Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

AVIS DE L'UVCW SUR LA PROPOSITION DE DECRET MODIFIANT LE CODE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL EN VUE D'IMPOSER LA VEGETALISATION ET LE VERDISSEMENT DES ESPACES URBANISES

SYNTHESE

Objet et contexte

La proposition de décret modifie le Code du Développement territorial (CoDT) afin de rendre obligatoires la végétalisation, le verdissement et la désimperméabilisation de certains espaces urbanisés en Wallonie. Elle vise à lutter contre les îlots de chaleur, les inondations et la perte de biodiversité. Elle s'inscrit dans le prolongement du Règlement européen 2024/1991 du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et de son article 8 qui impose aux États membres de garantir l'absence de perte nette des espaces verts urbains d'ici 2030, puis leur augmentation progressive à partir de 2031. Elle rejoint aussi les orientations régionales déjà arrêtées, notamment l'analyse régionale des risques et la Stratégie wallonne d'adaptation aux changements climatiques.

Dans les grandes lignes :

- Le texte ajoute l'adaptation climatique et la lutte contre l'imperméabilisation aux objectifs du CoDT.
- Le Guide régional d'urbanisme (GRU) devrait contenir des normes contraignantes sur deux points : la résilience climatique des bâtiments publics et la désimperméabilisation des espaces publics, des espaces privés ouverts au public et des parkings à ciel ouvert.
- Tout réaménagement significatif d'un espace public urbanisé soumis à permis devrait intégrer des mesures proportionnées de verdissement, sauf impossibilité dûment motivée.
- Les parkings à ciel ouvert de vingt emplacements ou plus devraient intégrer des mesures de renaturation et de désimperméabilisation.
- L'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2028.

Appréciation générale

L'Union des Villes et Communes de Wallonie accueille favorablement les objectifs poursuivis. Ils contribuent à l'adaptation des espaces urbanisés au changement climatique et à l'amélioration du cadre de vie. Notre association émet toutefois plusieurs réserves de fond.

D'abord, le calendrier nous paraît prématuré. Plusieurs instruments poursuivant des finalités comparables sont en cours d'élaboration : le plan national de restauration, que la Belgique n'a pas encore adopté, le plan quinquennal wallon d'adaptation 2026-2030 et les schémas de développement communal à réviser d'ici 2030. Les adopter séparément risquerait de créer des chevauchements, voire des incohérences. Une réflexion plus globale et intégrée serait préférable.

Ensuite, le texte gagnerait à être plus précis, notamment dans la définition des certaines notions, ce qui crée une insécurité juridique et compliquera la mise en œuvre pour les communes.

Par ailleurs, l'Union souhaite préserver le périmètre propre de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette matière exige certes une approche transversale. Elle ne doit cependant pas devenir le réceptacle de prescriptions techniques sectorielles, comme celles sur la performance énergétique des bâtiments, déjà encadrées par d'autres polices administratives.

Rue de l'Etoile, 14 - B-5000 Namur
Tél. 081 24 06 11
E-mail: commune@uvcw.be
Belfius: BE09 0910 1158 4657
BIC: GKCCBEBB
TVA: BE 0451 461 655
www.uvcw.be

Enfin, la réforme aura un impact financier réel pour les communes. Il convient de l'articuler avec l'enveloppe régionale de 175 millions d'euros prévue pour les plans communaux d'adaptation et ce, d'autant plus qu'aucun financement européen n'est prévu à ce stade. Une hiérarchisation des mesures permettrait en outre aux communes de fixer leurs priorités selon leurs contraintes budgétaires.

Observations spécifiques

Champ d'application. Plusieurs notions doivent être précisées : « espace public urbanisé », « réaménagement significatif », « bâtiments publics » et « bâtiments scolaires ». Il faut par exemple savoir si les CPAS, les régies communales, les sociétés de logement ou les intercommunales sont visés, mais aussi comment traiter les permis mixtes. L'Union estime en outre que les exigences de résilience climatique devraient s'appliquer également aux bâtiments privés.

