision de son avenir et à mobiliser des instruments pour la mettre en œuvre. Cette approche est directement mobilisable dans ce travail, car les communes wallonnes doivent précisément arbitrer entre plusieurs objectifs : accueillir du logement, limiter l'étalement, préserver le cadre de vie, tenir compte des risques, maîtriser les coûts publics et répondre aux attentes des habitants tout en respectant le cadre établi par la Région wallonne.

Dans le cadre wallon, cette dimension stratégique est renforcée par les outils prévus par le CoDT. Le schéma de développement communal est défini comme l'outil qui établit, sur la base d'une analyse contextuelle, la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal. Cette analyse doit tenir compte des besoins sociaux, économiques, démographiques, environnementaux et de mobilité, mais aussi des potentialités et contraintes locales, des risques naturels, de l'étalement urbain, de l'artificialisation et de la contribution potentielle du territoire à l'optimisation spatiale (CoDT, art. D.II.10). La commune dispose donc d'un cadre pour définir ses orientations, hiérarchiser ses priorités et organiser spatialement son développement. Cette autonomie demeure toutefois encadrée par la Région : après son adoption définitive par le conseil communal, le schéma est soumis à l'approbation du Gouvernement wallon. Celui-ci peut refuser d'approuver la décision communale par arrêté motivé, notamment en cas de violation du CoDT, d'erreur manifeste d'appréciation ou de non-conformité aux objectifs du SDT (CoDT, art. D.II.12, §§ 4 et 5).

Ainsi, les communes ne doivent pas être envisagées comme de simples relais du cadre régional. Elles constituent des autorités locales capables de décliner des objectifs généraux dans un contexte territorial particulier. Cette position justifie de les prendre comme unité centrale d'analyse. Notre mémoire s'inscrit dans cette perspective : il cherche à comprendre pourquoi certaines communes semblent plus ouvertes au développement, tandis que d'autres apparaissent plus sélectives, plus prudentes ou plus restrictives.

1.2. Définir la stratégie communale de développement

Avant d'analyser les stratégies communales, il est nécessaire de préciser ce que nous entendons par cette notion. Dans le cadre de ce mémoire, une stratégie communale de développement ne désigne pas seulement un document de planification ou une orientation politique générale. Elle renvoie à un ensemble d'objectifs, d'arbitrages, d'instruments et de pratiques par lesquels une commune cherche à organiser l'évolution de son territoire.

Cette définition suppose de distinguer trois dimensions. Premièrement, la stratégie comporte une dimension intentionnelle : elle exprime une vision du territoire souhaité. Deuxièmement, elle comporte une dimension instrumentale : elle s'appuie sur des outils d'aménagement, de réglementation, de planification ou de négociation. Troisièmement, elle comporte une dimension opérationnelle : elle se traduit dans des décisions concrètes, par exemple l'acceptation ou le refus d'un projet, l'imposition de conditions ou la manière de répondre à un avis préalable.

Dans cette perspective, les travaux sur l'urbanisme local sont utiles. Pendall (1999) montre que les contrôles locaux d'usage du sol peuvent influencer les formes urbaines et contribuer, selon leur contenu, à limiter ou à encourager l'étalement. Brueckner (2000) souligne que le

développement urbain doit être analysé en tenant compte de ses coûts collectifs, notamment en matière d'infrastructures, de mobilité, de congestion et de consommation d'espaces ouverts. Melot et Bransieq (2016) montrent quant à eux que les règles d'urbanisme ne sont pas neutres : elles traduisent souvent des choix politiques locaux, notamment lorsqu'elles limitent la densité, encadrent les gabarits ou maintiennent certaines formes pavillonnaires.

Ces apports permettent de définir la stratégie communale de développement comme l'ensemble des orientations, arbitrages, instruments et pratiques par lesquels une commune cherche à organiser son développement territorial, à encadrer l'urbanisation et à sélectionner les formes de développement qu'elle juge acceptables.

1.3. La trajectoire historique de l'urbanisation diffuse en Belgique et en Wallonie

La compréhension des stratégies communales de développement en Wallonie suppose de replacer celles-ci dans une trajectoire historique marquée par une urbanisation diffuse et une forte consommation d'espace. Les communes wallonnes ne définissent pas leurs orientations dans un territoire neutre. Elles interviennent dans un espace déjà structuré par plusieurs décennies de périurbanisation, de dispersion résidentielle, de développement de la maison individuelle et de dépendance automobile (voir les figures 1 et 2).

Dubois (2005) montre que l'éclatement urbain belge ne peut pas être expliqué uniquement par les préférences individuelles des ménages. Il résulte aussi de politiques publiques qui ont historiquement soutenu l'accession à la propriété, l'habitat individuel et la dispersion résidentielle. Les stratégies communales contemporaines s'inscrivent ainsi dans des trajectoires anciennes, façonnées par des choix publics.

Halleux et al. (2002) comparent la périurbanisation belge aux contextes suisse et danois. Leur travail montre que la Belgique se distingue par une périurbanisation particulièrement intense et éclatée. Les auteurs mettent en évidence l'articulation entre politique foncière, production immobilière résidentielle et mobilité automobile. Le développement de l'automobile a permis aux ménages de s'éloigner des centres tout en maintenant l'accès à l'emploi, aux services et aux équipements. La mobilité automobile a donc constitué un facteur central de l'élargissement des espaces résidentiels.

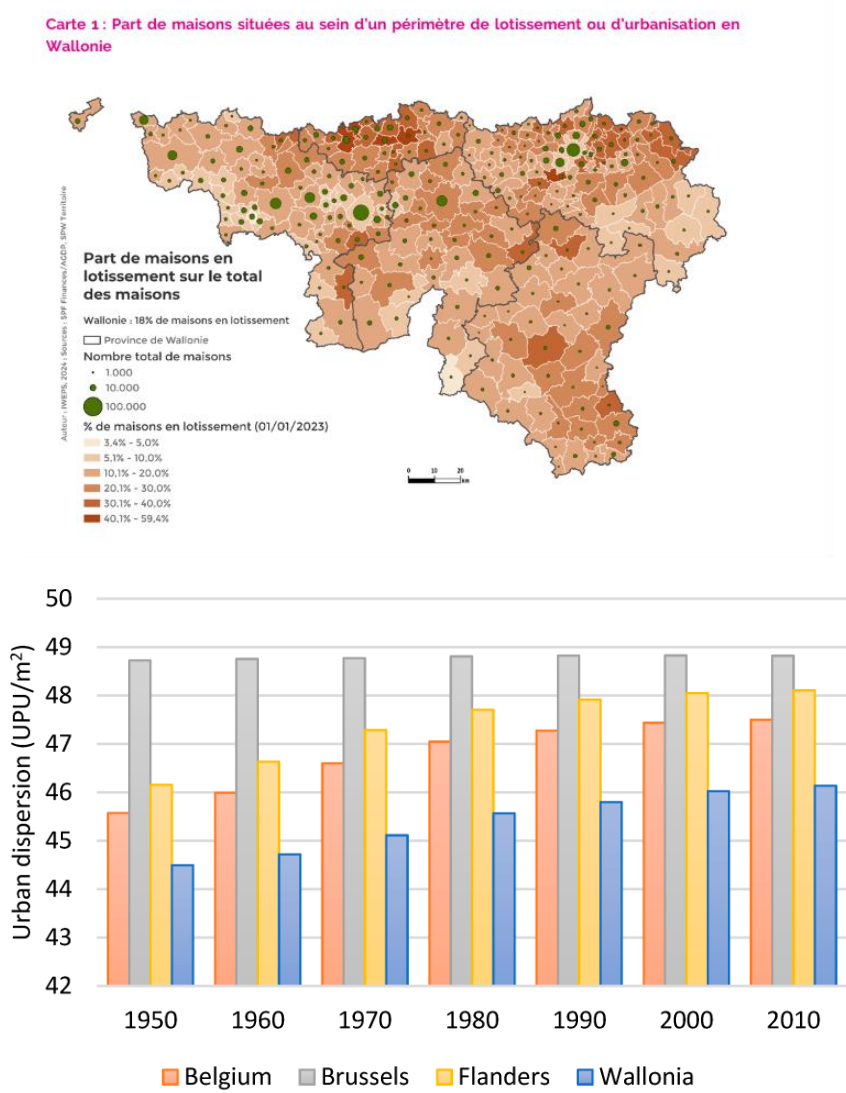
Les marchés immobiliers ont également joué un rôle déterminant. Dubois et Halleux (2003) montrent que l'accessibilité au logement dans les communes périphériques a contribué à alimenter l'étalement urbain, notamment dans les communes wallonnes situées dans l'aire d'influence de Bruxelles. Les ménages confrontés à des prix plus élevés dans les espaces centraux peuvent être poussés vers des communes plus éloignées, où le foncier et le logement sont plus accessibles. Le développement communal ne dépend donc pas uniquement de la volonté locale, mais aussi de la position de la commune dans un système résidentiel régional.

Mustafa et al. (2020) ajoutent une dimension temporelle importante en montrant que l'étalement urbain en Belgique fonctionne comme un processus auto-renforçant. Les formes dispersées produites dans le passé créent les conditions de leur reproduction future, notamment à travers les infrastructures, les habitudes de mobilité, la localisation des équipements et les disponibilités foncières. Cette idée de dépendance au sentier est utile pour comprendre les communes

wallonnes actuelles : elles héritent de formes bâties, de réseaux, de zonages et de pratiques résidentielles qui orientent encore leurs marges de manœuvre.

Les travaux récents sur l’optimisation spatiale soulignent également le poids du surdimensionnement des zones destinées à l’habitat. Halleux et Hendrickx (2025) montrent que l’ampleur des réserves foncières résidentielles complique la réduction de l’artificialisation. Une commune peut donc disposer d’importantes zones juridiquement urbanisables alors même que les objectifs régionaux cherchent à limiter l’étalement. Cette tension entre héritage foncier et sobriété spatiale est importante.

Ces travaux permettent d’identifier plusieurs causes structurelles de l’étalement urbain en Wallonie : les politiques favorables à l’habitat individuel, la mobilité automobile, l’accessibilité financière des communes périphériques, le surdimensionnement des zones d’habitat, la faiblesse historique de la maîtrise publique du foncier et l’inertie des formes bâties. Les stratégies communales doivent donc être analysées à partir de cette trajectoire. Certaines communes peuvent continuer à s’inscrire dans un modèle extensif hérité, tandis que d’autres peuvent chercher à le corriger en favorisant la densification ou la réutilisation du tissu existant.



Figures 1 et 2. Part des maisons situées dans un périmètre de lotissement ou d'urbanisation en Wallonie et évolution de la dispersion urbaine en Belgique. Sources : Mustafa et al. (2020) ; Charlier & Debuissou (2024).

1.4. Les instruments locaux et la fabrication des formes urbaines

Les stratégies communales ne se traduisent pas seulement dans des documents de planification. Elles prennent forme à travers des instruments concrets : règles d'urbanisme, schémas, guides, permis, conditions imposées aux projets et avis rendus en amont des demandes. Ces instruments influencent la localisation des projets, leur densité, leur forme bâtie et leur degré d'intégration dans le tissu existant.

Pendall (1999) montre que les contrôles locaux d'usage du sol peuvent avoir des effets significatifs sur les formes urbaines. Des règles relatives aux tailles minimales de parcelles, aux densités autorisées ou aux restrictions imposées à certains types de logements peuvent favoriser des formes peu denses et contribuer à l'étalement. À l'inverse, d'autres dispositifs peuvent soutenir une urbanisation plus compacte ou mieux localisée. L'intérêt de cet apport est de montrer que les règles locales ne sont pas neutres : elles participent directement à la production des formes urbaines.

Le rapport du GIEC (IPCC, 2022) confirme cette idée en soulignant que les règles d'usage du sol peuvent agir sur la fonction, la taille, la masse bâtie, la densité, la mixité ou encore la dépendance à l'automobile. Pour ce mémoire, cela signifie que la stratégie communale ne doit pas être recherchée uniquement dans les grandes orientations affichées, mais aussi dans les conditions concrètes imposées aux projets. Dujardin et al. (2014) montrent également, dans le contexte wallon, que les structures territoriales influencent à long terme la consommation énergétique liée au logement et aux déplacements domicile-travail.

Dans le cadre wallon, cette articulation entre stratégie et décision se retrouve dans le régime légal des permis. Le CoDT prévoit que les permis doivent être motivés et appréciés au regard des dispositions applicables, qu'elles soient contraignantes ou indicatives (CoDT, art. D.IV.61). Il prévoit également qu'un permis peut s'écarter de certains outils à condition que cet écart soit motivé et ne compromette pas les objectifs de développement territorial ou d'aménagement (CoDT, art. D.IV.5). Cette marge d'appréciation est centrale pour l'analyse : elle permet d'observer comment les communes traduisent leurs orientations dans des décisions concrètes.

Dans ce mémoire, les permis d'urbanisation et les permis de constructions groupées servent à analyser l'ouverture de nouveaux terrains résidentiels, tandis que les projets d'immeubles renseignent sur le rapport communal à la densification. Les avis préalables complètent ces dossiers en éclairant les interventions qui précèdent une demande officielle.

1.5. Les facteurs explicatifs des stratégies communales

Les stratégies communales de développement ne peuvent pas être expliquées par un seul facteur. Elles résultent de la combinaison de dimensions territoriales, foncières, socio-économiques, financières, politiques et techniques. Ces facteurs ne sont pas utilisés comme des causes mécaniques, mais comme des pistes d'interprétation permettant de comprendre pourquoi certaines communes se montrent plus ouvertes, plus sélectives ou plus restrictives face au développement résidentiel.

1.5.1. Les facteurs territoriaux et fonciers

Le profil territorial d'une commune influence fortement les projets qu'elle reçoit et la manière dont elle peut les encadrer. Une commune proche d'une agglomération, bien connectée et soumise à une pression résidentielle importante ne fait pas face aux mêmes enjeux qu'une commune plus éloignée, plus rurale ou disposant encore de réserves foncières importantes. La disponibilité foncière, la localisation des terrains urbanisables, l'existence de centralités, la présence d'équipements et l'accessibilité jouent donc un rôle important.

Thomas et al. (2008) montrent que les paysages bâtis wallons présentent une forte diversité morphologique. Cette diversité montre que toutes les communes wallonnes ne choisissent pas les mêmes stratégies de développement.

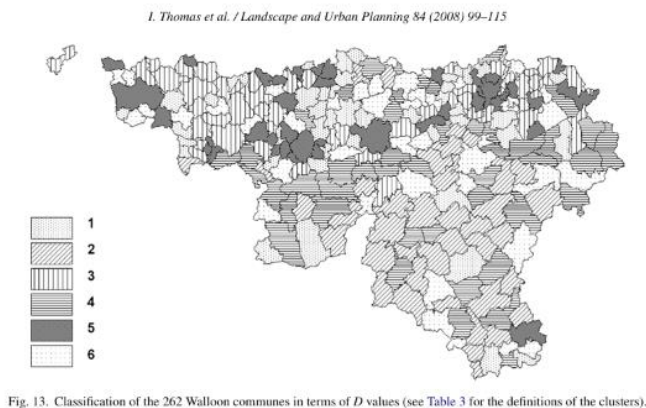


Fig. 13. Classification of the 262 Walloon communes in terms of D values (see Table 3 for the definitions of the clusters).

Table 3
Results of the fractal classification of communes

Cluster	$D_{\text{surf-d0}}$	$D_{\text{bord-d3}}$	n	Three most representative communes	Typology
1	1.37	1.65	44	Brugelle, Heron, Nandrin	Peri-urban I and small cities
2	0.92	1.50	40	Lierneux, Havelange, Merbes-le-C	Rural I: compact isolated hamlets
3	1.50	1.76	49	Pepinster, Saint-Georges, Blegny	Peri-urban II and eastern part (Hainaut)
4	1.11	1.59	47	Erquelinnes, Baelen, Rendeux	Rural II: hamlets with a linear structure
5	1.68	1.70	40	Ottignies, Châtelet, Chaudfontaine	Urban (homogeneous, fully urbanised communes)
6	1.25	1.63	42	Gesves, Jalhay, Ciney	Rural III: rural communes with hamlets and one (small) city centre

n , number of communes in the class; names in italics indicate the communes illustrated in Fig. 14.

Figure 3. Classification morphologique des communes wallonnes selon les dimensions fractales du bâti et typologie des classes. Source : Thomas et al. (2008, fig. 13 et tabl. 3).

1.5.2. Les facteurs socio-économiques et résidentiels

Les caractéristiques socio-économiques des communes peuvent également influencer leur rapport au développement résidentiel. Le niveau de revenu, la structure de propriété, le profil résidentiel des ménages et la valeur immobilière peuvent renforcer l'attention portée à la préservation du cadre de vie.

Fischel (2001), à travers la *homevoter hypothesis*, montre que les propriétaires occupants ont tendance à soutenir des politiques locales qui protègent la valeur de leur bien immobilier. Lorsque le logement constitue une part importante du patrimoine des ménages, ceux-ci peuvent être réticents face à des projets perçus comme susceptibles de modifier leur environnement résidentiel, d'augmenter les coûts publics ou de réduire la qualité du cadre de vie.

Cette logique peut être rapprochée des mécanismes de type NIMBY, analysés notamment par Dear (1992). Le terme désigne des formes d'opposition locale à des projets perçus comme indésirables à proximité du lieu de résidence. L'intérêt de cette notion n'est pas de réduire les oppositions citoyennes à un simple réflexe de rejet, mais de montrer que certains projets résidentiels peuvent susciter des résistances lorsqu'ils sont associés à une perte de tranquillité, à une hausse de la densité, à une rupture morphologique ou à une crainte de dépréciation immobilière. Cette approche est utile pour analyser les communes résidentielles où l'acceptabilité sociale des projets devient un enjeu politique important.

1.5.3. Les facteurs financiers et fiscaux

Les choix communaux peuvent aussi être influencés par les effets financiers du développement. L'arrivée de nouveaux habitants peut augmenter les recettes, soutenir certains équipements ou améliorer l'attractivité locale. Cependant, le développement résidentiel peut aussi générer des charges : voiries, égouttage, écoles, mobilité, espaces publics, gestion des eaux ou services communaux.

Brueckner (2000) montre que l'étalement urbain devient problématique lorsque ses coûts collectifs ne sont pas correctement pris en compte, notamment en matière d'infrastructures, de congestion et de consommation d'espaces ouverts. Halleux et al. (2008) montrent également que l'étalement peut produire des surcoûts pour certains services collectifs en Wallonie, notamment les infrastructures liées à l'eau. Ces travaux permettent d'intégrer la question financière dans l'analyse : une commune peut accepter le développement lorsqu'il est perçu comme bénéfique, mais le limiter lorsqu'il risque de produire des charges collectives importantes.

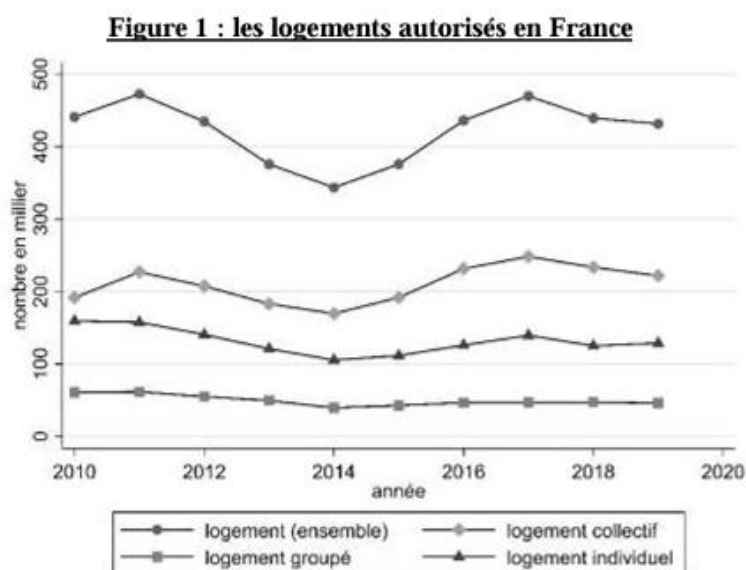
1.5.4. Les facteurs politiques locaux et les relations entre acteurs

Les stratégies communales sont également influencées par les rapports entre élus, administration, porteurs de projets, propriétaires fonciers et habitants. Les décisions d'urbanisme ne relèvent donc pas uniquement de critères techniques : elles s'inscrivent aussi dans un contexte politique local.

Melot et Bransieq (2016) montrent que les règles d'urbanisme peuvent traduire des choix politiques locaux, notamment lorsqu'elles encadrent les densités, les gabarits ou la préservation de certaines formes bâties. Solé-Ollé et Viladecans-Marsal (2013) montrent, dans le contexte espagnol, que la couleur politique locale peut être étudiée comme un facteur explicatif des

politiques d'usage du sol. Ces travaux invitent à considérer la majorité communale comme une variable de contexte, sans pour autant réduire les décisions à une simple appartenance partisane.

Les travaux de Lévêque (2024) apportent un éclairage complémentaire en montrant que l'alternance municipale peut affecter les logements autorisés, surtout lorsque la compétition politique est intense. L'auteur souligne notamment que les logements collectifs peuvent devenir plus sensibles politiquement que les logements individuels. Cet apport est utile pour ce mémoire, car les projets d'immeubles résidentiels ou les opérations plus denses peuvent devenir des objets de tension entre élus, promoteurs et habitants.



Source : Ce graphique utilise les données Sit@del2 sur le nombre de logements autorisés en France collectées par le SOeS. Voir le texte pour plus de précisions. Traitement : auteur.

Figure 4. Évolution des logements autorisés en France selon le type de logement, 2010-2019. Source : Lévêque (2024, fig. 1).

Enfin, les travaux sur les régimes urbains et les coalitions de croissance rappellent que certains acteurs ont intérêt à soutenir le développement résidentiel, tandis que d'autres cherchent à le limiter (Logan & Molotch, 1987 ; Stone, 1993). La stratégie communale doit donc être comprise comme le résultat d'arbitrages entre des intérêts parfois divergents.

1.5.5. Les contraintes techniques, juridiques et environnementales

D'après notre constat, tous les refus ou conditions ne relèvent pas d'une volonté politique de limiter le développement. Certains projets sont modifiés ou refusés parce qu'ils posent des problèmes d'accès, de voirie, d'égouttage, de sécurité, de risques naturels, de contraintes géotechniques ou de compatibilité avec les outils existants.

Cette distinction est importante pour l'analyse empirique. Une commune peut apparaître restrictive dans les chiffres alors qu'elle reçoit surtout des projets mal localisés ou techniquement problématiques. À l'inverse, une commune peut accorder plusieurs permis tout en imposant des conditions fortes. L'analyse croise donc les décisions avec leurs motivations afin de distinguer les refus liés à des contraintes objectivables des refus révélant une orientation stratégique plus large.

1.5.6. Conclusion

L'analyse théorique conduit à la conclusion que plusieurs facteurs doivent être pris en compte et que l'analyse doit dès lors reposer sur différents critères.

Les facteurs présentés ci-dessus constituent donc une grille d'interprétation. Ils sont croisés dans l'analyse plutôt que traités comme des causes indépendantes.

Le profil territorial situe chaque commune dans le gradient périurbain. L'offre foncière théorique renseigne les possibilités brutes de développement, sans mesurer la disponibilité effective des terrains. Les caractéristiques résidentielles, les dimensions politiques et les contraintes techniques ou juridiques éclairent ensuite la manière dont les projets sont appréciés et transformés.

La stratégie communale n'est donc pas déduite d'un indicateur unique. Elle est reconstruite à partir d'un ensemble convergent d'indices : outils communaux, décisions, motivations, conditions, avis préalables et contexte territorial. Cette méthode reste interprétative et dépend de la qualité et du niveau de détail des dossiers.

1.6. Le cadre wallon contemporain : optimisation spatiale, centralités et sobriété foncière

Le cadre wallon contemporain modifie les conditions dans lesquelles les communes définissent leur stratégie. La réforme du CoDT a placé l'optimisation spatiale au cœur du développement territorial, tandis que le nouveau Schéma de développement du territoire, entré en vigueur le 1er août 2024, organise une trajectoire régionale de réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation (Service public de Wallonie, 2024).

Le CoDT définit l'optimisation spatiale comme la préservation maximale des terres et l'utilisation efficiente et cohérente du sol par l'urbanisation, en y intégrant la lutte contre l'étalement urbain (CoDT, art. D.I.1). L'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050 porte sur une trajectoire régionale : il ne constitue pas, à lui seul, une interdiction générale de construire sur un terrain non artificialisé.

À l'échelle locale, le schéma de développement communal doit préciser la trajectoire de réduction de l'étalement et de l'artificialisation, les centralités, les mesures guidant l'urbanisation ainsi que l'ordre de priorité de mise en œuvre des ZACC (CoDT, art. D.II.10). Les schémas ont toutefois une valeur indicative et leur application laisse une place à la motivation et aux spécificités locales (CoDT, art. D.II.16 et D.IV.5).

La distinction entre l'intérieur et l'extérieur d'une centralité ne se traduit donc pas automatiquement par une opposition entre octroi et refus.

Charlier et Debuissou (2024) complètent cette réflexion en montrant que la densification douce peut constituer une voie intermédiaire entre l'ouverture de nouveaux terrains et les grands projets d'immeubles résidentiels. Cette perspective est utile pour éviter une opposition trop simple entre extension et densification : certaines communes peuvent limiter les nouveaux lotissements tout en acceptant des formes plus discrètes de transformation du tissu existant.

Le cadre wallon contemporain oblige ainsi les communes à articuler besoins en logements, sobriété foncière, densification, cadre de vie et contraintes locales. L'analyse empirique

recherche la manière dont ces tensions apparaissent dans les permis, les avis préalables et les conditions imposées aux projets.

1.7. Lacunes de la littérature et positionnement de la recherche

La littérature mobilisée permet de comprendre les causes historiques de l'urbanisation diffuse, le rôle des instruments locaux, les facteurs susceptibles d'influencer les décisions communales et le nouveau cadre wallon d'optimisation spatiale. Elle laisse toutefois plusieurs questions ouvertes.

D'abord, les travaux sur l'étalement urbain et la consommation d'espace expliquent les grandes dynamiques territoriales, mais ils analysent moins directement la manière dont les pouvoirs locaux arbitrent concrètement les projets résidentiels. Ensuite, les recherches sur les instruments d'urbanisme montrent que les règles influencent les formes urbaines, mais elles documentent moins la manière dont les communes justifient leurs décisions d'octroi, de refus ou de conditions. Enfin, les travaux sur les facteurs politiques et sociaux montrent l'importance des habitants, des élus et des promoteurs, mais ils sont rarement articulés à une analyse fine des dossiers de permis.

Ce mémoire se situe dans cet espace en analysant les permis d'urbanisation, les constructions groupées, les projets d'immeubles résidentiels et les avis préalables. Ces objets permettent de confronter les orientations affichées aux pratiques observées dans les dossiers et dans les échanges avec les services communaux.

La démarche est principalement qualitative et comparative. Les recensements décrivent les dossiers consultés ; les données territoriales les replacent dans le contexte de chaque commune ; l'analyse qualitative porte sur les motifs, les conditions, les transformations et les abandons rapportés.

Ce positionnement conduit à examiner comment Neupré, Nandrin et Tinlot différencient les projets et quels facteurs paraissent associés à ces pratiques. L'objectif est de produire une comparaison exploratoire limitée à ces communes, non de généraliser les résultats à l'ensemble des communes wallonnes.

Chapitre 2 — Les outils communaux d’encadrement du développement résidentiel en Wallonie

2.1. Introduction

Le premier chapitre a permis de définir les éléments susceptibles d’influencer la stratégie communale de développement. Il confirme ainsi qu’elle ne se résume pas à un document, mais qu’elle constitue un ensemble d’orientations, d’instruments et de pratiques par lesquels une commune organise l’évolution de son territoire. Il a également montré que cette stratégie doit être analysée à travers les décisions concrètes prises par les autorités locales, notamment les permis d’urbanisation, les projets d’immeubles résidentiels, les refus, les conditions imposées et les avis préalables.

Le présent chapitre poursuit cette réflexion, mais dans une perspective plus institutionnelle et opérationnelle. Il ne s’agit plus ici de discuter les causes générales de l’urbanisation diffuse ou les facteurs qui peuvent expliquer les stratégies communales, mais de préciser les outils à travers lesquels les communes wallonnes peuvent concrètement encadrer le développement résidentiel. L’objectif est donc d’identifier les instruments et procédures qui serviront ensuite de base à l’analyse empirique.

Dans le cadre de ce mémoire, quatre instruments sont particulièrement importants. Le premier est le schéma de développement communal, qui permet à une commune de formuler une stratégie territoriale pour l’ensemble de son territoire. Le deuxième concerne les zones d’aménagement communal concerté, qui constituent des réserves potentielles de développement dont la mise en œuvre peut être bloquée. Le troisième est le permis d’urbanisation, qui permet d’observer l’ouverture de nouveaux terrains au développement résidentiel. Le quatrième concerne les permis relatifs aux projets d’immeubles résidentiels, qui permettent d’analyser le rapport communal à la densification.

À ces instruments s’ajoutent le certificat d’urbanisme n° 2 et les pratiques locales d’avis préalable. Le CU2 est présenté pour situer juridiquement la consultation d’un avant-projet. Les données empiriques reposent toutefois uniquement sur les avis et échanges préalables observés dans les communes sélectionnées, les CU2 y étant peu mobilisés.

2.2. Le schéma de développement communal comme outil de cadrage

Le schéma de développement communal constitue l’un des principaux outils permettant à une commune wallonne de cadrer son développement territorial. Selon le CoDT, il définit la stratégie territoriale pour l’ensemble du territoire communal, sur la base d’une analyse contextuelle. Celle-ci doit tenir compte des besoins du territoire, de ses potentialités, de ses contraintes, de l’état de l’étalement urbain et de l’artificialisation, ainsi que de la contribution potentielle de la commune à l’optimisation spatiale. Le schéma comprend également des objectifs communaux, des principes de mise en œuvre et une structure territoriale (CoDT, art. D.II.10).

Dans le cadre de ce mémoire, l’intérêt du SDC réside dans sa capacité à formaliser une première lecture de la stratégie communale. Il permet d’identifier les lieux où la commune souhaite concentrer le développement, les secteurs où elle entend l’encadrer plus fortement et ceux où elle cherche éventuellement à le limiter. Il peut également préciser les centralités, les secteurs à

densifier, les zones à protéger, les contraintes à prendre en compte et les priorités de mise en œuvre de certains espaces, notamment les ZACC.

Le SDC ne doit toutefois pas être analysé comme une preuve suffisante de la stratégie communale. Il constitue un cadre de référence, mais son importance dépend de son usage effectif dans les décisions. Une commune peut disposer d'un SDC ambitieux sans que celui-ci soit systématiquement reflété dans les permis ; inversement, elle peut ne pas disposer d'un outil très développé mais exprimer une orientation forte dans ses pratiques et décisions administratives et politiques. Le SDC est donc considéré comme un élément de cadrage permettant de comparer la stratégie formulée avec la stratégie réellement observée dans les dossiers.

Depuis l'entrée en vigueur du Code du développement territorial, les anciens schémas de structure communaux ont été assimilés aux schémas de développement communaux. Une commune qui disposait d'un schéma de structure ne repart donc pas de zéro : cet outil continue d'exister juridiquement sous la forme d'un SDC. Il conserve une valeur indicative et peut être utilisé dans l'instruction des permis, des certificats, des déclarations, des schémas d'orientation locaux, des guides communaux d'urbanisme et de la politique foncière communale.

Cette continuité ne correspond toutefois pas à un simple changement de vocabulaire. Le CoDT transforme aussi la fonction de l'outil : le SDC ne sert pas uniquement à décrire l'organisation souhaitée du territoire communal, mais à définir une véritable stratégie territoriale à partir d'une analyse des besoins, des contraintes, des potentialités locales et des objectifs d'optimisation spatiale. Cette évolution est renforcée par la réforme récente du CoDT et par l'entrée en vigueur du nouveau Schéma de développement du territoire, qui fixe un cadre régional fondé notamment sur la structuration du développement autour des centralités, la réduction de l'étalement urbain et la lutte contre l'artificialisation.

Les communes sont donc amenées à adapter ou à réviser leurs outils locaux afin de décliner ces objectifs régionaux à leur propre échelle. Dans cette perspective, les anciens schémas de structure peuvent encore jouer un rôle important, mais ils peuvent aussi apparaître partiellement décalés par rapport aux objectifs actuels. Leur révision permet alors d'actualiser la stratégie communale, de préciser les centralités, de hiérarchiser les réserves foncières, notamment les ZACC, et de définir les mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités.

Dans l'analyse empirique, le SDC aide à répondre à plusieurs questions : la commune dispose-t-elle d'un outil stratégique récent ou hérité d'un ancien schéma de structure ? Identifie-t-elle clairement ses centralités ? Donne-t-elle une priorité à certains secteurs ? Mentionne-t-elle des limites à l'urbanisation ? Précise-t-elle les conditions de mise en œuvre des ZACC ? Ces éléments replacent les permis étudiés dans le cadre plus large de la stratégie communale affichée et permettent de vérifier si celle-ci se traduit effectivement dans les décisions, les conditions imposées et les pratiques d'encadrement du développement résidentiel.

2.3. Le schéma d'orientation local et les guides d'urbanisme

À côté du schéma de développement communal, le schéma d'orientation local constitue un outil plus ciblé. Alors que le SDC porte sur l'ensemble du territoire communal, le SOL concerne un périmètre particulier. Il permet d'organiser plus précisément l'évolution d'un secteur, d'un quartier, d'un site en mutation ou d'une ZACC. Son intérêt réside donc dans son niveau de précision : il permet de traduire une orientation générale dans un cadre spatial plus fin.

Pour l'analyse des stratégies communales, le SOL est intéressant parce qu'il peut encadrer les formes concrètes du développement. Il peut préciser l'organisation des voiries, la localisation des espaces publics, les principes d'implantation du bâti, les gabarits, les densités, les affectations ou encore l'intégration paysagère. Lorsqu'un projet de permis d'urbanisation ou d'immeuble s'inscrit dans un périmètre couvert par un SOL, l'analyse du dossier doit donc tenir compte de cet outil. Le refus, l'autorisation ou les conditions imposées au projet peuvent être liés à la manière dont celui-ci respecte ou non les orientations du schéma.

Les guides d'urbanisme jouent un rôle complémentaire. Ils ne définissent pas nécessairement une stratégie territoriale globale, mais ils encadrent certains aspects qualitatifs des projets. Ils peuvent porter sur l'implantation, les gabarits, les matériaux, les ouvertures, les volumes, l'intégration au contexte bâti ou paysager, ou encore le traitement des espaces publics. Leur rôle est particulièrement important pour les projets d'immeubles résidentiels, car les tensions autour de la densification se cristallisent souvent sur des éléments morphologiques : hauteur, rapport au voisinage, rupture d'échelle, stationnement ou transformation du caractère résidentiel d'un quartier.

Dans le cadre de ce mémoire, les SOL et les guides ne sont pas étudiés de manière exhaustive pour chaque commune. Ils sont en revanche pris en compte lorsqu'ils apparaissent dans les motivations des décisions ou lorsqu'ils concernent directement les secteurs dans lesquels les projets sont localisés. Leur présence peut expliquer certaines conditions imposées ou certains refus. Elle peut aussi montrer que la commune ne refuse pas le développement en tant que tel, mais cherche à en contrôler la forme.

Ces outils permettent de nuancer l'analyse. Un projet refusé parce qu'il ne respecte pas un gabarit prévu par un guide ne traduit pas nécessairement une stratégie de blocage ; il peut révéler une volonté d'encadrer qualitativement la densification. À l'inverse, l'absence d'outil précis peut laisser une plus grande marge d'appréciation au moment de l'instruction des dossiers. L'analyse tient donc compte à la fois des outils existants et de leur mobilisation effective dans les décisions communales.

2.4. Les ZACC comme réserves foncières à hiérarchiser

Les zones d'aménagement communal concerté occupent une place importante dans l'analyse du développement résidentiel. Elles peuvent représenter des réserves foncières significatives, mais leur mise en œuvre n'est pas neutre. Une ZACC n'est pas simplement un terrain disponible ; elle constitue un espace dont l'activation doit être pensée en fonction de sa localisation, de son accessibilité, de son équipement et de sa compatibilité avec les objectifs territoriaux.

Le CoDT prévoit que le schéma de développement communal peut préciser l'ordre de priorité de mise en œuvre des ZACC et leur affectation, dans le cadre des principes et modalités de mise en œuvre de l'optimisation spatiale (CoDT, art. D.II.10). Cette disposition est importante, car elle donne à la commune une capacité de hiérarchisation. Toutes les ZACC ne doivent pas nécessairement être activées au même moment ni de la même manière. Certaines peuvent être considérées comme prioritaires parce qu'elles sont proches d'une centralité ou bien desservies. D'autres peuvent être différées parce qu'elles sont périphériques, mal équipées ou susceptibles de renforcer l'étalement urbain.

La question des ZACC est utile, car elle permet d'analyser la manière dont une commune gère ses réserves foncières. Une commune qui active une ZACC située dans une centralité ne poursuit pas la même logique qu'une commune qui favorise une ZACC périphérique. Dans le premier cas, le développement peut s'inscrire dans une logique de concentration ou de renforcement d'un noyau existant. Dans le second, il peut prolonger une dynamique d'extension résidentielle.

La mise en œuvre des ZACC doit donc être analysée comme un choix spatial et temporel. Spatial, parce qu'elle concerne la localisation du développement. Temporel, parce que la commune peut décider d'activer une zone immédiatement, de la reporter ou de la conditionner à certains équipements. Cette dimension est nécessaire dans l'analyse des stratégies communales : elle montre que la commune ne décide pas seulement du principe du développement, mais aussi de son ordre, de son rythme et de sa localisation.

Dans la méthodologie, il est donc utile d'identifier, lorsque les informations sont disponibles, si les permis d'urbanisation étudiés se situent en zone d'habitat, en zone d'habitat à caractère rural ou en ZACC. Cette distinction permet de mieux interpréter les décisions. Un permis d'urbanisation en zone d'habitat déjà équipée ne révèle pas le même type d'arbitrage qu'un projet impliquant l'activation d'une ZACC. Dans ce dernier cas, la décision révèle une orientation plus structurante, car elle engage l'ouverture d'une réserve foncière à l'urbanisation.

Les ZACC constituent ainsi un objet d'observation important pour comprendre le lien entre foncier disponible, planification communale et développement résidentiel. Elles permettent de voir si une commune utilise ses réserves pour accompagner la croissance, si elle les hiérarchise selon des critères de centralité ou si elle cherche au contraire à en différer l'activation.

2.5. Le permis d'urbanisation : encadrer l'ouverture de nouveaux lots résidentiels

Le permis d'urbanisation constitue l'un des objets principaux de ce mémoire. Selon l'article D.IV.2, § 1er du CoDT, l'urbanisation d'un bien est soumise à un permis préalable, écrit et exprès de l'autorité compétente. Le même article précise que l'urbanisation d'un bien consiste à mettre en œuvre une conception urbanistique portant sur un projet d'ensemble relatif à un bien à diviser

en au moins trois lots non bâtis destinés principalement à l'habitation. Le projet peut également inclure la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments accueillant des fonctions complémentaires à l'habitat (CoDT, art. D.IV.2, § 1er).

Cette définition montre que le permis d'urbanisation ne concerne pas simplement une division parcellaire. Il porte sur une opération d'ensemble qui organise les conditions d'un développement résidentiel futur. Il peut concerner la création de nouveaux lots, la desserte, les espaces collectifs, les équipements techniques ou les principes d'organisation du site. À ce titre, il constitue un outil particulièrement important pour observer le rapport d'une commune à l'ouverture de nouveaux terrains à l'habitat.