Portée et contenu du GRU. L'Union se demande si des dispositions indicatives, auxquelles on pourrait s'écarter dans les conditions de l'article D.IV.5 du CoDT, ne seraient pas plus adaptées aux réalités de terrain que des normes réglementaires. Le texte devrait aussi préciser son effet sur les actes et travaux non soumis à permis, au regard de l'article R.IV.1-1 du CoDT. Sur le plan légistique, il serait plus cohérent d'intégrer ces dispositions à l'article D.III.2 plutôt que de créer de nouveaux articles. L'Union plaide aussi pour que les référentiels régionaux existants (eaux pluviales, zones inondables) soient centralisés dans le GRU. Enfin, l'articulation avec la réglementation sur la performance énergétique des bâtiments doit être clarifiée.

Accompagnement des communes et outils communaux. La réforme nécessitera un accompagnement régional technique, juridique et opérationnel. Celui-ci devra dégager des moyens humains en suffisance auprès du SPW. Par ailleurs, tel que rédigé, le texte ne semble pas permettre aux communes d'intégrer ces règles dans leur guide communal d'urbanisme (article D.III.5 du CoDT). Il ne prévoit pas non plus de plans communaux de végétalisation, contrairement aux pistes d'action de la Stratégie wallonne d'adaptation, ni d'articulation claire avec les futurs schémas de développement communal.

Mise en œuvre des articles D.IV.13/1 et D.IV.13/2. L'appréciation de la proportionnalité des mesures et des impossibilités invoquées devrait être encadrée par des lignes directrices régionales, pour garantir une application homogène sur tout le territoire. Les risques géotechniques devraient être ajoutés à la liste des impossibilités. Les deux articles présentent aussi des différences que l'exposé des motifs n'explique pas : seul le premier exige la proportionnalité, seul le second prévoit des dérogations. Ces différences devraient être justifiées ou corrigées. Il conviendrait encore de prévoir dans les annexes du CoDT un encart spécifique pour motiver les impossibilités, et de préciser la notion de « sécurité » qui permet d'abattre des arbres existants.

Conclusion

L'Union des Villes et Communes de Wallonie soutient les objectifs de la proposition de décret. Elle en juge toutefois l'adoption prématurée en l'état. Elle demande une meilleure articulation avec les instruments européens, régionaux et communaux en cours d'élaboration, une clarification des notions juridiques employées, et des moyens financiers et d'accompagnement à la hauteur des obligations imposées aux pouvoirs locaux.

DEVELOPPEMENT

CONTEXTE

La communication de la Commission européenne du 24 février 2021 intitulée « Bâtir une Europe résiliente — la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique » souligne la nécessité de promouvoir des solutions fondées sur la nature et reconnaît qu'il est possible de parvenir à une adaptation au changement climatique d'une manière efficace au regard des coûts, notamment en créant des espaces verts urbains et en installant des toitures et des murs végétalisés.

Dans ce cadre, l'Union européenne a adopté le **Règlement européen 2024/1991 du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature**, lequel prévoit, à son article 8, que :

- D'ici au 31 décembre 2030, les États membres doivent garantir l'absence de perte nette des espaces verts urbains et du couvert arboré urbain par rapport à 2024 (sauf dans certaines zones déjà fortement végétalisées).

- À partir du 1er janvier 2031, ils doivent démontrer une augmentation progressive de la superficie des espaces verts urbains, y compris via l'intégration de végétation dans les bâtiments et les infrastructures, jusqu'à l'atteinte d'un niveau jugé satisfaisant.

- À partir de la même date, ils doivent également assurer une augmentation progressive du couvert arboré dans chaque écosystème urbain.

Ce Règlement européen, entré en vigueur le 18 août 2024, a un **effet direct en droit belge** et n'a donc pas dû faire l'objet d'une transposition en droit interne. Ce Règlement impose à chaque État membre l'adoption d'un plan national de restauration (PNR), destiné à recenser l'ensemble des actions et mesures mises en œuvre pour assurer l'exécution du règlement. Bien que ce plan dût être transmis à la Commission européenne pour le 1er septembre 2026, la Belgique ne l'a pas encore adopté à ce jour.