Le permis d'urbanisation est utilisé comme un indicateur du rapport communal à l'extension résidentielle. Il permet d'analyser si une commune accepte encore l'urbanisation de nouveaux terrains, dans quels secteurs elle l'accepte, avec quelles conditions et pour quels motifs elle peut la refuser. Il permet également de distinguer les communes qui activent encore des réserves foncières de celles qui privilégient d'autres formes de développement.

Plusieurs éléments sont relevés dans les dossiers : le nombre de lots, la localisation du projet, l'affectation au plan de secteur, la présence éventuelle d'une ZACC, la continuité ou non avec le tissu bâti existant, les équipements prévus, les conditions imposées et les motifs éventuels de refus.

Le permis d'urbanisation doit cependant être interprété avec prudence. Un faible nombre de permis ne signifie pas automatiquement que la commune est restrictive. Cela peut aussi s'expliquer par une faible pression de la demande, par l'absence de grandes parcelles disponibles, par une rareté du foncier urbanisable ou par le fait que le développement se réalise davantage sous forme de densification. À l'inverse, un nombre élevé de permis d'urbanisation ne signifie pas automatiquement une stratégie de croissance non maîtrisée : certains projets peuvent être bien localisés, encadrés et cohérents avec les objectifs communaux.

L'intérêt du permis d'urbanisation est donc de fournir un point d'entrée concret dans l'analyse. Il ne suffit pas, à lui seul, à définir la stratégie communale, mais il permet d'observer comment la commune traite les projets qui ouvrent ou organisent de nouveaux espaces résidentiels.

2.5.1. Les divisions de terrain non soumises à un permis d'urbanisation

Le permis d'urbanisation ne s'impose pas à toute division foncière. L'article D.IV.2 du CoDT vise une conception urbanistique d'ensemble portant sur un bien à diviser en au moins trois lots non bâtis destinés principalement à l'habitation. Une division qui ne répond pas à ces conditions ne relève pas nécessairement de cette procédure.

L'article D.IV.3 prévoit en outre plusieurs exceptions. Elles concernent notamment les donations, les actes involontaires, certains partages destinés à sortir d'une indivision successorale, certaines divisions à front de voirie équipée et des périmètres déjà encadrés par un outil d'aménagement. Ces hypothèses répondent à des conditions précises et ne dispensent pas les constructions futures d'un permis d'urbanisme.

Pour cette recherche, la distinction est importante : le nombre de permis d'urbanisation ne recense pas toutes les créations ou transmissions de lots. Une partie de la transformation foncière

peut suivre une autre procédure ou n'être visible pour la commune qu'au stade d'une demande de permis d'urbanisme.

Lorsqu'une division non soumise à un permis porte sur des lots destinés en tout ou en partie à l'habitation, l'article D.IV.102 prévoit une information préalable du collège communal et du fonctionnaire délégué par le notaire. Les observations formulées dans ce cadre ne valent cependant pas décision sur la constructibilité future des lots.

Ces règles illustrent une limite de l'action communale : la commune peut orienter les permis ultérieurs, mais elle ne maîtrise pas toujours la division foncière initiale comme une opération d'ensemble. Toute application à un cas particulier doit néanmoins être vérifiée au regard de la nature exacte de l'acte.

2.6. Le permis d'urbanisme de constructions groupées

Le CoDT définit le permis d'urbanisme de constructions groupées comme un permis d'urbanisme ayant pour objet plusieurs constructions, mitoyennes ou non, destinées en tout ou en partie à l'habitation ou à une fonction accessoire du logement, formant un ensemble et pouvant faire l'objet d'une seule et même demande. Cette définition est importante, car elle montre que le permis groupé permet d'autoriser une opération résidentielle d'ensemble sans que celle-ci ne prenne nécessairement la forme d'un permis d'urbanisation.

Dans le cadre de cette recherche, ce type de permis mérite une attention particulière, car il peut constituer une modalité de développement résidentiel moins contraignante que le permis d'urbanisation. Le permis d'urbanisation vise une opération de division d'un bien en au moins trois lots non bâtis destinés principalement à l'habitation. Il implique donc une logique d'organisation foncière préalable, avec une conception urbanistique d'ensemble, qui encadre ensuite les permis d'urbanisme ultérieurs. À l'inverse, le permis d'urbanisme de constructions groupées porte directement sur les constructions projetées. Il peut donc permettre à un porteur de projet de présenter plusieurs logements ou plusieurs maisons comme une opération de construction coordonnée, sans passer par une procédure d'urbanisation lorsque les conditions juridiques du permis d'urbanisation ne sont pas rencontrées.

Cette différence explique pourquoi les constructions groupées peuvent apparaître comme une solution plus souple pour certains porteurs de projet. Le permis d'urbanisation organise d'abord le foncier et impose un cadre pour les constructions futures ; le permis de constructions groupées permet, lui, d'examiner directement un projet bâti dans son ensemble. Il peut ainsi éviter certaines contraintes liées à la création de lots non bâtis, à la mise en place d'un cadre urbanistique applicable aux futurs permis ou à la procédure spécifique du permis d'urbanisation. Cette souplesse ne signifie toutefois pas absence de contrôle. Le projet reste soumis à un permis d'urbanisme, à l'appréciation de son intégration au contexte bâti et non bâti, aux règles applicables, aux éventuelles conditions imposées par l'autorité compétente et, le cas échéant, aux charges ou exigences relatives aux voiries et équipements.

L'intérêt de cette catégorie est donc analytique. Si les communes reçoivent peu de demandes de permis d'urbanisation, cela ne signifie pas nécessairement que les opérations résidentielles d'ensemble ont disparu. Une partie du développement peut se déplacer vers d'autres formes administratives, notamment les permis de constructions groupées. Pour analyser les stratégies communales, il est donc nécessaire de ne pas se limiter aux seuls permis d'urbanisation. Les

constructions groupées permettent d'observer des formes intermédiaires de développement : plusieurs maisons réalisées dans une même opération, logements mitoyens, ensembles résidentiels de taille limitée ou projets combinant une certaine densité avec une morphologie moins verticale que l'immeuble à appartements.

2.7. Les projets d'immeubles résidentiels : encadrer la densification

Les projets d'immeubles résidentiels constituent un deuxième objet central. Contrairement au permis d'urbanisation, qui renseigne principalement sur l'ouverture ou l'organisation de nouveaux lots résidentiels, les projets d'immeubles résidentiels permettent d'analyser le rapport de la commune à la densification du tissu bâti. Ils sont donc particulièrement utiles dans un contexte wallon où les objectifs d'optimisation spatiale encouragent une utilisation plus économe du sol.

Dans ce mémoire, l'expression « projet d'immeuble » renvoie principalement aux projets résidentiels comportant plusieurs logements, notamment les immeubles à appartements. Ces projets peuvent prendre place dans des centralités urbaines, dans des noyaux villageois ou dans des quartiers résidentiels plus diffus. Ils ne soulèvent donc pas les mêmes enjeux selon leur localisation. Un immeuble situé dans un centre bien équipé peut être perçu comme une forme de densification cohérente, tandis qu'un immeuble inséré dans un tissu pavillonnaire peu dense peut susciter davantage de tensions.

L'analyse de ces projets porte sur plusieurs éléments : la commune accepte-t-elle les immeubles à appartements ? Dans quels secteurs ? Avec quelles limites de hauteur, de gabarit ou de densité ? Les refus sont-ils motivés par une rupture avec le tissu bâti existant, par des problèmes de stationnement, par la mobilité, par l'intégration paysagère, par une opposition locale documentée ou par la non-conformité avec les outils d'aménagement ?

Ces projets sont particulièrement intéressants parce qu'ils permettent de distinguer différentes attitudes communales face à la densification. Une commune peut soutenir la densification dans certaines centralités, mais refuser des projets jugés trop volumineux ou mal intégrés. Une autre peut se montrer très prudente face aux immeubles, même lorsqu'elle accepte par ailleurs des formes d'urbanisation plus extensives. Une autre encore peut utiliser les conditions d'obtention de permis pour réduire la hauteur, limiter le nombre de logements, améliorer l'intégration ou imposer des aménagements complémentaires.

Les projets d'immeubles résidentiels permettent donc de dépasser l'opposition simple entre communes favorables ou défavorables au développement. Ils montrent que le développement peut être accepté dans son principe, mais contesté dans sa forme. Cette distinction est importante pour cette recherche : une commune peut ne pas être opposée à la production de logements, mais refuser certaines formes de densité ou certains types de projets.

Comme pour les permis d'urbanisation, l'analyse reste prudente. Un refus d'immeuble ne traduit pas nécessairement une opposition générale à la densification. Il peut être lié à une mauvaise intégration, à un problème d'accès, à une insuffisance de stationnement, à une incompatibilité avec un guide ou à des contraintes techniques. Les motifs de décision sont donc aussi importants que les nombres d'octrois ou de refus.

2.8. Les certificats d'urbanisme n° 2 et les avis préalables : distinguer la procédure officielle des pratiques locales

Dans ce mémoire, l'expression « avis préalable » désigne une pratique locale par laquelle un porteur de projet transmet au service urbanisme, avant le dépôt d'un permis, des informations sur le bien et sur l'opération envisagée, éventuellement accompagnées d'un croquis. La commune peut alors formuler des remarques sur la localisation, la densité, l'accès ou l'intégration du projet. Cette pratique n'est pas une procédure autonome organisée par le CoDT et ne produit pas les effets juridiques d'une décision administrative.

Le certificat d'urbanisme n° 2 occupe également une position préalable, mais son statut est différent. Il s'agit d'une procédure formelle prévue par le CoDT. La demande est introduite auprès de l'autorité compétente sur la base d'un avant-projet.

L'article D.IV.30 distingue le certificat d'urbanisme n° 1, qui renseigne principalement la situation urbanistique du bien, du certificat d'urbanisme n° 2, qui comporte une présentation graphique ou littérale du projet. Le CU2 permet ainsi d'obtenir une appréciation officielle sur le principe et les conditions d'un permis qui serait demandé ultérieurement.

Lorsque le projet implique une dérogation ou un écart à un outil, la demande doit exposer la manière dont les conditions prévues par le CoDT sont rencontrées. Le CU2 constitue donc davantage qu'une information générale, tout en restant distinct d'une autorisation de réaliser le projet.

L'article R.IV.30-1 prévoit que la demande de CU2 est introduite au moyen du formulaire repris en annexe 8. Ce formulaire rassemble notamment la localisation et l'objet du projet, les dérogations ou écarts éventuels, les documents et plans requis ainsi que les signatures.

Le CU2 ne vaut pas permis. La réalisation du projet reste soumise à l'obtention ultérieure du permis requis. Son intérêt tient à la position officielle qu'il fournit sur un avant-projet et à sa validité limitée dans le temps, sous réserve notamment du maintien des normes applicables.

Les articles D.IV.18 à D.IV.20 organisent la compétence du collège communal et l'intervention éventuelle du fonctionnaire délégué. Cette formalisation distingue nettement le CU2 des avis et échanges préalables locaux, dont le contenu, la conservation et le degré de formalité varient d'une administration à l'autre.

Cette distinction délimite le corpus de la recherche. Les CU2 sont expliqués dans le cadre théorique.

Les avis préalables peuvent prendre la forme d'un courriel, d'une rencontre, d'un document interne ou d'une réponse plus structurée à une intention de projet. Leur intérêt analytique réside dans les modifications, réserves ou abandons qu'ils permettent d'observer. Leur archivage inégal impose toutefois de les traiter comme des indices qualitatifs et non comme une série exhaustive de décisions.

2.9. Les décisions : octrois, refus, conditions, motivations et recours

L'analyse des décisions constitue le cœur du travail empirique. Pour chaque commune, il ne s'agit pas seulement de compter les permis accordés ou refusés, mais de comprendre les formes d'encadrement mises en œuvre.

L'octroi avec conditions est particulièrement intéressant. Il montre que la commune ne refuse pas le projet, mais cherche à l'adapter selon sa stratégie. Les conditions peuvent concerner la réduction du nombre de logements, l'amélioration de la mobilité, la création d'espaces collectifs, l'intégration paysagère, la gestion des eaux, le stationnement ou encore les matériaux. Elles révèlent une stratégie d'encadrement plutôt qu'une simple acceptation.

Le refus est analysé à partir de ses motifs. Il peut traduire une orientation stratégique, mais aussi des contraintes techniques, juridiques ou environnementales et des appréciations urbanistiques. Ces registres sont distingués afin de ne pas interpréter automatiquement tout refus comme une volonté de limiter le développement.

Les motivations sont donc essentielles. Elles permettent d'accéder à la manière dont la commune justifie sa décision. Elles constituent le lien entre le dossier administratif et la stratégie communale. Dans la mesure où les décisions doivent être motivées et appréciées au regard des outils applicables, elles permettent de repérer les critères que la commune mobilise réellement dans l'instruction des projets.

Les recours constituent également un élément important à intégrer. Ils permettent de voir si les décisions communales sont contestées par les demandeurs ou par d'autres acteurs, et si elles sont confirmées, modifiées ou annulées par un niveau supérieur. Pour cette recherche, les recours peuvent révéler les tensions entre la stratégie communale et les droits ou intérêts des porteurs de projet. Ils peuvent aussi montrer les limites de la capacité communale à maîtriser son développement, puisque certaines décisions peuvent être réformées à un autre niveau. Les recours seront donc relevés lorsque l'information est disponible, sans être considérés comme l'objet principal du mémoire.

2.10. Ce que ces outils permettent d'observer

Les outils présentés construisent la grille d'analyse. Les schémas et guides renseignent les orientations formalisées ; les ZACC éclairent la gestion des réserves ; les permis d'urbanisation, les constructions groupées et les immeubles documentent différentes formes de développement. Le CU2 situe théoriquement la consultation officielle d'un avant-projet, tandis que les avis préalables effectivement observés éclairent le filtrage local en amont.

Cette grille compare les communes sans réduire leur stratégie à un taux d'autorisation ou de refus. Les décisions sont interprétées selon la localisation, l'ampleur, les adaptations demandées et les contraintes du site. Les catégories proposées décrivent des orientations dominantes et non des positions absolues.

Les permis d'urbanisation renseignent principalement l'ouverture de nouveaux terrains, tandis que les projets d'immeubles et les constructions groupées éclairent les formes de densification. Les avis préalables permettent d'identifier certains projets orientés, réduits ou abandonnés avant le dépôt officiel.

2.11. Conclusion

Ce chapitre a présenté les principaux outils par lesquels les communes wallonnes encadrent le développement résidentiel. Il a aussi distingué le CU2, procédure officielle décrite dans le CoDT, des avis préalables locaux qui constituent le seul matériau de consultation en amont analysé dans cette recherche.

Aucun outil ne suffit individuellement à définir une stratégie communale. L'analyse croise dès lors les orientations affichées, les décisions, les conditions, les motifs et les avis préalables accessibles. Cette combinaison permet d'étudier la manière dont les communes différencient les projets, tout en tenant compte des limites du corpus.

Chapitre 3 — Méthodologie

3.1. Rappel de la question de recherche

La question centrale de ce mémoire est la suivante :

Qu'est-ce qui explique les différentes stratégies de développement urbanistique adoptées par les communes wallonnes ?

Cette question suppose de ne pas limiter l'analyse au simple volume de développement résidentiel observé dans les communes. Une commune qui accorde peu de permis n'est pas nécessairement opposée au développement ; elle peut être confrontée à une faible demande, à un manque de foncier disponible, à des contraintes techniques ou à des projets incompatibles avec ses outils d'aménagement. À l'inverse, une commune qui accorde de nombreux permis n'adopte pas forcément une stratégie de croissance non maîtrisée ; elle peut accepter des projets bien localisés, encadrés ou cohérents avec ses objectifs territoriaux.

La stratégie communale est reconstruite à partir d'un ensemble d'indices : documents de planification, permis d'urbanisation, constructions groupées, projets d'immeubles, avis préalables, décisions, conditions, motifs et informations recueillies auprès des services communaux. L'analyse se concentre sur trois communes.

3.2. Hypothèses de recherche

À partir de l'état de l'art et du cadre institutionnel présentés dans les deux premiers chapitres, plusieurs hypothèses peuvent être formulées.

H1 — Effet du profil territorial

La première hypothèse est que la position territoriale influence les projets reçus et les seuils d'acceptabilité. La proximité de Liège, la densité existante et l'accessibilité peuvent accroître la pression résidentielle et la sensibilité aux opérations importantes. Les communes plus éloignées peuvent rencontrer d'autres arbitrages, liés notamment à une densité plus faible et à une offre foncière brute plus étendue.

H2 — Effet de la disponibilité foncière

La deuxième hypothèse est que l'offre foncière non urbanisée destinée à l'habitat influence les possibilités de développement. Il s'agit toutefois d'une offre brute et théorique : sa présence n'entraîne pas automatiquement une ouverture. La localisation, l'équipement, les contraintes, la rétention foncière et la volonté d'activer certains secteurs, notamment les ZACC, conditionnent sa mobilisation.

H3 — Effet du niveau socio-économique et du cadre résidentiel

La troisième hypothèse est que les caractéristiques socio-économiques et la valorisation du cadre résidentiel peuvent renforcer la sélectivité face aux projets susceptibles de modifier les formes bâties ou l'environnement local. Cette hypothèse comporte également une dimension fiscale. Une commune disposant d'une population et d'une base fiscale plus limitées peut percevoir l'arrivée de nouveaux habitants comme un moyen d'augmenter ses recettes globales. À l'inverse,

une commune peut se montrer plus restrictive lorsqu'elle anticipe surtout des dépenses supplémentaires en matière de voirie, d'équipements, de mobilité ou de services. Les indicateurs de revenu, de propriété et de prix immobiliers permettent d'examiner le premier volet de l'hypothèse. Les recettes ordinaires par habitant et le taux implicite de taxation ne permettent toutefois de mesurer ni les recettes communales totales ni l'effet budgétaire net de l'arrivée de nouveaux habitants.

H4 — Effet des contraintes techniques, juridiques et urbanistiques

Une partie des refus, réserves ou conditions s'explique par des contraintes techniques, juridiques ou environnementales ainsi que par des appréciations urbanistiques : accès, voirie, égouttage, eaux, stationnement, risques, gabarit, intégration ou compatibilité avec les outils. Ces dimensions ne sont pas toutes strictement objectives et doivent être distinguées dans l'interprétation.

H5 — Rôle du contexte politique local

Le contexte politique local peut influencer la sensibilité à certains projets. Cette dimension comprend les réactions des habitants, les épisodes de conflit et les arbitrages du Collège. Elle est utilisée comme une piste qualitative et ne permet pas de mesurer l'effet propre d'un parti politique.

3.3. Choix d'une approche comparative

La méthodologie compare les décisions de trois communes situées sur un même axe dans un périmètre géographique restreint. Ce dispositif permet d'identifier des différences de pratiques dans un cadre territorial cohérent, mais il ne vise ni la représentativité statistique ni la généralisation à l'ensemble des communes wallonnes.

Ces communes ne sont pas confrontées aux mêmes pressions, aux mêmes réserves foncières, aux mêmes contraintes ni aux mêmes types de projets. Cette comparaison ne repose dès lors pas sur de simples taux de refus ou d'octroi. Les décisions sont replacées dans leur contexte territorial, institutionnel et politique. C'est ce croisement qui permet de distinguer une commune réellement ouverte au développement urbanistique d'une commune qui accepte certains projets tout en les encadrant fortement.

3.4. Sélection des communes étudiées

La sélection des communes étudiées repose sur une logique comparative centrée sur trois communes situées le long de la route du Condroz, c'est-à-dire l'axe de la Nationale 63 reliant Liège à Marche-en-Famenne : Neupré, Nandrin et Tinlot. Ce choix permet d'analyser des communes proches géographiquement, mais placées à des positions différentes dans le gradient périurbain liégeois. Il permet aussi de travailler sur un axe déjà identifié dans la littérature comme un espace pertinent pour observer les liens entre croissance résidentielle, valeur foncière et périurbanisation (Halleux, 1999).

Neupré constitue le cas le plus proche de l'agglomération liégeoise. Son profil périurbain, sa densité plus élevée et son offre foncière théorique plus faible en font un point de comparaison intéressant avec les deux autres communes.

Nandrin occupe une position intermédiaire. Elle demeure connectée à Liège par la N63 tout en présentant une densité plus faible et une structure villageoise plus marquée.

Tinlot est la commune la plus éloignée et la moins dense du corpus. Son offre foncière théorique est plus importante et son tissu conserve un caractère davantage rural.

La sélection suit donc une logique de variation le long d'un gradient territorial. Elle ne préjuge pas du type de stratégie finalement attribué à chaque commune ; celui-ci est reconstruit à partir des dossiers consultés.

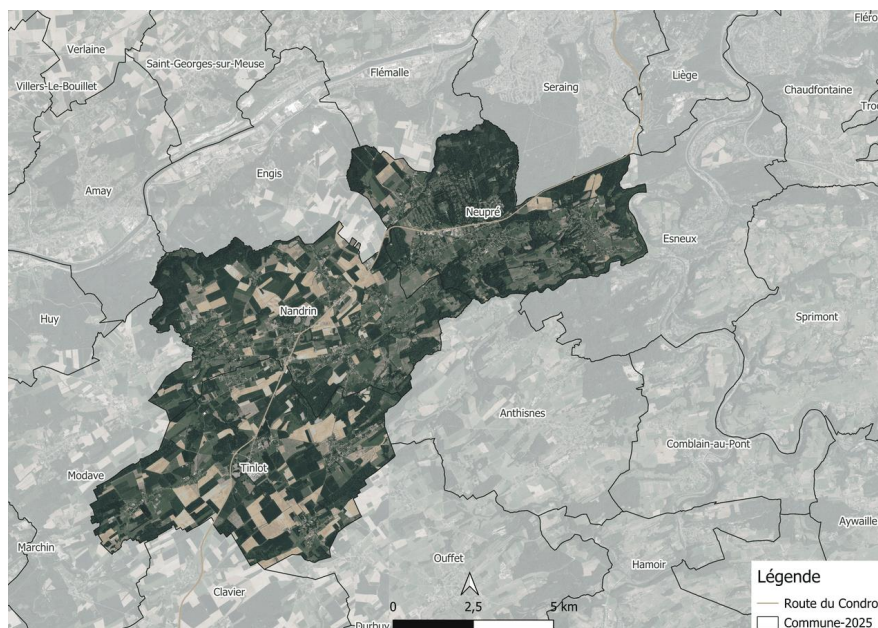


Figure 5. Localisation de Neupré, Nandrin et Tinlot le long de la route du Condroz (N63). Source : orthophotoplan SPW, limites communales 2025, OpenStreetMap ; traitement personnel sous QGIS, 2026.

3.5. Données mobilisées

L'analyse a mobilisé plusieurs types de données.

Le premier ensemble comprend les permis d'urbanisation, les constructions groupées, les projets d'immeubles résidentiels et les avis préalables relevant du champ de l'étude. Dans chacune des trois communes, l'ensemble des dossiers correspondant à ces catégories sur la période de cinq ans a été présenté et discuté. Pour chaque cas ont été relevés la localisation, le type de projet, le nombre de lots ou de logements, la décision ou la position communale, les conditions, les réserves, les motifs et la suite connue. Le dossier Fontaine-Paulus de 2017 constitue la seule exception temporelle, retenue en raison de son importance pour l'histoire récente de la stratégie communale de Neupré.

Le deuxième ensemble rassemble les données territoriales : offre foncière brute non urbanisée destinée à l'habitat, affectation au plan de secteur, présence de ZACC, densité de population, indicateurs démographiques et d'emploi, accessibilité et position dans le gradient périurbain. Ces variables servent à contextualiser les cas et ne sont pas utilisées comme des mesures causales indépendantes.

À ces données territoriales s'ajoutent des indicateurs socio-économiques, résidentiels et budgétaires harmonisés : revenu médian imposable par déclaration en 2023, part des logements occupés par leur propriétaire en 2021, prix médian des maisons en 2023, recettes ordinaires

communales par habitant en 2024, taux implicite de taxation communale en 2023 et prix moyen des terrains à bâtir en 2014 (IWEPS, 2026a, 2026b, 2026c, 2026d, 2026e, 2026f). La dernière année disponible a été retenue pour chaque indicateur. Ces données secondaires servent à contextualiser les études de cas et ne modifient pas la période de cinq années retenue pour l'analyse des dossiers. Les recettes ordinaires par habitant rapportent les recettes budgétaires à la population : elles permettent de comparer un montant moyen par résident, mais pas les recettes totales des communes. Deux communes présentant un montant proche par habitant peuvent donc disposer de budgets totaux très différents lorsque leur population n'est pas de même taille. Cet indicateur ne permet pas davantage de calculer le gain net associé à l'arrivée de nouveaux habitants, puisque celle-ci peut également entraîner des dépenses supplémentaires. Le prix des terrains de 2014 est uniquement utilisé comme repère historique.

Le troisième ensemble est qualitatif. Le chercheur s'est rendu dans chacune des trois administrations communales en juin 2026. Il y a consulté les dossiers entrant dans le champ de l'étude et s'est entretenu avec un ou plusieurs conseillers en aménagement du territoire. Les discussions ont porté sur la trajectoire des projets, les motifs des positions communales, les adaptations demandées et le contexte local. L'analyse distingue les faits établis par les documents, les informations rapportées par les conseillers et l'interprétation du chercheur.

3.6. Analyse des permis d'urbanisation

Les permis d'urbanisation recensés sur la période étudiée ont été analysés comme des indicateurs du rapport communal à l'ouverture de nouveaux terrains résidentiels. Les comptages décrivent les dossiers examinés. Pour chaque dossier, plusieurs éléments ont été relevés :

- l'année de la demande ;
- la localisation du projet ;
- l'affectation au plan de secteur ;
- la situation éventuelle en ZACC ;
- le nombre de lots prévus ;
- la continuité ou non avec le tissu bâti existant ;
- la présence d'espaces collectifs ou d'infrastructures techniques ;
- la décision finale : octroi, octroi avec conditions, refus, retrait ou abandon ;
- les conditions imposées ;
- les motifs de refus ou de réserve.

Cette analyse compare les formes d'encadrement observées, mais les nombres ne sont pas transformés en taux communaux. Les volumes de projets dépendent aussi de la demande et du foncier mobilisé.

3.7. Analyse des projets d'immeubles résidentiels

Les projets d'immeubles résidentiels ont été mobilisés pour analyser le rapport communal à la densification. Pour chaque dossier, les informations suivantes ont été relevées lorsque celles-ci étaient disponibles :

- l'année de la demande ;
- la localisation du projet ;
- le nombre de logements prévus ;
- le type de tissu dans lequel le projet s'insère ;
- le gabarit ou la hauteur du projet, lorsque l'information est disponible ;
- les enjeux de stationnement et de mobilité ;
la décision finale ;
- les conditions imposées ;
les motifs de refus ou de réserve ;
- l'existence éventuelle d'oppositions locales.

L'analyse examine dans quels secteurs et sous quelles conditions les communes acceptent la densification. Elle repère aussi les motifs récurrents de réserve ou de refus : rupture avec le tissu existant, densité, stationnement, mobilité, intégration paysagère, outils applicables ou opposition locale documentée.

3.8. Analyse des avis préalables et des échanges en amont

Les avis préalables et les échanges en amont permettent d'observer certaines interventions antérieures au dépôt d'un permis. Pour chaque avis figurant dans les dossiers consultés, la recherche a relevé :

- le type de projet envisagé ;
- la localisation ;
- l'avis rendu ou les réserves formulées ;
- les modifications demandées ;
- le caractère favorable, réservé ou défavorable de l'avis ;
- la suite éventuelle donnée au projet, lorsque l'information est disponible.

Ces données complètent les permis en rendant visibles certains projets modifiés, réduits ou abandonnés avant leur dépôt. L'archivage étant incomplet et variable, elles sont interprétées comme des indices qualitatifs de filtrage, et non comme une série exhaustive ou comme des décisions équivalentes à un permis.

3.9. Construction d'une grille d'analyse des décisions communales

Afin de comparer les communes, une grille d'analyse a été construite. Elle permet de classer les décisions et leurs motivations selon plusieurs catégories.

Les décisions et positions communales ont été classées comme suit :

- octroi simple ;
- octroi avec conditions ;
- refus ;
- retrait ou abandon ;
- avis préalable favorable ;
- avis préalable réservé ;
- avis préalable défavorable.

Les motivations ont été classées selon plusieurs registres :

- registre urbanistique : densité, gabarit, intégration, localisation, morphologie ;
- registre réglementaire : non-conformité avec les outils ou dispositions applicables ;
- registre technique : voirie, égouttage, accès, sécurité, équipement ;
- registre environnemental : risques naturels, inondation, contraintes géotechniques, imperméabilisation ;
- registre social ou politique : opposition locale, cadre de vie, acceptabilité ;
- registre stratégique : incompatibilité avec la vision communale du développement, volonté de préserver certains secteurs ou de privilégier certaines formes urbaines.

Cette grille distingue les contraintes techniques et juridiques, les appréciations urbanistiques, les considérations sociales ou politiques et les orientations stratégiques. Une même décision peut relever de plusieurs registres ; le classement ne prétend donc pas isoler une cause unique.

3.10. Articulation du corpus descriptif, des données territoriales et des données qualitatives

Les comptages servent d'abord à décrire le corpus : nombre de dossiers, de sites ou de versions recensés pendant la période étudiée. Ils ne sont pas assimilés à des taux d'octroi ou de refus pour l'ensemble de l'activité communale.

Le niveau territorial replace ensuite les dossiers dans leur contexte : densité, offre foncière brute, affectation, ZACC, accessibilité et position dans le gradient périurbain.

Le niveau qualitatif porte sur les motifs, les conditions, les avis préalables et les informations recueillies auprès des conseillers en aménagement du territoire. Le croisement de ces matériaux permet de proposer une interprétation comparée, sans prétendre démontrer statistiquement l'effet propre de chaque facteur.

3.11. Prise en compte de la dimension politique locale

Afin de compléter l'analyse territoriale, foncière et administrative des dossiers, la méthodologie prend également en compte la dimension politique locale. Cette variable est intégrée à la suite des travaux montrant que les politiques locales d'usage du sol et les autorisations de logements peuvent être influencées par le contexte politique, la compétition électorale et les relations entre élus, habitants et porteurs de projets.

Dans le cadre de cette recherche, il ne s'agit pas de mesurer statistiquement l'effet de la couleur politique sur les décisions d'urbanisme, mais d'utiliser le contexte politique comme une dimension qualitative. Un épisode politique n'est relié à un projet que lorsqu'un dossier, l'entretien communal ou une source contemporaine permet d'établir ce rapprochement. La majorité actuelle est utilisée comme donnée de contexte et n'est pas attribuée rétroactivement aux décisions plus anciennes.

Cette dimension est mise en relation avec les permis, les constructions groupées, les projets d'immeubles et les avis préalables. L'objectif est d'identifier des épisodes ou sensibilités politiques documentés, non d'attribuer les décisions à la seule appartenance partisane.

3.12. Limites méthodologiques

Plusieurs limites doivent être prises en compte.

Premièrement, le niveau de détail varie selon les dossiers ainsi que selon les pratiques de conservation et de documentation de chaque commune.

Deuxièmement, les avis préalables sont des pratiques locales dont la formalisation et la conservation varient. Tous les avis présents dans les dossiers consultés ont été pris en compte, mais les intentions demeurées entièrement informelles peuvent ne laisser aucune trace. Les CU2 sont présentés dans le cadre théorique mais ne sont pas analysés, faute d'un nombre suffisant de cas dans les communes étudiées.

Troisièmement, les dossiers sont étudiés sur une période de cinq ans seulement. Cette durée ne permet pas d'étendre les conclusions à une période plus longue.

Enfin, trois études de cas ne permettent ni d'isoler causalement chaque facteur ni de généraliser les résultats à toutes les communes wallonnes. La comparaison vise à identifier des mécanismes plausibles et à construire une typologie exploratoire à travers une analyse qualitative et non quantitative.

Les outils d'intelligence artificielle générative Claude (Anthropic, 2026) et ChatGPT (OpenAI, 2026) ont été utilisés ponctuellement pour la reformulation et la correction linguistique de certains passages. L'auteur demeure responsable du contenu, de l'analyse, des références et des conclusions du mémoire.

Chapitre 4 — Analyse empirique des stratégies communales

4.1. Introduction

Après avoir présenté le cadre théorique, les outils d'encadrement du développement résidentiel et la méthodologie retenue, ce chapitre analyse les stratégies de Neupré, Nandrin et Tinlot à partir des dossiers couvrant la période de cinq ans et des entretiens menés dans chaque administration en juin 2026.

L'analyse porte sur les permis d'urbanisation, les constructions groupées, les projets d'immeubles, les avis préalables et, lorsque l'information est disponible, les recours. Ces objets éclairent l'ouverture de nouveaux terrains, la densification, le filtrage en amont et la contestation éventuelle des décisions.

L'analyse est d'abord replacée dans le contexte territorial propre à chaque commune. Neupré, Nandrin et Tinlot appartiennent à un même axe résidentiel, celui de la route du Condroz, mais elles présentent des situations différentes en matière de proximité de Liège, de pression résidentielle, de disponibilité foncière, de structure bâtie et de profil socio-économique. Cette première lecture situe les décisions communales dans leur environnement territorial.

Le chapitre présente d'abord les contextes territoriaux, puis les dossiers recensés dans chaque commune. La lecture transversale compare les localisations, l'ampleur des opérations, les décisions, les conditions et les motifs. Les comptages restent descriptifs, car le nombre et le type de projets reçus diffèrent d'une commune à l'autre.

La comparaison transversale met en évidence les différences de stratégie entre Neupré, Nandrin et Tinlot. Elle examine dans quelle mesure les communes apparaissent plus ouvertes, plus sélectives ou plus restrictives, et identifie les facteurs susceptibles d'expliquer ces écarts : offre foncière, localisation des projets, contraintes techniques, cadre résidentiel, contexte politique et objectifs communaux de développement.

4.2. Présentation territoriale des communes étudiées

4.2.1. Neupré : une commune résidentielle périurbaine sous influence liégeoise

Neupré constitue un premier cas d'étude intéressant en raison de son profil résidentiel périurbain. Située au sud-ouest de l'agglomération liégeoise, la commune est dans l'aire d'influence résidentielle de Liège tout en conservant une morphologie nettement moins dense que celle de la ville-centre. Cette position lui donne une attractivité résidentielle importante, notamment pour des ménages recherchant un cadre de vie plus calme, plus verdoyant et davantage associé à l'habitat individuel, tout en maintenant une accessibilité relativement aisée vers Liège grâce à la N63.

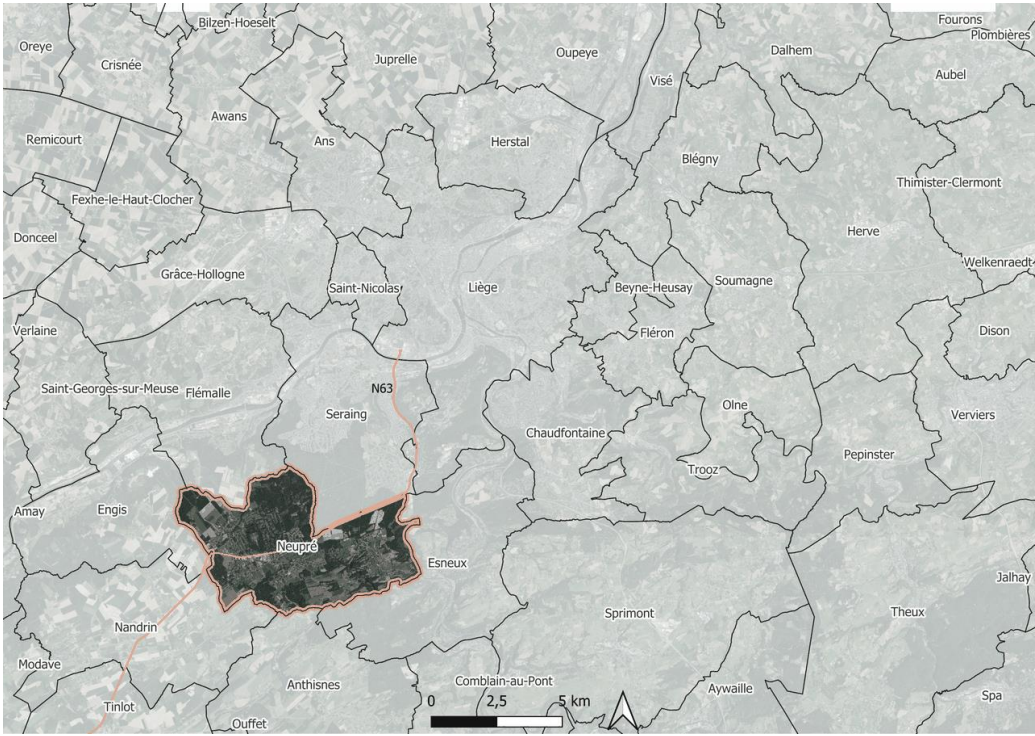


Figure 6. Localisation de Neupré dans l'axe Liège-Condruz. Source : orthophotoplan SPW, limites communales 2025, OpenStreetMap ; traitement personnel sous QGIS, 2026.

En 2025, Neupré compte 9 952 habitants pour une superficie de 31,7 km², soit une densité de 313,5 habitants/km². À titre de comparaison, Liège compte 197 323 habitants pour 68,7 km², soit une densité de 2 874,3 habitants/km². La densité liégeoise est donc environ neuf fois supérieure à celle de Neupré. Cette différence confirme le caractère nettement moins dense de Neupré.

Tableau 1. Comparaison de la densité de population entre Neupré et Liège

Indicateur	Neupré	Liège
Population au 01/01/2025	9 952 habitants	197 323 habitants
Superficie	31,7 km ²	68,7 km ²
Densité de population	313,5 hab./km ²	2 874,3 hab./km ²

Source : IWEPS/WalStat, données au 01/01/2025 ; traitement personnel.

La proximité de Liège inscrit Neupré dans un système résidentiel plus large. Cette situation combine une accessibilité vers l'agglomération et un cadre périphérique recherché. La tension

entre attractivité et préservation du cadre de vie constitue une hypothèse d'interprétation qui doit être confrontée aux dossiers.

La route du Condroz, correspondant à l'axe de la N63, joue également un rôle important dans l'organisation territoriale de Neupré. Elle structure les relations entre la commune, l'agglomération liégeoise et les communes plus éloignées du Condroz, notamment Nandrin et Tinlot. Cet axe facilite les mobilités quotidiennes et intègre Neupré dans le système périurbain liégeois. Il contribue aussi à rendre certains secteurs plus accessibles et donc potentiellement plus attractifs pour le développement résidentiel. Toutefois, cette accessibilité peut aussi accentuer les pressions sur le territoire, notamment en matière de trafic, de stationnement, de consommation foncière et d'évolution du tissu bâti.

En 2025, Neupré compte 9 952 habitants, dont 5 126 femmes et 4 826 hommes. L'âge moyen est de 46,7 ans. La part de non-Belges atteint 5,53 %, dont 4,40 % de ressortissants de l'Union européenne et 1,13 % de ressortissants de pays hors Union européenne.

Tableau 2. Indicateurs socio-démographiques de Neupré

Indicateur socio-démographique	Neupré
Population au 01/01/2025	9 952 habitants
Femmes	5 126
Hommes	4 826
Âge moyen	46,7 ans
Part de non-Belges	5,53 %
Part d'étrangers intra-UE	4,40 %
Part d'étrangers extra-UE	1,13 %

Source : IWEPS/WalStat, données au 01/01/2025.

En 2023, Neupré compte 5 989 personnes en âge de travailler, dont 4 572 actives et 4 221 actives occupées. Le taux d'emploi administratif atteint 70,5 % et le taux de chômage administratif 7,7 %.