Précisons que l'ensemble des communes wallonnes ne sera pas concerné par l'application de l'article 8 du règlement précité, mais bien plus d'une centaine d'entre elles. Pour autant, ce règlement fixe des orientations de fond en matière de restauration de la nature et de végétalisation, appelées à influencer plus largement les pratiques et les réflexions de l'ensemble de nos membres.

Le Code de Développement Territorial (CoDT), même s'il contient des objectifs généraux favorables au développement durable, à la gestion qualitative du cadre de vie et à la lutte contre l'artificialisation, ne prévoit pas d'obligation générale imposant le verdissement, la végétalisation ou la désimperméabilisation des espaces publics urbanisés et des parkings.

Cela étant, il convient de rappeler que le **Schéma de développement du territoire** (SDT), dont la portée est indicative, contient des éléments relatifs au verdissement et à la lutte contre les îlots de chaleur :

- L'obligation, pour les projets de plus de 50 ares, de respecter une proportion minimale de pleine terre, généralement comprise entre 30 et 70 % selon la localisation ;

- La règle de la ville à 10 minutes qui implique qu'en centralité, tout citoyen puisse disposer d'un espace vert, îlot de fraîcheur, à moins de 10 minutes à pied de son logement ;

- La nécessité d'intégrer au niveau communal la création de systèmes écosystémiques pour faire face aux risques que sont les inondations et les îlots de chaleur ;

- Le principe général d'accueillir systématiquement la nature dans les espaces publics afin, notamment, d'anticiper les effets du changement climatique.

D'un point de vue politique, plusieurs démarches soutiennent la végétalisation des espaces urbanisés :

- **L'analyse régionale des risques** approuvée par le Gouvernement wallon le 28 novembre 2024 et telle que prévue par le décret du 13 juillet 2023 relatif à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne, contient la proposition suivante : « Favoriser l'émergence de nouveaux espaces verts et la végétalisation des espaces publics tant en milieu urbain que rural et des projets urbanistiques pour répondre aux enjeux des îlots de chaleur » ;

- **La Stratégie wallonne d'adaptation aux changements climatiques** approuvée par le Gouvernement wallon le 27 août 2026 fixe plusieurs objectifs stratégiques en lien avec la végétalisation et le verdissement de l'espace urbain et prévoit que la Wallonie se dote de plans d'actions quinquennaux pour mettre en œuvre les objectifs de la Stratégie. L'élaboration du plan 2026-2030, en cours au niveau régional, se base notamment sur une liste d'actions structurantes identifiées dans le prolongement de l'analyse de vulnérabilités du territoire wallon aux risques climatiques. Parmi celles-ci se trouvent les pistes d'action suivantes :

  - Systématiser la gestion intégrée des eaux pluviales dans les permis d'urbanisme.

    Cette piste d'action prévoit à cet égard qu'il convient de rendre obligatoire l'intégration du référentiel eaux pluviales wallon dans les demandes de permis ;

  - Régénérer la capacité d'infiltration et la qualité des sols urbains ;

  - Clarifier le cadre conceptuel et politique entre arrêt de l'artificialisation et réduction de l'imperméabilisation ;

  - Valider et déployer la cartographie wallonne de l'aléa chaleur comme outil de planification territoriale ;

  - Intégrer l'aléa chaleur dans les outils d'aménagement du territoire et les permis.

    Cette piste d'action prévoit qu'il convient de faire de la chaleur un critère structurant dans les documents de planification communaux et dans l'instruction des permis, en agissant à la fois sur les espaces publics et le cadre bâti ;

  - Accélérer la végétalisation et la désimperméabilisation des espaces imperméabilisés en milieu urbain et périurbain.

    Cette piste d'action prévoit qu'il convient de soutenir les communes pour l'élaboration de plans de végétalisation à l'échelle des quartiers en s'appuyant sur la cartographie aléa chaleur ;

  - Évaluer la pertinence et accompagner le déploiement de réseaux froid urbain dans les zones de fortes chaleurs.

    Cette piste d'action prévoit qu'il convient de définir un cadre réglementaire et de planification permettant l'intégration de réseaux de froid dans les permis d'urbanisme, les schémas directeurs de quartier et les grandes opérations de rénovation urbaine.