Tableau 3. Indicateurs socio-économiques de Neupré

Indicateur socio-économique	Neupré
Population en âge de travailler, 2023	5 989
Actifs	4 572
Actifs occupés	4 221
Actifs inoccupés	351
Taux d'activité administratif	76,3 %
Taux d'emploi administratif	70,5 %
Taux de chômage administratif	7,7 %

Source : IWEPS/WalStat, moyenne annuelle 2023.

Neupré présente un cadre résidentiel marqué par les maisons individuelles et les espaces paysagers. Les projets plus denses ou volumineux peuvent dès lors devenir sensibles lorsqu'ils sont perçus comme une rupture avec le tissu existant.

Au 1er janvier 2025, la part d’offre foncière brute non urbanisée destinée à l’habitat est de 26,1 % selon l’IWEPS. Cet indicateur ne mesure pas une disponibilité effective : certaines parcelles peuvent être inadaptées, non équipées, soumises à des contraintes ou faire l’objet d’une rétention foncière de la part des propriétaires. La carte des parcelles de plus de 300 m² en zones d’habitat et d’habitat à caractère rural constitue un traitement cartographique distinct, utilisé comme outil de contextualisation.

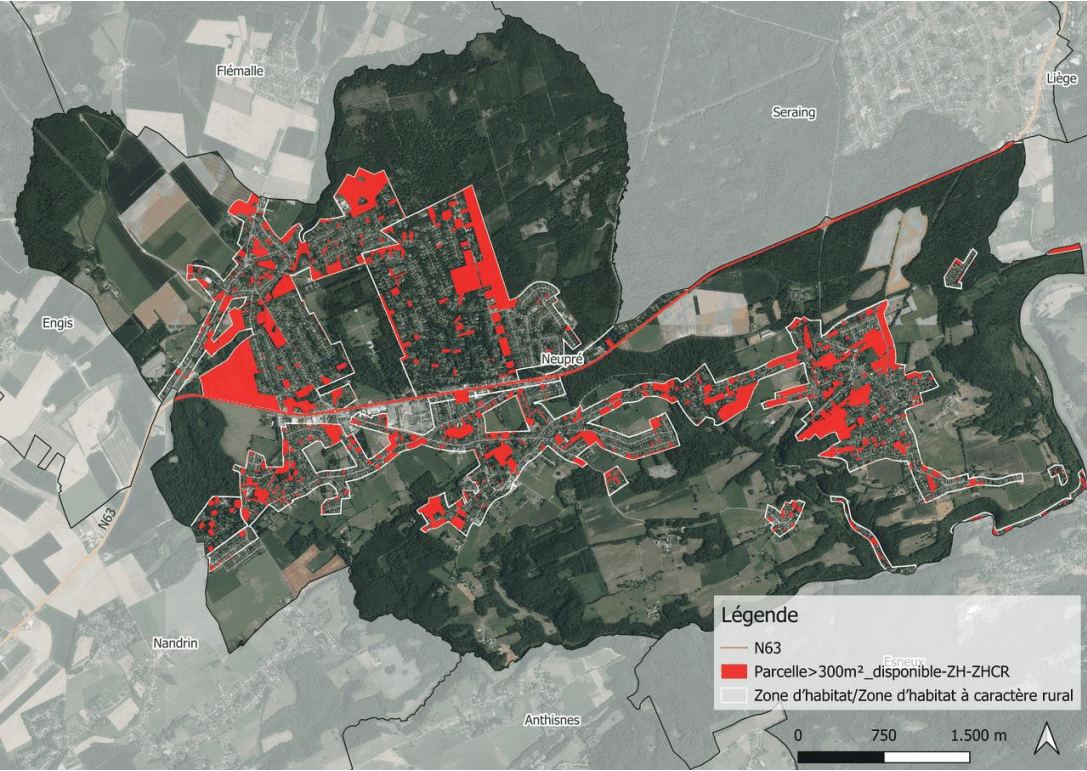


Figure 7. Potentiel foncier résidentiel théorique à Neupré : parcelles non bâties de plus de 300 m² en zone d’habitat et zone d’habitat à caractère rural. Source : SPW Territoire, plan de secteur ; parcellaire cadastral ; orthophotoplan SPW ; OpenStreetMap ; traitement personnel sous QGIS, 2026.

En 2026, Neupré est dirigée par une majorité MR, avec Virginie Defrang-Firket comme bourgmestre.

Tableau 4. Contexte politique de Neupré

Élément politique	Neupré
Coalition communale actuelle	MR
Bourgmestre	Virginie Defrang-Firket
Échevin de l’urbanisme	Mathieu Bihet

Source : UVCW ; site communal de Neupré.

Neupré constitue ainsi le cas le plus dense et le plus proche de Liège dans le corpus. L’analyse examine si cette position, l’usage du schéma communal et la sensibilité à certaines opérations sont associés à une sélection plus forte des projets.

4.2.2. Nandrin : une commune résidentielle du Condroz entre périurbanisation et ruralité

Nandrin constitue le deuxième cas d'étude de ce mémoire. Située entre Neupré et Tinlot, la commune occupe une position intermédiaire dans le gradient territorial étudié le long de la route du Condroz. Elle n'est pas directement accolée à l'agglomération liégeoise comme Neupré, mais elle reste connectée à celle-ci par l'axe de la N63. Cette situation en fait une commune résidentielle du Condroz, à la fois marquée par des dynamiques de périurbanisation et par un environnement plus rural que celui des communes proches de Liège.

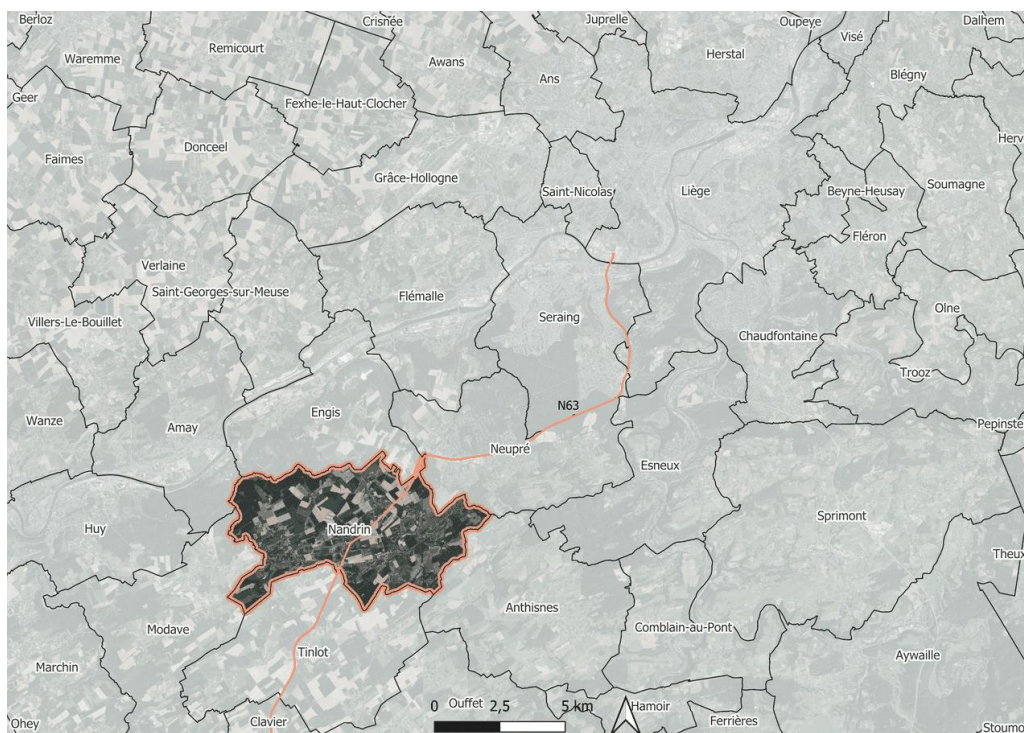


Figure 8. Localisation de Nandrin dans l'axe Liège-Condroz. Source : orthophotoplan SPW, limites communales 2025, OpenStreetMap ; traitement personnel sous QGIS, 2026.

La commune présente une structure territoriale moins dense. En 2025, Nandrin compte 5 755 habitants pour une superficie de 36,1 km², soit une densité de 159,3 habitants/km².

L'intérêt de Nandrin pour ce mémoire tient à sa position intermédiaire. Elle se situe dans un espace de transition, où l'attractivité résidentielle repose à la fois sur l'accessibilité vers Liège, la présence de la route du Condroz et la qualité du cadre de vie. Cette position peut générer une pression résidentielle moins forte qu'à Neupré, mais néanmoins présente.

La N63 joue donc un rôle important. Elle relie la commune à Neupré vers Liège et à Tinlot vers le Condroz plus rural.

En 2025, Nandrin compte 5 755 habitants, dont 2 957 femmes et 2 798 hommes. L'âge moyen est de 45,7 ans. La part de non-Belges s'établit à 3,82 %, dont 2,92 % de ressortissants de l'Union européenne et 0,90 % de ressortissants de pays hors Union européenne.

Tableau 5. Indicateurs socio-démographiques de Nandrin

Indicateur socio-démographique	Nandrin
Population au 01/01/2025	5 755 habitants
Femmes	2 957
Hommes	2 798
Âge moyen	45,7 ans
Part de non-Belges	3,82 %
Part d'étrangers intra-UE	2,92 %
Part d'étrangers extra-UE	0,90 %

Source : IWEPS/WalStat, données au 01/01/2025.

En 2023, Nandrin compte 3 612 personnes en âge de travailler, dont 2 778 actives et 2 583 actives occupées. Le taux d'emploi administratif atteint 71,5 % et le taux de chômage administratif 7,0 %.

Tableau 6. Indicateurs socio-économiques de Nandrin

Indicateur socio-économique	Nandrin
Population en âge de travailler, 2023	3 612
Actifs	2 778
Actifs occupés	2 583
Actifs inoccupés	196
Taux d'activité administratif	76,9 %
Taux d'emploi administratif	71,5 %
Taux de chômage administratif	7,0 %

Source : IWEPS/WalStat, moyenne annuelle 2023.

Au 1er janvier 2025, la part d'offre foncière brute non urbanisée destinée à l'habitat atteint 35,2 % selon l'IWEPS. Elle est supérieure à celle de Neupré, mais ne correspond pas à une disponibilité immédiate. La carte des parcelles de plus de 300 m² en zones d'habitat et d'habitat à caractère rural sert donc uniquement à contextualiser les possibilités foncières théoriques.



Figure 9. Potentiel foncier résidentiel théorique à Nandrin : parcelles non bâties de plus de 300 m² en zone d'habitat et zone d'habitat à caractère rural. Source : SPW Territoire, plan de secteur ; parcellaire cadastral ; orthophotoplan SPW ; OpenStreetMap ; traitement personnel sous QGIS, 2026.

En 2026, Nandrin est dirigée par une coalition Ensemble créons demain / VIVRE NANDRIN (parti citoyens) avec Christophe Ovidio comme bourgmestre.

Tableau 7. Contexte politique de Nandrin

Élément politique	Nandrin
Coalition communale actuelle	Ensemble créons demain / VIVRE NANDRIN
Bourgmestre	Christophe Ovidio
Échevin de l'urbanisme	Sébastien Herbiet

Source : UVCW ; commune de Nandrin.

Nandrin occupe une position intermédiaire par sa densité, sa distance à Liège et son caractère villageois. L'analyse examine comment cette configuration se traduit dans les projets consultés, sans présumer à l'avance une stratégie plus ouverte ou plus restrictive.

4.2.3. Tinlot : une commune rurale résidentielle en voie de périurbanisation

Tinlot constitue le troisième cas d'étude de ce mémoire. Par rapport à Neupré et Nandrin, la commune occupe une position plus éloignée de l'agglomération liégeoise et s'inscrit davantage dans un contexte rural. Elle appartient toutefois au même axe territorial, celui de la route du Condroz, ce qui permet de l'intégrer dans le gradient étudié. Tinlot permet donc d'observer si l'éloignement progressif par rapport à Liège s'accompagne d'une stratégie communale différente en matière de développement résidentiel.

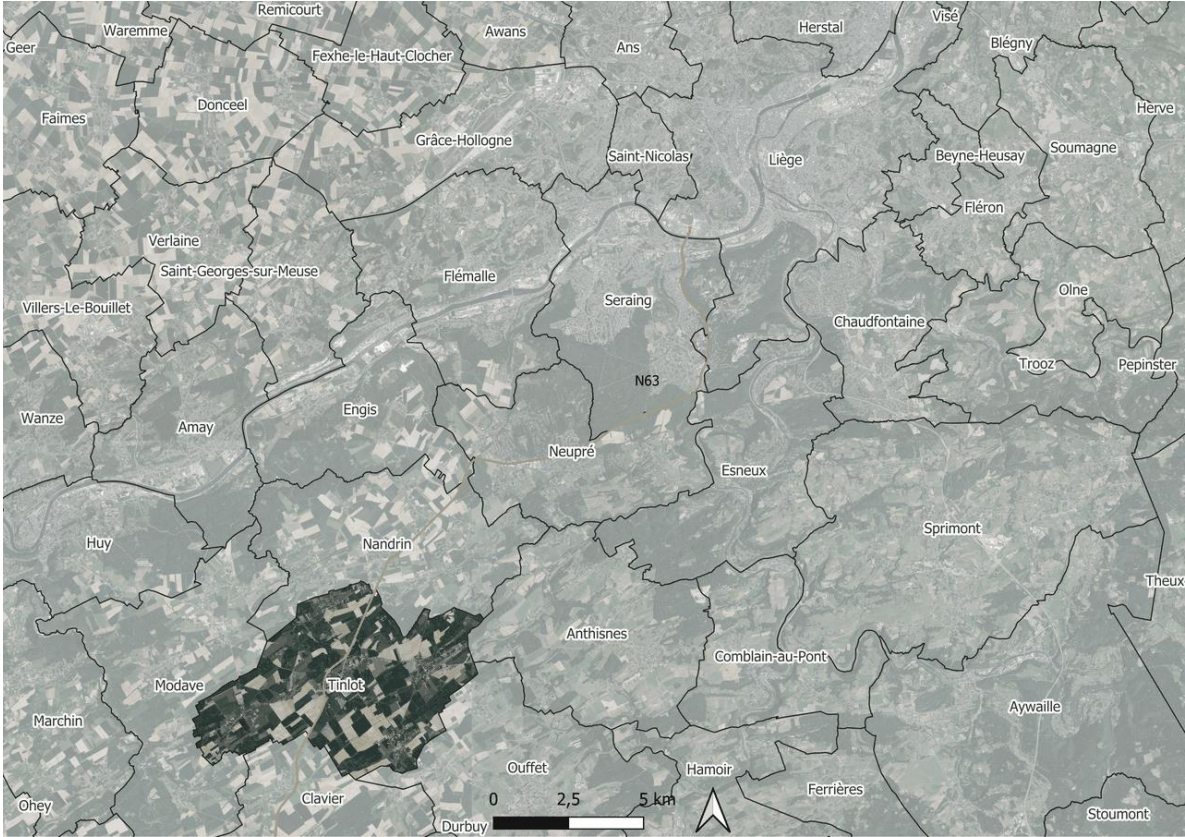


Figure 10. Localisation de Tinlot dans l'axe Liège-Condroz. *Source : orthophotoplan SPW, limites communales 2025, OpenStreetMap ; traitement personnel sous QGIS, 2026.*

En 2025, Tinlot compte 2 782 habitants pour une superficie de 37,3 km², soit une densité de 74,7 habitants/km². Cette densité, la plus faible des trois communes étudiées, confirme son caractère davantage rural dans le corpus.

Tableau 8. Comparaison de la densité de population entre Tinlot et Liège

Indicateur	Tinlot	Liège
Population au 01/01/2025	2 782 habitants	197 323 habitants
Superficie	37,3 km²	68,7 km²
Densité de population	74,7 hab./km²	2 874,3 hab./km²

Source : IWEPS/WalStat, données au 01/01/2025 ; traitement personnel.

L'intérêt de Tinlot tient à sa position en bout de gradient. La commune n'est pas directement intégrée à l'agglomération liégeoise comme Neupré, et elle est moins marquée par la périurbanisation que Nandrin. Elle reste cependant connectée à Liège et aux autres communes du Condroz par la N63. Cette situation peut générer une pression résidentielle plus limitée,

notamment pour des ménages recherchant un cadre de vie rural tout en conservant une connexion routière vers les pôles d'emploi et de services.

En 2025, Tinlot compte 2 782 habitants, dont 1 428 femmes et 1 354 hommes. L'âge moyen est de 43,2 ans. La part de non-Belges atteint 3,13 %, dont 1,76 % de ressortissants de l'Union européenne et 1,37 % de ressortissants de pays hors Union européenne. Ces données décrivent une petite commune peu dense, sans permettre de conclure à une homogénéité sociale.

Tableau 9. Indicateurs socio-démographiques de Tinlot

Indicateur socio-démographique	Tinlot
Population au 01/01/2025	2 782 habitants
Femmes	1 428
Hommes	1 354
Âge moyen	43,2 ans
Part de non-Belges	3,13 %
Part d'étrangers intra-UE	1,76 %
Part d'étrangers extra-UE	1,37 %

Source : IWEPS/WalStat, données au 01/01/2025.

En 2023, Tinlot compte 1 775 personnes en âge de travailler, dont 1 339 actives et 1 238 actives occupées. Le taux d'emploi administratif atteint 69,7 % et le taux de chômage administratif 7,6 %.

Tableau 10. Indicateurs socio-économiques de Tinlot

Indicateur socio-économique	Tinlot
Population en âge de travailler, 2023	1 775
Actifs	1 339
Actifs occupés	1 238
Actifs inoccupés	101
Taux d'activité administratif	75,4 %
Taux d'emploi administratif	69,7 %
Taux de chômage administratif	7,6 %

Source : IWEPS/WalStat, moyenne annuelle 2023.

Au 1^{er} janvier 2025, la part d'offre foncière brute non urbanisée destinée à l'habitat est de 38,3 % selon l'IWEPS. Elle représente 102,4 hectares sur 267,8 hectares affectés à l'habitat.



Figure 11. Potentiel foncier résidentiel théorique à Tinlot : parcelles non bâties de plus de 300 m² en zone d'habitat et zone d'habitat à caractère rural. Source : SPW Territoire, plan de secteur ; parcellaire cadastral ; orthophotoplan SPW ; OpenStreetMap ; traitement personnel sous QGIS, 2026.

Toutefois, ce potentiel foncier doit être interprété avec prudence. La présence de terrains non bâtis en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural ne signifie pas qu'ils sont directement mobilisables.

En 2026, Tinlot est dirigée par la liste TP (liste citoyenne), avec Christine Guyot comme bourgmestre. L'échevin Denis Craisse est compétent pour l'aménagement du territoire, la mobilité et l'urbanisme.

Tableau 11. Contexte politique de Tinlot

Élément politique	Tinlot
Coalition communale actuelle	TP
Bourgmestre	Christine Guyot
Échevin de l'urbanisme	Denis Craisse

Source : UVCW ; commune de Tinlot.

Tinlot constitue le cas le moins dense et le plus éloigné de Liège dans le corpus, avec l'offre foncière théorique la plus élevée.

4.2.4. Comparaison socio-économique, résidentielle, budgétaire et foncière

Les indicateurs d'emploi présentés dans les portraits communaux montrent des situations relativement proches. Ils ne suffisent toutefois pas à caractériser le niveau socio-économique et le cadre résidentiel visés par la troisième hypothèse. La comparaison est donc complétée par des indicateurs relatifs aux revenus, à la propriété occupante, aux prix immobiliers et aux ressources communales.

Tableau 12. Comparaison socio-économique, résidentielle, budgétaire et foncière des communes étudiées

Indicateur	Neupré	Nandrin	Tinlot	Wallonie
Revenu médian imposable par déclaration, 2023	37 495 €	35 844 €	32 570 €	28 348 €
Logements occupés par leur propriétaire, 2021	80,4 %	84,1 %	77,4 %	63,8 %
Prix médian d'une maison, 2023	319 500 €	305 000 €	Non publié ¹	205 000 €
Recettes ordinaires communales par habitant, 2024	2 203,70 €	1 961,90 €	2 205,20 €	n. d.
Taux implicite de taxation communale, 2023	7,9 %	8,4 %	7,9 %	8,0 %
Prix moyen d'un terrain à bâtir, 2014 ²	81,13 €/m²	30,20 €/m²	42,60 €/m²	50,66 €/m²

Sources : IWEPS/WalStat (2026a, 2026b, 2026c, 2026d, 2026e, 2026f), d'après Statbel, le SPW et le SPF Finances ; traitement personnel.

Note 1 : en 2023, Tinlot ne compte que sept transactions de maisons. Statbel ne publie les médianes qu'à partir de seize transactions dont le prix est valide (Statbel, 2026).

Note 2 : la valeur de 2014 est la dernière donnée communale comparable publiée pour les terrains à bâtir. Elle constitue un repère historique et non une mesure actuelle de la valeur foncière. Statbel indique que les données récentes ne permettent plus d'établir un prix de référence fiable pour ce marché (Statbel, 2026).

Note 3 : les recettes ordinaires par habitant ne correspondent pas aux recettes totales de la commune. Elles rapportent les recettes ordinaires à la population. De même, le taux implicite de taxation mesure l'importance de la taxe communale additionnelle à l'IPP, et non le produit fiscal total perçu par la commune. Ces deux indicateurs ne permettent donc pas, à eux seuls, d'évaluer l'intérêt financier d'une croissance démographique.

Les trois communes présentent un profil résidentiel favorisé par rapport à la moyenne wallonne. Leur revenu médian imposable est supérieur à la valeur régionale et la part des logements occupés par leur propriétaire y est particulièrement élevée. Neupré se distingue par le revenu et le prix immobilier les plus élevés, tandis que Nandrin présente la proportion la plus importante de propriétaires occupants. Tinlot se situe en retrait par rapport aux deux autres communes, tout en demeurant au-dessus de la moyenne wallonne pour le revenu et la propriété occupante.

La proximité des recettes ordinaires par habitant de Tinlot et de Neupré ne signifie pas que les deux communes disposent de ressources totales comparables. Tinlot comptant beaucoup moins d'habitants, un montant similaire par résident correspond nécessairement à un volume global de recettes plus faible. Cette situation rend plausible l'idée que l'arrivée de nouveaux habitants puisse être perçue à Tinlot comme un moyen d'élargir la base fiscale et d'augmenter les recettes communales totales. Le taux implicite plus élevé observé à Nandrin indique, pour sa part, une taxe additionnelle à l'IPP relativement plus importante, mais ne renseigne pas directement sur le produit fiscal total. Ces données ne permettent toutefois pas de déterminer si les recettes liées à de nouveaux habitants compenseraient les dépenses supplémentaires en matière d'équipements, de voirie et de services. Le mécanisme financier reste donc plausible, mais il n'est pas démontré par les indicateurs disponibles.

Les indicateurs de revenu, de propriété occupante et de prix immobilier donnent une assise empirique au volet socio-économique et résidentiel de la troisième hypothèse. Neupré possède les prix immobiliers les plus élevés. Nandrin combine un taux de propriété très élevé avec une volonté de préserver son caractère villageois. Tinlot présente un profil relativement moins favorisé. La correspondance demeure imparfaite : le profil socio-économique contribue au contexte communal sans expliquer seul les pratiques observées. Le volet financier doit être distingué de ce résultat. La faible population de Tinlot peut créer un intérêt pour l'élargissement de sa base fiscale, mais l'étude ne dispose ni des recettes fiscales totales détaillées ni des dépenses supplémentaires associées au développement pour vérifier cette relation.

4.3. Analyse des données communales recueillies

Après avoir présenté le profil territorial, socio-démographique et foncier des trois communes étudiées, cette section analyse les données recueillies auprès des services communaux. L'objectif n'est pas uniquement de comptabiliser les dossiers, mais de comprendre ce qu'ils révèlent de la manière dont chaque commune encadre le développement résidentiel.

4.3.1. Neupré

Les données relatives à Neupré ont été recueillies lors d'une visite dans l'administration communale en juin 2026. L'ensemble des dossiers relevant des catégories étudiées sur la période de cinq ans a été consulté et discuté avec un conseiller en aménagement du territoire. Le corpus comprend des permis d'urbanisation, les versions successives d'un projet de constructions groupées puis d'immeuble, ainsi que des avis préalables. Le dossier Fontaine-Paulus de 2017 est ajouté séparément comme cas historique.

Neupré se caractérise par une pression résidentielle importante, une forte présence historique de lotissements et l'existence d'un schéma de structure communal devenu SDC depuis la réforme du CoDT. Cet outil constitue le principal cadre d'analyse des projets résidentiels. Il est mobilisé pour apprécier les densités, les localisations, l'activation éventuelle des ZACC et l'intégration des projets dans le tissu résidentiel existant. Un nouveau SDC est également en préparation afin d'actualiser les orientations communales dans le cadre du SDT.

4.3.1.1. Dossiers consultés

Tableau 13. Synthèse du corpus résidentiel consulté à Neupré

Type de dossier	Nombre de dossiers ou de versions relevés	Lecture
Permis d'urbanisation	2	Catégorie sensible, surtout lorsque le projet concerne une ZACC ou une opération importante.
Permis groupés / constructions groupées	1 projet documenté par 3 versions successives	Les trois versions concernent le même projet rue Duchêne ; elles ne sont pas comptées comme trois projets indépendants.
Projets d'immeubles résidentiels	1 version retenue du même projet	Immeuble de huit logements issu de la réorientation du projet rue Duchêne.
Avis préalables formalisés	3	Ils portent notamment sur des ZACC ou sur des projets mixtes combinant zone d'habitat et ZACC.
Recours récents	0	Aucun recours récent identifié dans le corpus consulté ; la cause ne peut être établie.

Source : dossiers communaux de Neupré ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Sur la période étudiée, les opérations en ZACC et les projets de plus grande ampleur apparaissent comme les situations les plus sensibles.

4.3.1.2. Le rôle du schéma de structure communal

Le schéma de structure communal est l'outil central de la stratégie de Neupré. Il permet à l'administration d'examiner très tôt la compatibilité d'un projet avec les densités attendues, la

localisation de l'opération et l'activation éventuelle des ZACC. Cette vérification intervient souvent avant le dépôt officiel d'une demande de permis, voire avant la formalisation d'un avis préalable. Elle peut simplement se faire par un appel téléphonique.

Selon le service communal, les projets jugés incompatibles avec le schéma ou inenvisageables sont réorientés ou ne sont pas déposés. Cela explique le nombre limité de refus et de recours.

4.3.1.3. Les permis d'urbanisation : ZACC, grands projets et prudence politique

Tableau 14. Permis d'urbanisation recensés à Neupré dans le corpus consulté

Localisation	Nombre de lots / logements	Zone ou contexte	Décision	Lecture
Rue Fontaine-Paulus	30 lots	ZACC	Refus	Projet structurant, refusé en raison de la non-mise en œuvre de la ZACC dans le schéma de structure et de sa portée politique.
Grand Route	9 lots / logements	Zone d'habitat à caractère rural	Octroi avec conditions	Projet plus limité, accepté dans une logique d'encadrement.

Source : dossiers communaux de Neupré ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Le dossier Fontaine-Paulus constitue l'unique exception à la période de cinq ans. Le projet concernait une opération de trente lots en ZACC. Le conflit autour de ce projet est la cause du changement de majorité intervenu en 2017. La presse documente ce basculement, au cours duquel le PS s'est allié au MR et Virginie Defrang est devenue bourgmestre (L'Avenir, 2017). La source journalistique confirme le contexte politique de l'épisode.

Certains projets peuvent donc acquérir une portée politique dépassant leurs seules caractéristiques techniques. Dans les dossiers étudiés, les opérations de grande ampleur, en particulier celles qui concernent une ZACC, font l'objet d'une vigilance particulière de la part des responsables politiques actuellement au pouvoir, qui semblent craindre la réaction des électeurs.

4.3.1.4. Le projet rue Duchêne : une densification acceptée après réduction

Tableau 15. Évolution du projet rue Duchêne à Neupré

Version	Forme du projet	Nombre de logements	Décision	Motif principal
Version 1	10 constructions	10 logements	Refus	Non-respect du schéma de structure et intégration insuffisante.
Version 2	7 constructions	7 logements	Refus	Incompatibilité avec le schéma de structure et intégration insuffisante.
Version 3	3 constructions	12 logements	Refus	Densité et intégration.
Version retenue	Immeuble à appartements	8 logements	Acceptation sous conditions	Adaptation du projet, stationnement et meilleure intégration.

Source : dossiers communaux de Neupré ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Les dossiers de la rue Duchêne correspondent aux adaptations successives d'un même projet. Les premières versions sous forme de constructions groupées ont été refusées, avant d'aboutir à un immeuble de 8 logements accepté sous conditions. Le cas montre que Neupré n'exclut pas la densification, mais l'impose dans une forme fortement adaptée au contexte local.

L'analyse communale ne porte pas uniquement sur le nombre de logements. Elle intègre des éléments subjectifs tels que l'implantation, la qualité architecturale, la végétation, le stationnement, l'accès, l'intégration dans la rue et la proximité de l'école. Ce cas montre que la densification est possible à Neupré, mais seulement après réduction, réorientation et amélioration du projet, ce qui prend énormément de temps. Sur la base de nos échanges, nous comprenons que l'administration souhaite ne développer qu'un seul gros projet par mandat. Ceci pourrait expliquer l'important laps de temps nécessaire au développement d'un projet.

4.3.1.5. Les avis préalables et le filtrage en amont

Trois avis préalables formalisés et non aboutis ont été recensés. Ils concernent notamment des projets en ZACC ou combinant une partie en zone d'habitat et une partie en ZACC. Dans ces cas, la position communale distingue le développement éventuellement envisageable en zone d'habitat de l'activation d'une ZACC non prévue par le schéma de structure.

Ces avis indiquent une sélection spatiale précoce. Le service examine la compatibilité du projet avec le schéma, notamment pour la densité et la localisation, puis communique ses réserves au demandeur. Certains projets peuvent ainsi être adaptés ou abandonnés avant le dépôt d'un permis.

4.3.1.6. Les recours

Aucun recours n'a été identifié dans les dossiers de la période étudiée. Cette absence peut s'expliquer par l'efficacité du filtrage exercé en amont par la commune. Lorsqu'un porteur de projet reçoit un avis défavorable formulé officieusement, il ne dépose pas sa demande en l'état. Le projet est systématiquement modifié afin de répondre aux attentes communales. Lorsque les adaptations demandées ne sont pas réalisées, la commune refuse le projet.

Les porteurs de projet ne contestent ensuite pas ces refus par l'introduction d'un recours. Les orientations imposées par la commune sont donc rarement remises en cause, que ce soit avant ou après la décision officielle. Ce mécanisme lui permet de conserver la maîtrise de sa stratégie de développement et d'écarter ou de transformer les projets qui ne correspondent pas à ses objectifs.

4.3.1.7. L'indivision comme limite à la maîtrise communale

Un mécanisme a directement limité la maîtrise communale de l'organisation foncière. Un projet initial de permis d'urbanisation portant sur six lots a été refusé par la commune. Pour diviser le bien, le demandeur en a ensuite fait donation à ses cinq enfants, créant ainsi cinq propriétés distinctes. Chacun des bénéficiaires a par la suite divisé son terrain en deux, portant le nombre total de lots à dix. En vertu du CoDT, ces opérations de donation et de division n'étaient pas soumises à un permis d'urbanisation.

La commune n'a donc pas pu déterminer la manière dont le terrain devait être découpé ni imposer les prescriptions urbanistiques qui auraient accompagné un permis d'urbanisation. Elle s'est finalement retrouvée face à dix lots, alors que le projet initial, qui n'en prévoyait que six, avait été refusé. La commune conserve un pouvoir d'appréciation lors de l'examen des futurs permis d'urbanisme, mais, au moment de l'entretien, l'administration ne savait pas encore comment elle traiterait les demandes susceptibles d'être déposées sur ces lots. Ce cas montre clairement comment des divisions réalisées en dehors du permis d'urbanisation peuvent contourner la

volonté initiale de la commune et réduire sa capacité à organiser globalement le développement du terrain.

4.3.1.8. Interprétation de la stratégie communale de Neupré

Les éléments consultés conduisent à qualifier Neupré de commune sélective, particulièrement à l'égard des grands projets et des ZACC sensibles. Cette interprétation repose sur l'usage soutenu du schéma communal, sur les adaptations demandées et sur un contexte politique surtout documenté par le dossier Fontaine-Paulus.

4.3.2. Nandrin

Les données relatives à Nandrin ont été recueillies lors d'une visite dans l'administration communale en juin 2026. L'ensemble des dossiers relevant des catégories étudiées sur la période de cinq ans a été consulté et discuté avec plusieurs conseillers en aménagement du territoire.

Nandrin ne dispose actuellement ni d'un SDC adopté ni d'un ancien schéma de structure communal. La commune s'appuie toutefois sur un projet de règlement communal d'urbanisme datant de 2011, resté non approuvé par le ministre. Ce document ne peut pas être mobilisé comme base juridique officielle, mais il sert de référence indicative dans les échanges avec les demandeurs, notamment pour discuter des densités, des matériaux et de l'intégration des projets.

4.3.2.1. Dossiers consultés

Tableau 16. Synthèse du corpus résidentiel consulté à Nandrin

Type de dossier	Nombre de dossiers ou d'opérations relevés	Lecture
Permis d'urbanisation	5 sites correspondant à 6 dossiers ou versions	Les versions successives d'un même site sont distinguées ; le tableau détaillé présente cinq localisations.
Permis groupés	2	Forme de développement sensible lorsqu'elle s'insère dans un contexte villageois.
Projets d'immeubles résidentiels	2	Acceptation possible dans des secteurs précis et sous conditions.
Avis préalables / échanges en amont	5 cas principaux, plus des échanges informels	Outil central de filtrage : plusieurs projets sont réduits, réorientés ou abandonnés avant dépôt officiel.
Recours ou procédures particulières	Pas de recours récent structurant	Peu de recours identifiés ; le corpus ne permet pas d'en expliquer la fréquence.

Source : dossiers communaux de Nandrin ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

L'absence de SDC ne signifie donc pas une absence de stratégie. À Nandrin, l'encadrement repose sur des repères internes, des pratiques administratives et une négociation précoce avec les porteurs de projet.

4.3.2.2. Un cadrage communal en attente d'un SDC

Le projet de règlement communal d'urbanisme fixe des orientations relatives aux densités, aux matériaux, à l'intégration des constructions et au caractère des différents secteurs. Lorsqu'un porteur de projet présente une intention de développement, l'administration peut lui montrer la carte et les principes issus de ce document, en précisant son caractère non officiel.

Cette pratique permet de signaler rapidement lorsqu'une densité proposée ne correspond pas aux orientations communales. Dans plusieurs cas, les demandeurs réduisent le nombre de lots ou de logements envisagés. Lorsque cette adaptation compromet la rentabilité du projet, celui-ci peut être abandonné avant l'introduction d'une demande officielle. Le futur SDC devrait formaliser cette stratégie.

4.3.2.3. Les permis d'urbanisation

Tableau 17. Permis d'urbanisation recensés à Nandrin dans le corpus consulté

Adresse / dossier	Nombre de lots ou de logements	Décision / évolution	Principaux enjeux	Lecture
Rue aux Deux Chênes	8 puis 10 lots	Refus, puis nouvelle version octroyée avec conditions	ZACC, densité, adaptation du projet, intervention de l'échelon régional	La commune refuse l'activation de certains secteurs, mais peut accepter une version modifiée.
Rue du Bois	8 maisons	Octroi avec conditions	Zone d'habitat à caractère rural	Acceptation possible lorsque le projet reste compatible avec le contexte local.
Rue du Bois, arrière-zone	4 maisons	Refus	Arrière-zone, plainte des riverains, valorisation supplémentaire du terrain	Prudence face aux développements complémentaires en second plan.
Rue du Petit Fraineux	5 maisons	Octroi avec conditions	Proximité des commerces, localisation favorable	Acceptation d'une opération limitée lorsqu'elle est bien située.
Rue de la Taverne	4 lots	Octroi avec conditions, non mis en œuvre	Projet résidentiel limité	Un permis accordé ne se traduit pas nécessairement par une réalisation.

Source : dossiers communaux de Nandrin ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Les permis d'urbanisation montrent une commune prudente et sélective. Les projets sont acceptés lorsqu'ils restent compatibles avec les densités jugées admissibles, la localisation et l'accessibilité. Lorsqu'ils dépassent ce cadre, ils sont refusés, réduits ou réorientés avant le dépôt officiel. Cette pratique montre que la commune peut maintenir sa stratégie sans produire un grand nombre de refus formels : une partie du cadrage se fait en amont, au moment des premiers échanges avec les porteurs de projet.

4.3.2.4. Les permis groupés

Tableau 18. Permis groupés recensés à Nandrin dans le corpus consulté

Adresse / dossier	Nombre de logements ou de constructions	Décision / état du dossier	Conditions ou réserves	Lecture analytique
Rue N. Dardenne, Villers-le-Temple	22 logements	Négociation / encadrement fort	Charges d'urbanisme importantes, remarques de la CCATM, adaptations demandées	Projet structurant traité par ajustements successifs plutôt que par acceptation immédiate.
Rue du Petit Fraineux	5 maisons	Octroi avec conditions	Localisation proche des commerces	Opération plus limitée et plus acceptable en raison de sa localisation.

Source : dossiers communaux de Nandrin ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Les permis groupés sont particulièrement sensibles lorsqu'ils introduisent plusieurs logements dans un tissu villageois attaché à des formes d'habitat peu denses. Le cas de la rue N. Dardenne illustre cette prudence. La commune souhaite que le projet se réalise, mais elle refuse qu'il soit développé dans l'immédiat. Elle mobilise donc différents leviers, notamment l'imposition de

charges, la demande d'adaptations successives et le report de la décision, afin d'en ralentir l'avancement. Cette temporisation est pleinement assumée par l'administration communale : son objectif est de permettre la réalisation du projet au moment qu'elle jugera opportun et selon les conditions qu'elle aura elle-même définies.

4.3.2.5. Les projets d'immeubles résidentiels

Tableau 19. Projets d'immeubles recensés à Nandrin dans le corpus consulté

Adresse / dossier	Nombre de logements	Décision	Principaux enjeux	Lecture analytique
Rue Famioul	11 logements	Octroi avec conditions	Transformation ou densification du tissu existant	Acceptation possible lorsqu'elle est encadrée.
Rue d'Esneux	16 logements	Octroi avec conditions	Projet plus dense, sous forme de plusieurs blocs ou logements groupés	Acceptation conditionnée à l'intégration du projet.

Source : dossiers communaux de Nandrin ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Les projets d'immeubles ne sont pas refusés par principe. Lorsqu'ils sont jugés trop denses, la commune demande une réduction du nombre de logements avant d'envisager une décision favorable. Les densités du projet de règlement communal d'urbanisme servent de repère pour apprécier l'acceptabilité des projets et orienter la discussion avec les demandeurs.

4.3.2.6. Les avis préalables et les échanges en amont

Tableau 20. Avis préalables et échanges en amont recensés à Nandrin

Adresse / dossier	Projet envisagé	Position communale	Effet produit	Lecture analytique
Rue N. Dardenne	Environ 22 logements	Avis réservé / négociation prolongée	Charges, remarques successives et adaptations demandées	Projet accepté seulement dans une logique fortement encadrée.
Rue des Pâquerettes	5 lots	Avis défavorable	Réduction demandée, notamment en raison de lots en second rang et d'enjeux de gestion des eaux	Filtrage avant dépôt.
Rue du Clémodeau	3 lots	Avis défavorable dans la forme proposée	La commune souhaite plutôt 2 lots, sauf adaptation foncière justifiant un troisième lot	Réduction de la densité souhaitée par le demandeur.
Chemin de Sotré	6 logements dans une ancienne ferme	Avis défavorable dans la forme proposée	Projet de 3 ou 4 logements jugé plus adapté	Encadrement de la densification dans un contexte sensible.
Rue sur les Communes	4 logements ou lots	Avis défavorable dans la forme proposée	Réduction souhaitée vers 3 logements maximum	Limitation de l'intensité du projet.
Route du Condroz / secteurs en ZACC	Projets évoqués informellement	Refus ou découragement très précoce	Absence de demande formelle	Les échanges informels évitent l'introduction de dossiers incompatibles.

Source : dossiers communaux de Nandrin ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Les avis préalables et les échanges informels occupent une place importante dans les dossiers consultés. Ils permettent de discuter la densité, le nombre de lots, l'implantation et les contraintes techniques avant le dépôt. Certains projets apparaissent dans plusieurs tableaux parce que l'avis préalable, les versions successives et la décision finale correspondent à des étapes différentes d'une même trajectoire.

4.3.2.7. Les recours

Aucun recours n'a été relevé dans les dossiers de la période étudiée. Le filtrage en amont contribue à cette situation, mais le corpus ne permet pas d'en établir la cause. Certains dossiers montrent également l'intervention de l'échelon régional ou les effets des délais de procédure.

4.3.2.8. Les limites à la maîtrise communale

L'indivision et certaines transmissions privées limitent la maîtrise communale du foncier. Les successions, les donations et les opérations privées de partage peuvent entraîner la création de nouveaux lots sans que ceux-ci soient encadrés dès l'origine comme une opération d'ensemble. À Nandrin, ces mécanismes placent la commune devant une organisation foncière déjà constituée, sans qu'elle ait pu apprécier préalablement la cohérence globale du découpage. Sa capacité d'action se déplace alors vers l'examen des permis d'urbanisme ultérieurs, au cours duquel elle peut encore contrôler l'implantation des bâtiments, leur intégration dans le tissu existant et les conditions de construction. Dans les cas observés, la commune ne refuse cependant pas les permis d'urbanisme déposés sur ces lots. Ceux-ci ont souvent été revendus à des tiers au prix de terrains constructibles. L'administration communale considère dès lors qu'un refus ferait supporter aux acquéreurs les conséquences d'une division foncière qu'ils n'ont pas eux-mêmes organisée. Elle choisit donc d'encadrer les constructions plutôt que de les interdire. La commune conserve ainsi un contrôle sur les caractéristiques des projets, mais elle ne peut plus remettre en cause l'organisation foncière initiale ni empêcher l'urbanisation des lots déjà constitués et revendus. Certains habitants sont des utilisateurs réguliers de cette procédure.

4.3.2.9. Interprétation de la stratégie communale de Nandrin

Les dossiers montrent que Nandrin accepte les opérations de taille limitée ou implantées dans des secteurs jugés appropriés. En revanche, la commune négocie plus strictement la densité et l'intégration des projets importants susceptibles de provoquer l'opposition des habitants. Selon le conseiller en aménagement du territoire, cette vigilance répond à la volonté de préserver l'esprit villageois de la commune. Cette stratégie peut être qualifiée de « maîtrise villageoise » : le développement résidentiel est accepté à condition qu'il demeure compatible avec les formes bâties, les densités et l'identité locale.

4.3.3. Tinlot

Les données relatives à Tinlot ont été recueillies lors d'une visite dans l'administration communale en juin 2026. L'ensemble des dossiers relevant des catégories étudiées sur la période de cinq ans a été consulté et discuté avec un ou plusieurs conseillers en aménagement du territoire.

4.3.3.1. Dossiers consultés

Tableau 21. Synthèse du corpus résidentiel consulté à Tinlot

Type de dossier	Nombre de dossiers sur la période étudiée	Lecture
Permis d'urbanisation	3	Catégorie peu fréquente ; les dossiers recensés ont donné lieu à des octrois avec conditions.
Permis groupés / constructions groupées	5 recensés, dont 4 suffisamment documentés pour le tableau 22	Quatre opérations sont détaillées ; le cinquième dossier ne disposait pas d'informations suffisantes pour une fiche complète.
Projets d'immeubles résidentiels	2	Forme de densification très marginale.
Avis préalables n'ayant pas abouti	1	Avis préalable non abouti, portant principalement sur un problème de densité.
Recours	0	Aucun recours identifié dans le corpus ; cette absence n'est pas interprétée causalement.

Source : dossiers communaux de Tinlot ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Les permis d'urbanisation restent peu nombreux, tandis que les permis groupés constituent une catégorie plus significative, notamment parce qu'ils sont régulièrement mobilisés par des acteurs de la promotion immobilière. Les projets d'immeubles résidentiels sont rares.

4.3.3.2. Le rôle du SDC dans l'encadrement des projets

Tinlot dispose d'un schéma de structure communal approuvé en 2013, devenu SDC depuis la réforme du CoDT. Ce document constitue le cadre de référence pour apprécier la localisation, la densité et la cohérence des projets résidentiels avec les orientations communales. Selon le service urbanisme, il est toujours suivi dans l'instruction des dossiers.

Le SDC est actuellement en cours de révision afin d'être mis en cohérence avec le Schéma de développement du territoire. La stratégie communale est donc en cours d'évolution, mais le développement résidentiel continue d'être apprécié à partir du document en vigueur.

4.3.3.3. Les permis d'urbanisation

Tableau 22. Permis d'urbanisation recensés à Tinlot dans le corpus consulté

Localisation générale	Nombre de lots	Décision	Lecture pour le mémoire
Rue Traversière	31 lots	Octroi avec conditions	Opération importante à l'échelle de Tinlot ; la commune accepte le développement résidentiel.
Rue Fond de Soheit	4 lots	Octroi avec conditions	Opération limitée acceptée sous conditions.
Rue d'Elmelle	5 lots	Octroi avec conditions	Projet résidentiel de faible ampleur confirmant l'acceptation de petites opérations.

Source : dossiers communaux de Tinlot ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Les trois permis d'urbanisation examinés ont été octroyés sous conditions. Ils montrent que la commune autorise la création de nouveaux lots lorsque les projets sont compatibles avec le SDC

et répondent aux exigences communales. Le faible nombre de permis d'urbanisation ne traduit pas une politique de blocage, mais s'explique principalement par le nombre limité de demandes. L'administration communale souligne elle-même qu'elle reçoit peu de projets de ce type. Cette situation témoigne donc d'une pression immobilière relativement faible plutôt que d'un refus communal d'ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation.

4.3.3.4. Les permis groupés

Tableau 23. Permis groupés recensés à Tinlot dans le corpus consulté

Localisation	Année	Nombre de constructions ou de logements	Décision ou état	Enjeu principal	Lecture
Rue de Villers	2020	4 constructions	Refus	SDC, étalement, parcelle trop étroite	Refus d'un projet jugé peu compatible avec le cadre stratégique.
Rue de Dinant	2025	11 logements	Refus	Accès, trottoir, amélioration du projet, densité	Tension entre opération groupée et attentes communales en matière d'intégration, d'accessibilité et d'intensité.
Rue Elmelle	2019	2 constructions	Octroi avec conditions	Projet de faible ampleur	Dossier moins conflictuel.
Rue Bouyahe	2025-2026	3 constructions	Conditions / charges	Mobilité, ralentisseur	Projet accepté avec charge liée à la mobilité.

Source : dossiers communaux de Tinlot ; entretien communal mené en juin 2026 ; traitement personnel.

Les permis groupés font apparaître davantage de tensions, principalement autour de la densité, des accès, de la voirie et des cheminements piétons. Les promoteurs immobiliers sont les seuls acteurs qui déposent parfois une demande sans échange préalable avec la commune. Leur objectif est alors de maximiser le nombre de logements afin d'accroître la rentabilité de l'opération.

Le dossier de la rue de Dinant illustre cette situation. Le projet a été déposé avec une densité élevée, sans ajustement préalable aux attentes de l'administration. Il a dès lors été refusé parce qu'il ne répondait pas aux exigences communales. Ce type de cas reste rare, car la commune établit généralement un dialogue avec le porteur de projet avant le dépôt officiel du permis afin d'obtenir les adaptations nécessaires.

4.3.3.5. Les projets d'immeubles résidentiels

Les projets d'immeubles résidentiels sont très peu nombreux à Tinlot. Deux dossiers seulement ont été recensés. Cette marginalité montre que la densification par immeuble ne constitue pas l'enjeu principal.

4.3.3.6. Les avis préalables et les échanges en amont

À Tinlot, un avis préalable non abouti a été retenu dans la grille. Seuls les avis qui n'ont pas ensuite donné lieu à un permis ont été comptés séparément, afin d'éviter les doubles comptages. Les autres échanges sont utilisés comme informations de contexte.

Le cas portait sur un avant-projet de six logements. Selon les informations recueillies, la réduction attendue de la densité aurait compromis sa rentabilité et le projet n'aurait pas été poursuivi.

4.3.3.7. Les recours

Aucun recours n'a été identifié dans les dossiers de la période étudiée. Cette observation ne permet pas d'en déterminer la cause ni d'évaluer les chances qu'aurait un éventuel recours. Elle est simplement cohérente avec une pratique de dialogue préalable et avec l'usage du SDC dans la motivation des décisions.

4.3.3.8. *Interprétation de la stratégie communale de Tinlot*

Les dossiers consultés conduisent à qualifier Tinlot de commune à ouverture encadrée. Plusieurs opérations sont acceptées sous conditions, tandis que des projets groupés sont refusés lorsqu'ils posent des difficultés de compatibilité, d'accès ou de densité.

4.4. Lecture transversale des données

La lecture transversale répond à la question du mémoire en comparant les pratiques observées pendant la même période de cinq ans à Neupré, Nandrin et Tinlot. La comparaison ne repose pas sur des taux : elle croise l'ampleur des projets, les décisions, les conditions, les avis préalables, les outils, les contraintes et les informations politiques disponibles.

Le corpus fait apparaître un gradient de pratiques, sans démontrer une relation mécanique entre éloignement par rapport à Liège et ouverture au développement. Les trois catégories proposées sont de nature analytique et destinées à résumer des orientations dominantes dans les dossiers consultés.

4.4.1. Trois positions distinctes dans un même gradient territorial

Neupré occupe la position la plus proche de l'agglomération liégeoise et présente la densité la plus élevée des trois communes, avec 313,5 habitants par km². Sa disponibilité foncière théorique, estimée à 26,1 %, est la plus faible du corpus, tandis que son profil résidentiel et socio-économique est favorable. Les dossiers y révèlent une stratégie de sélectivité résidentielle forte. La commune n'exclut pas toute production de logements, comme le montre l'acceptation sous conditions du projet de la rue Duchêne. Elle contrôle cependant strictement les opérations de grande ampleur, l'activation des ZACC et les projets susceptibles de modifier fortement le cadre de vie. Le refus du projet Fontaine-Paulus et ses effets politiques donnent à cette sélectivité une dimension qui dépasse l'instruction technique du dossier.

Nandrin occupe une position intermédiaire, tant du point de vue de la densité (159,3 habitants par km²) que de sa situation dans l'axe du Condroz. Sa disponibilité foncière théorique atteint 35,2 %, mais cette réserve ne se traduit pas par une acceptation automatique des projets. La commune autorise des opérations limitées ou bien situées, ainsi que certains projets d'immeubles sous conditions, tout en réduisant les densités et en temporisant les opérations jugées trop importantes pour le tissu villageois. Sa stratégie peut être qualifiée de maîtrise villageoise : l'objectif est de maîtriser le développement et de le maintenir dans des formes compatibles avec la représentation locale de la ruralité, la faible densité et l'habitat individuel.

Tinlot se situe à l'extrémité la plus rurale du gradient. Sa densité est de 74,7 habitants par km² et sa disponibilité foncière théorique, estimée à 38,3 %, est la plus élevée des trois communes. Les trois permis d'urbanisation recensés, dont une opération de 31 lots rue Traversière, ont été octroyés avec conditions. Cette ouverture ne signifie toutefois pas l'absence de critères. Les refus de permis groupés rue de Villers et rue de Dinant montrent que le SDC, l'accès, la voirie, les cheminements piétons, la densité et l'intégration sont évalués. Tinlot relève ainsi d'une stratégie d'ouverture encadrée : le développement est admis lorsqu'il contribue à l'évolution résidentielle de la commune sans contredire son cadre stratégique et les capacités du site.

Tableau 24. Synthèse comparative des stratégies communales observées

Dimension	Neupré	Nandrin	Tinlot
Position territoriale	Commune périurbaine proche de Liège, fortement résidentielle et soumise à une pression plus visible sur le cadre de vie.	Commune intermédiaire du Condroz, à la fois résidentielle, périurbaine et attachée à son identité villageoise.	Commune rurale résidentielle plus éloignée de Liège, faiblement dense mais connectée à la N63.
Densité et foncier théorique	313,5 hab./km ² ; 26,1 % d'offre foncière théorique non urbanisée destinée à l'habitat.	159,3 hab./km ² ; 35,2 % d'offre foncière théorique.	74,7 hab./km ² ; 38,3 % d'offre foncière théorique.
Outil principal	Schéma de structure devenu SDC, ancien mais fortement mobilisé ; nouveau SDC en préparation.	Absence de SDC adopté ; repères internes et projet de règlement communal utilisés dans l'attente du futur SDC.	SDC de 2013 effectivement mobilisé et actuellement en révision.
Ouverture de nouveaux lots	Sélection stricte, surtout en ZACC ; acceptation possible d'opérations limitées sous conditions.	Petites opérations admises lorsqu'elles sont bien localisées ; refus, réduction ou temporisation des projets plus sensibles.	Acceptation de permis d'urbanisation compatibles avec le SDC, sous conditions.
Densification et projets groupés	Densification possible après réduction et réorientation substantielles du projet.	Immeubles et opérations groupées non exclus, mais densités, intégration et charges font l'objet d'une négociation serrée.	Immeubles rares ; les tensions portent surtout sur les permis groupés, parfois refusés pour incompatibilité ou contraintes techniques.
Fonction du filtrage en amont	Écarter ou réorienter tôt les projets incompatibles, notamment dans les ZACC non activées.	Réorienter le nombre de logements, réduire la densité et rapprocher le projet de la forme attendue.	Dialoguer, préciser les contraintes et ajuster le projet avant son dépôt ; dans le cas documenté, l'abandon est associé à une adaptation qui aurait compromis la rentabilité.
Poids du contexte politique	Dimension surtout documentée par le dossier Fontaine-Paulus.	Orientation de préservation villageoise observée.	Dimension moins visible dans les dossiers consultés ; l'accompagnement administratif domine.
Contraintes dominantes	Compatibilité avec le SDC, ZACC, densité, intégration, stationnement et acceptabilité locale.	Densité, arrière-zones, gestion des eaux, intégration, caractère villageois et charges d'urbanisme.	SDC, accès, voirie, mobilité, cheminements piétons, densité et équipement du site.
Type de stratégie	Sélectivité résidentielle.	Maîtrise villageoise.	Ouverture encadrée.

Source : IWEPS/WalStat ; dossiers communaux de Neupré, Nandrin et Tinlot ; entretiens communaux menés en juin 2026 ; traitement personnel.

Le tableau met en évidence une progression de la sélectivité des projets vers l'ouverture en s'éloignant de Liège, mais aussi une permanence : aucune des trois communes n'adopte une attitude totalement favorable ou totalement hostile au développement. Chacune définit une combinaison de localisation, de densité, de forme bâtie, d'équipement et d'ampleur qu'elle considère comme acceptable.

4.4.2. De l'ouverture au refus : une stratégie faite de degrés

L'un des enseignements de la comparaison est que l'action communale ne se partage pas entre deux catégories simples : « accepter » et « refuser ». Les dossiers mettent en évidence une chaîne plus longue de positions possibles : informer, orienter, demander une réduction, imposer des conditions, négocier des charges, réorienter la forme du projet, temporiser, décourager, refuser ou, à l'inverse, accompagner l'obtention du permis. La décision finale n'est que le dernier moment de cette chaîne. Deux communes pouvant afficher un nombre proche de refus peuvent ainsi mener des stratégies très différentes selon la manière dont elles interviennent avant la décision.

Neupré utilise principalement cette chaîne pour sélectionner spatialement les projets et protéger les secteurs sensibles. Nandrin l'utilise pour agir sur l'intensité des opérations : les projets ne sont pas systématiquement écartés, mais leur densité et leur configuration sont souvent revues, parfois afin de freiner une opération jugée excessive. Tinlot l'utilise davantage pour sécuriser et rendre compatibles les projets avec le SDC et les capacités techniques des sites. Le même instrument échange préalable, condition ou avis réservé — ne remplit donc pas nécessairement la même fonction selon la stratégie communale.

4.4.3. Le filtrage en amont

Le résultat transversal le plus important concerne les avis préalables et les échanges informels. Une partie de la régulation se déroule avant l'introduction d'une demande officielle : l'administration peut signaler une incompatibilité, demander une réduction ou préciser une contrainte. Le porteur de projet peut ensuite adapter, différer ou abandonner son intention.

Ce filtrage peut produire des effets sans apparaître dans les statistiques de permis. Cependant, les avis non archivés et les intentions jamais formalisées échappent aussi à la recherche. L'analyse montre donc l'existence du mécanisme dans de nombreux cas, mais ne permet pas d'en mesurer l'ampleur exacte.

Enfin, les abandons montrent que la stratégie communale agit aussi par l'intermédiaire de l'économie du projet. Lorsqu'une réduction de densité, une charge d'urbanisme ou une adaptation technique diminue la rentabilité attendue, le demandeur peut décider de ne pas poursuivre. La commune n'a alors pas formellement interdit l'opération, mais les conditions qu'elle rend nécessaires ont contribué à en déterminer la non-faisabilité. Le résultat territorial dépend ainsi de la rencontre entre les exigences publiques et le calcul économique du porteur de projet.

4.4.4. La densité, la localisation et l'ampleur comme principaux objets d'arbitrage

La densité constitue le principal objet d'arbitrage, mais elle n'est pas appréciée de la même manière dans les trois communes. À Neupré, elle devient particulièrement sensible lorsqu'un immeuble ou l'activation d'une ZACC risque de modifier l'équilibre d'un quartier. À Nandrin, elle est examinée au regard de l'identité villageoise recherchée par les habitants. À Tinlot, elle est plus facilement admise lorsque la localisation, les équipements, les accès et le SDC le permettent.

Le nombre de logements n'est toutefois jamais évalué isolément. Le projet de la rue Duchêne à Neupré a finalement pris la forme d'un immeuble de huit logements après plusieurs versions refusées. Sa transformation a porté sur la densité, mais aussi sur l'implantation, le stationnement, la végétation, l'accès et l'intégration architecturale. Les dossiers de Nandrin et de Tinlot montrent également l'importance des arrière-zones, de la gestion des eaux, de la voirie, des trottoirs et de la continuité avec le tissu existant.

Plus un projet est important, plus ses effets sur la mobilité, le paysage, les équipements et l'identité locale deviennent visibles. Les grandes opérations sont davantage susceptibles de provoquer une mobilisation des habitants et un arbitrage politique. Les communes se distinguent ainsi par la taille des projets qu'elles estiment pouvoir accueillir.

4.4.5. Documents de planification, pratiques administratives et marges de manœuvre

L'existence d'une stratégie communale ne dépend pas uniquement de la présence d'un document formel. Nandrin, bien qu'elle ne dispose pas encore d'un SDC adopté, utilise un projet de règlement communal d'urbanisme.

Un SDC permet néanmoins de stabiliser les orientations, de préciser les secteurs à développer ou à préserver et de faciliter la motivation des décisions. Son influence dépend de son utilisation concrète par le service urbanisme et le Collège. Un même outil peut ainsi soutenir une politique de sélection, comme à Neupré, ou une ouverture sous conditions, comme à Tinlot.

Le contexte du ZAN et l'entrée en vigueur du nouveau SDT en 2024 renforcent la nécessité de hiérarchiser le développement résidentiel. La localisation dans ou hors d'une centralité ne commande toutefois pas automatiquement l'octroi ou le refus d'un permis. Elle intervient surtout dans la discussion sur la densité.

La maîtrise communale reste néanmoins limitée par le droit de propriété, les divisions foncières, les indivisions, la demande immobilière, la rentabilité des opérations et l'intervention éventuelle de l'autorité régionale.

4.4.6. Mise à l'épreuve des hypothèses de recherche

Les cinq hypothèses ont été confrontées aux données territoriales, aux dossiers, aux motifs des décisions, aux conditions imposées et aux entretiens communaux. Cette méthode permet d'en apprécier la solidité descriptive, mais pas de démontrer statistiquement un lien de causalité.

Tableau 25. Appréciation des hypothèses à partir des trois études de cas

Hypothèse	Appréciation	Résultat observé	Portée de l'interprétation
H1 - Profil territorial	Partiellement étayée	Neupré, commune la plus dense et la plus proche de Liège, sélectionne fortement les grands projets. Nandrin occupe une position intermédiaire, tandis que Tinlot accepte davantage d'ouvertures sous conditions.	Le gradient est cohérent avec les pratiques observées, mais la comparaison de trois communes ne permet pas d'isoler l'effet propre de la distance à Liège.
H2 - Offre foncière théorique	Partiellement étayée	L'offre brute passe de 26,1 % à Neupré à 35,2 % à Nandrin et à 38,3 % à Tinlot. Cette progression accompagne une plus grande ouverture, sans empêcher certains refus ou reports.	L'offre foncière constitue une possibilité de développement, mais son activation dépend de la localisation, de l'équipement, de la rétention foncière et des choix communaux.
H3 - Niveau socio-économique et cadre résidentiel	Partiellement étayée	Les revenus médians et les taux de propriété dépassent la moyenne wallonne dans les trois communes. Neupré et Nandrin combinent des prix immobiliers élevés avec une attention marquée au cadre résidentiel. La faible population de Tinlot peut rendre l'élargissement de la base fiscale attractif.	L'association demeure descriptive. L'absence de prix immobilier publié pour Tinlot et de données foncières communales récentes limite l'interprétation.
H4 - Contraintes techniques, juridiques et urbanistiques	Étayée descriptivement	Les accès, la voirie, les eaux, le stationnement, le gabarit, l'intégration et la compatibilité avec les outils sont régulièrement mobilisés dans les trois communes.	Il s'agit de l'hypothèse la mieux étayée, même si certains motifs reposent sur une appréciation urbanistique.
H5 – Contexte politique local	Exploratoire	À Neupré, le dossier Fontaine-Paulus, l'entretien communal et une source journalistique documentent une interaction entre urbanisme et politique locale. Aucun épisode comparable n'a été établi dans les deux autres communes.	Ce mécanisme est documenté dans un cas particulier, mais ne peut pas être généralisé ni attribué à une couleur politique déterminée.

Source : élaboration personnelle à partir des résultats de la recherche, 2026.

La comparaison conduit donc à hiérarchiser les hypothèses. Les contraintes techniques et urbanistiques sont les plus régulièrement confirmées. Le profil territorial, l'offre foncière et le contexte socio-économique contribuent à expliquer les différences, sans déterminer à eux seuls les décisions. L'influence politique n'est directement documentée que dans le cas Fontaine-Paulus.

4.4.7. Typologie finale et réponse comparative

La comparaison fait apparaître trois stratégies exploratoires : une sélectivité résidentielle à Neupré, une maîtrise villageoise à Nandrin et une ouverture encadrée à Tinlot. Cette typologie synthétise les pratiques dominantes sans figer les communes dans une identité permanente. Leur position peut varier selon la localisation, l'ampleur et la nature du projet, mais aussi en fonction d'une révision du SDC, d'une alternance politique ou de l'évolution du cadre régional.

Les différences observées résultent ainsi de la combinaison entre le profil territorial, l'offre foncière, les outils de planification, les contraintes propres aux projets, les pratiques administratives et le contexte politique. Elles se manifestent dans l'ensemble du parcours du projet, depuis les premiers échanges jusqu'à son acceptation, sa transformation, son report ou son abandon.

Chapitre 5 — Conclusion générale

5.1. Réponse à la question de recherche

Ce mémoire cherchait à comprendre comment les communes wallonnes encadrent leur développement résidentiel et quels facteurs expliquent les différences observées. La comparaison entre Neupré, Nandrin et Tinlot montre que Neupré exerce principalement une sélection résidentielle des projets, Nandrin cherche à préserver une organisation villageoise et Tinlot accompagne plus volontiers les opérations compatibles avec ses orientations. Ces stratégies résultent d'une combinaison de facteurs. Les contraintes techniques et urbanistiques interviennent de manière récurrente, tandis que la situation territoriale, l'offre foncière et le contexte socio-économique influencent le champ des possibilités sans produire d'effet automatique. La dimension politique apparaît plus ponctuellement et reste surtout documentée à Neupré.

5.2. Principaux enseignements de la comparaison

Le premier enseignement est que les caractéristiques territoriales définissent un contexte d'action plutôt qu'une stratégie prédéterminée. La proximité de Liège, la densité existante et la quantité de foncier disponible influencent la pression immobilière et les possibilités de développement, mais leur effet dépend des choix communaux et des projets réellement présentés.

Le deuxième enseignement concerne le caractère progressif de la régulation. Un terrain juridiquement constructible n'est pas nécessairement destiné à être urbanisé immédiatement. De même, une densité n'est acceptable ou excessive qu'au regard de la localisation, de la forme bâtie, des accès, de la gestion des eaux et des équipements. La commune agit donc autant sur le moment et les conditions du développement que sur son principe.

Le troisième enseignement porte sur l'articulation entre les instruments et les pratiques. Un document de planification ne produit d'effets que s'il est utilisé de manière constante dans l'instruction et dans les échanges avec les demandeurs. À l'inverse, une commune peut suivre une orientation identifiable avant même son inscription dans un SDC. Les capacités du service urbanisme et la continuité des critères sont donc déterminantes.

Enfin, le niveau socio-économique et le caractère résidentiel des trois communes contribuent à expliquer l'attention portée au cadre de vie.

5.3. Les apports du mémoire

L'apport principal du mémoire réside dans l'étude du processus qui précède la décision officielle. En reconstituant la trajectoire des projets, la recherche montre comment une stratégie communale prend forme dans les échanges, les modifications demandées, les conditions imposées et les abandons. Elle apporte ainsi des résultats empiriques, une méthode d'analyse, une définition plus précise de la stratégie communale et plusieurs enseignements opérationnels.

5.3.1. Un apport empirique : documenter la trajectoire des projets

La recherche documente de manière détaillée les pratiques de trois communes voisines occupant des positions différentes dans le gradient périurbain liégeois. La consultation des permis

d'urbanisation, des constructions groupées, des projets d'immeubles et des avis préalables permet d'identifier concrètement les objets de négociation : densité, accès, voirie, eaux, stationnement, gabarit, charges et intégration dans le tissu existant.

Cette observation à l'échelle des dossiers révèle également les variations internes à chaque commune. Une administration peut accepter une opération remaniée tout en refusant un projet plus important ou moins bien localisé. Le mémoire dépasse ainsi les qualifications générales de communes « ouvertes » ou « restrictives » en montrant les conditions précises dans lesquelles chaque position est adoptée.

5.3.2. Un apport méthodologique : dépasser le comptage des décisions

La stratégie communale ne peut pas être mesurée par le seul nombre de permis accordés ou refusés. Le mémoire propose de prendre pour unité d'analyse la trajectoire du projet, en croisant les décisions, les versions successives, les conditions, les avis préalables, les abandons et les informations fournies par les services communaux.

Cette démarche fait apparaître un angle mort des bases administratives : les projets transformés ou abandonnés avant leur dépôt. Elle ne permet pas de reconstituer les intentions qui n'ont laissé aucune trace, mais elle offre une grille applicable à d'autres études communales lorsque des documents comparables sont accessibles.

Le croisement avec des indicateurs territoriaux et socio-économiques permet enfin de contextualiser les pratiques sans les réduire à la richesse de la population, à la quantité de foncier disponible ou à un indicateur unique.

5.3.3. Un apport théorique : définir la stratégie comme une pratique

Les résultats conduisent à considérer la stratégie communale comme un ensemble de pratiques régulières plutôt que comme le simple contenu d'un document. Une orientation existe lorsqu'elle se traduit de manière répétée dans la sélection, la transformation ou le report des projets, y compris en l'absence d'un SDC adopté. Inversement, un document formel ne devient stratégique que lorsqu'il est mobilisé dans l'instruction et traduit en critères opérationnels.

Cette approche permet également de dépasser l'opposition entre une lecture purement politique et une lecture strictement technique des décisions. Les arbitrages observés résultent de l'articulation entre des objectifs résidentiels, des contraintes urbanistiques, des instruments juridiques et des négociations avec les porteurs de projet.

5.3.4. Un apport opérationnel pour l'action territoriale

Les résultats soulignent l'intérêt de critères communaux explicites, stables et territorialisés. Un SDC actualisé peut préciser les secteurs à développer ou à préserver, les densités attendues et les conditions d'intégration. Une telle formalisation améliore la cohérence de l'instruction et la prévisibilité pour les propriétaires et les promoteurs.

Une meilleure traçabilité des avis préalables permettrait également de suivre les projets qui sont modifiés ou abandonnés avant l'introduction d'un permis. Un relevé succinct de la localisation, du type d'opération, des principales réserves et de la suite donnée suffirait à améliorer la connaissance de l'action communale. À l'échelle régionale, ces informations pourraient compléter les statistiques limitées aux décisions officielles.

Pour les porteurs de projet, la recherche confirme enfin l'utilité d'un dialogue engagé avant le dépôt. La prise en compte précoce des orientations communales, de la densité attendue et des contraintes techniques peut éviter des versions successives coûteuses et réduire le risque d'un abandon tardif.

5.4. Limites de la recherche

La première limite tient au nombre de cas. Neupré, Nandrin et Tinlot forment un terrain comparatif cohérent le long de la N63, mais ne représentent pas l'ensemble des communes wallonnes. La typologie proposée doit donc être considérée comme exploratoire.

La deuxième limite concerne l'hétérogénéité du corpus. La période étudiée couvre cinq années dans les trois communes et toutes les catégories retenues ont été parcourues avec les administrations. Le nombre, l'importance et le niveau de détail des projets diffèrent néanmoins d'un territoire à l'autre.

La troisième limite porte sur l'attribution causale. Les indicateurs relatifs aux revenus, à la propriété, aux prix immobiliers et aux ressources communales reposent sur des années de référence différentes. Le prix immobilier de Tinlot n'est pas publié en raison du faible nombre de transactions, tandis que la donnée communale sur le prix des terrains à bâtir remonte à 2014. Ces informations permettent de contextualiser l'analyse, mais pas d'isoler l'influence de chaque facteur.

Enfin, la recherche repose principalement sur les dossiers et sur les entretiens menés en juin 2026 avec un ou plusieurs conseillers en aménagement du territoire dans chaque commune. Des entretiens avec les élus, les habitants, les promoteurs et les services régionaux permettraient de confronter davantage les points de vue.

5.5. Perspectives de recherche

Une première perspective consisterait à étendre la comparaison à un ensemble plus diversifié de communes wallonnes. L'intégration de centres urbains, d'autres périphéries, de petites villes et d'espaces ruraux permettrait de vérifier si la typologie observée le long de la N63 se retrouve dans d'autres contextes.

Une deuxième perspective serait de suivre les trois communes après l'adoption ou la révision de leur SDC. Cette approche longitudinale permettrait d'examiner les effets des nouvelles centralités, des objectifs de densification et de la redéfinition des réserves foncières. Le suivi des projets abandonnés permettrait également de déterminer s'ils réapparaissent ultérieurement sous une autre forme.

Enfin, une analyse quantitative à l'échelle wallonne pourrait compléter la méthode qualitative. Des données harmonisées sur les permis, les retraits, les recours, l'offre foncière, les revenus, la fiscalité, les changements de majorité et la localisation des projets permettraient d'évaluer la fréquence des mécanismes identifiés dans les trois études de cas.

5.6. Conclusion finale

Dans le contexte du ZAN et du recentrage progressif du développement résidentiel, les communes doivent désormais déterminer où, quand et sous quelle forme accueillir de nouveaux logements. La situation d'un projet dans ou hors d'une centralité ne provoque pas automatiquement son acceptation ou son refus. Elle influence principalement la densité, la forme bâtie et les conditions discutées.

L'analyse montre que le pouvoir communal réside moins dans une maîtrise complète du foncier que dans sa capacité à orienter la trajectoire des projets. Cette capacité s'exerce par les documents de planification, l'instruction des permis et les échanges préalables au cours desquels une opération peut être réduite, déplacée, adaptée, retardée ou abandonnée.

L'apport central du mémoire est donc de rendre visible cette régulation antérieure à la décision. En étudiant les transformations des projets plutôt que les seuls permis accordés ou refusés, il propose une lecture plus fidèle de l'action communale et une méthode susceptible d'être appliquée à d'autres territoires.

Références bibliographiques

- Anthropic. (2026). *Claude* [Large language model]. <https://claude.ai/>
- Brueckner, J. K. (2000). Urban sprawl: Diagnosis and remedies. *International Regional Science Review*, 23(2), 160–171. <https://doi.org/10.1177/016001700761012710>
- Bryson, J. M., Edwards, L. H. & Van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20(3), 317–339. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>
- Charlier, J. & Debuisson, M. (2024). *Vieillissement des populations des lotissements résidentiels : un potentiel de densification douce en Wallonie* (Working Paper de l'IWEPS n° 43). IWEPS. <https://www.iweps.be/publication/vieillissement-des-populations-des-lotissements-residentiels-un-potentiel-de-densification-douce-en-wallonie/>
- Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3), 288–300. <https://doi.org/10.1080/01944369208975808>
- Dubois, O. (2005). Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique. *Développement durable et territoires*, dossier 4. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.747>
- Dubois, O. & Halleux, J.-M. (2003). Marchés immobiliers résidentiels et étalement urbain contraint : l'accessibilité au logement au sein des communes wallonnes de la région métropolitaine bruxelloise. *Belgeo*, 3, 303–328. <https://doi.org/10.4000/belgeo.16635>
- Dujardin, S., Marique, A.-F. & Teller, J. (2014). Spatial planning as a driver of change in mobility and residential energy consumption. *Energy and Buildings*, 68, 779–785. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2012.10.059>
- Fischel, W. A. (2001). *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*. Harvard University Press.
- Halleux, J.-M. (1999). Articulations entre valeur foncière et croissance spatiale de l'urbanisation : mise au point d'une méthode de collecte de données et premiers résultats. *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 36, 65–80.
- Halleux, J.-M., Brück, L. & Mairy, N. (2002). La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives. *Belgeo*, 4, 333–354. <https://doi.org/10.4000/belgeo.16086>
- Halleux, J.-M. & Hendrickx, S. (2025).>NNLT and 'spatial optimisation' in Wallonia: Addressing the challenge of compensation for downzoning. *Urbanistica Informazioni*, 320, 91–95. <https://doi.org/10.62661/ui320-2025-091>
- Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M. & Brück, L. (2008). Étalement urbain et services collectifs : les surcoûts d'infrastructures liés à l'eau. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2008(1), 21–42. <https://doi.org/10.3917/reru.081.0021>
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge.
- IPCC. (2022). Urban systems and other settlements. In *Climate change 2022: Mitigation of climate change*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157926.010>
- IWEPS. (2025). *Offre foncière non urbanisée destinée à l'habitat au plan de secteur* [Indicateur WalStat, données au 1er janvier 2025]. <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/potentiel-foncier-zones-dhabitat-plan-de-secteur/>
- IWEPS. (2026a). *Logements classiques occupés par leur propriétaire* [Indicateur WalStat, Censur 2021]. Consulté le 21 juillet 2026 sur https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?indicateur_id=201101
- IWEPS. (2026b). *Prix de l'immobilier résidentiel* [Indicateur WalStat, données annuelles 2023]. Consulté le 21 juillet 2026 sur https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?indicateur_id=234002
- IWEPS. (2026c). *Prix moyen des terrains à bâtir* [Indicateur WalStat, dernière donnée communale disponible : 2014]. Consulté le 21 juillet 2026 sur https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?indicateur_id=234000
- IWEPS. (2026d). *Recettes budgétaires communales* [Indicateur WalStat, données 2024]. Consulté le 21 juillet 2026 sur https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?indicateur_id=811500

- IWEPS. (2026e). *Revenus fiscaux : revenu médian imposable par déclaration* [Indicateur WalStat, données 2023]. Consulté le 21 juillet 2026 sur https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?indicateur_id=831101
- IWEPS. (2026f). *Taux implicite de taxation communale* [Indicateur WalStat, données 2023]. Consulté le 21 juillet 2026 sur https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?indicateur_id=831102
- Johnsen, Å. (2021). La planification stratégique formelle est-elle importante ? Une analyse de la gestion stratégique et de l'utilité perçue dans les municipalités norvégiennes. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 87(2), 397–415. <https://doi.org/10.1177/0020852319867128>
- L'Avenir. (2017, 27 mai). *Changement de majorité à Neupré : le PS s'allie au MR et Virginie Defrang (MR) devient bourgmestre*. <https://www.lavenir.net/regions/liege/neupre/2017/05/27/changement-de-majorite-a-neupre-le-ps-sallie-au-mr-et-virginie-defrang-mr-devient-bourgmestre-6Y53A2NFJ5E3DG3ASUPPAUNDTU/>
- Lévêque, C. (2024). *Logements autorisés et changement d'équipe municipale*. Bordeaux School of Economics, Université de Bordeaux.
- Logan, J. R. & Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. University of California Press.
- Melot, R. & Bransieq, M. (2016). Règles d'urbanisme et choix politique : les observations de l'État sur les projets locaux. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2016(4), 767–798. <https://doi.org/10.3917/reru.164.0767>
- Mustafa, A., Heppenstall, A., Omrani, H., Saadi, I., Cools, M. & Teller, J. (2020). Self-reinforcing processes governing urban sprawl in Belgium: Evidence over six decades. *Sustainability*, 12(10), 4097. <https://doi.org/10.3390/su12104097>
- OpenAI. (2026). *ChatGPT* [Large language model]. <https://chatgpt.com/>
- OpenStreetMap contributors. (2026). *OpenStreetMap* [Jeu de données cartographiques]. <https://www.openstreetmap.org/>
- Pendall, R. (1999). Do land-use controls cause sprawl? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26(4), 555–571. <https://doi.org/10.1068/b260555>
- QGIS Development Team. (2026). *QGIS Geographic Information System* [Logiciel]. QGIS Association. <https://www.qgis.org/>
- Service public de Wallonie. (2024). *Schéma de développement du territoire*. Entré en vigueur le 1er août 2024. <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/news/sdt-web-pages.pdf>
- Service public de Wallonie. (2025). *Aide au remplissage du formulaire de demande de permis d'urbanisme* [Manuel utilisateur]. <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/page/codt/annexes-2025-10-01/annexe-4-aide-au-remplissage.pdf>
- Service public de Wallonie. (2026a). *Code du développement territorial : version coordonnée au 25 mai 2026*. <https://territoire.wallonie.be/fr/codt>
- Service public de Wallonie. (2026b). *Géoportail de la Wallonie* [Données du plan de secteur, du parcellaire et des orthophotoplans]. <https://geoportail.wallonie.be/>
- Solé-Ollé, A. & Viladecans-Marsal, E. (2013). Do political parties matter for local land use policies? *Journal of Urban Economics*, 78, 42–56. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2013.07.003>
- Statbel. (2026). *Prix de l'immobilier : données et méthodologie*. Consulté le 21 juillet 2026 sur <https://statbel.fgov.be/fr/themes/construction-logement/prix-de-limmobilier>
- Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1–28. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x>
- Thomas, I., Frankhauser, P. & Biernacki, C. (2008). The morphology of built-up landscapes in Wallonia (Belgium): A classification using fractal indices. *Landscape and Urban Planning*, 84(2), 99–115. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2007.07.002>
- Union des Villes et Communes de Wallonie. (2026). *Fiches communales et mandataires locaux*. <https://www.uvcw.be/>