- Les mesures du Gouvernement wallon relatives au budget 2027 et à la trajectoire 2027-2029 prévoient une enveloppe budgétaire de 210 millions d'euros sur sept ans pour les

investissements communaux via le Plan Infrastructures, en complément du FERI et de la Dotation Grandes Villes. Au sein de cette enveloppe, **175 millions** pourront entre autres financer les plans communaux d'adaptation (végétalisation, renaturation, lutte contre les inondations, etc.), ainsi que les plans communaux vélos. Ces moyens seront garantis aux communes sous forme d'une dotation relative à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, selon un mécanisme de répartition basé pour moitié au prorata de la population et pour moitié au prorata du nombre de kilomètres de voiries communales et avec un contrôle simplifié après réalisation.

RÉSUMÉ DE LA PROPOSITION DE DÉCRET

La proposition de décret vise à modifier le CoDT pour rendre obligatoires la végétalisation, le verdissement et la désimperméabilisation de certains espaces urbanisés en Wallonie, afin de mieux adapter les villes et villages au réchauffement climatique. Elle s'inscrit dans une logique de lutte contre les îlots de chaleur, les inondations, la perte de biodiversité et la dégradation du cadre de vie au sein d'espaces urbanisés.

Concrètement:

- Le texte ajoute explicitement, parmi les objectifs du développement territorial : l'adaptation climatique ; le bien-être des habitants ; la lutte contre les îlots de chaleur ; la limitation de l'imperméabilisation ; la désimperméabilisation quand c'est possible ; la gestion intégrée des eaux pluviales ; le renforcement de la biodiversité ; la végétalisation des espaces publics et des espaces privés ouverts au public.

- Le texte revoit le contenu du Guide régional d'urbanisme (GRU) en prévoyant que ce dernier doit contenir des **normes** relatives au verdissement, à la végétalisation et à la résilience au changement climatique des bâtiments publics ainsi qu'à la désimperméabilisation des espaces publics urbanisés, des espaces privés ouverts au public et des parkings privés et publics à ciel ouvert.

- Le texte prévoit que, sauf pour impossibilité technique, de sécurité, d'accessibilité, de protection patrimoniale ou de pollution des sols, tout projet d'aménagement ou de réaménagement significatif d'un espace public urbanisé soumis à permis intègre des mesures **proportionnées** de verdissement, de végétalisation, de désimperméabilisation, de gestion intégrée des eaux pluviales et de lutte contre les îlots de chaleur.

- Le texte prévoit que tout projet de création, d'extension ou de rénovation importante d'un parking à ciel ouvert de 20 emplacements ou plus intègre des mesures de renaturation, de végétalisation, de désimperméabilisation des sols et de gestion intégrée des eaux pluviales, en respectant un certain nombre de principes. Le Gouvernement détermine les modalités d'application de cette obligation.

L'entrée en vigueur est fixée au **1er janvier 2028**, afin de laisser un délai d'adaptation aux acteurs publics et privés.

AVIS

De manière générale, l'Union des Villes et Communes de Wallonie accueille favorablement cette réflexion, en ce qu'elle contribue à la lutte contre les effets du changement climatique et à l'adaptation des espaces urbanisés aux réalités climatiques présentes et à venir. En encourageant la végétalisation, la désimperméabilisation et une meilleure gestion des eaux pluviales au sein d'espaces urbanisés, elle s'inscrit dans la perspective d'un cadre de vie plus résilient, plus agréable

et plus sain pour les citoyens. Elle s'inscrit également dans le prolongement du Règlement européen sur la restauration de la nature ainsi que des orientations politiques déjà arrêtées par le Gouvernement wallon en la matière.

Cela étant, notre association s'interroge sur plusieurs points :

1° Le timing de la démarche et l'articulation avec les outils existants :

Comme indiqué plus haut, le plan national de restauration n'a pas encore été adopté. Dans ces conditions, il n'est pas encore possible d'identifier avec précision les mesures qui y figureront, notamment celles relatives au verdissement des espaces urbains. Dès lors, si l'intention est de modifier le Code du développement territorial afin d'y intégrer des dispositions poursuivant des finalités similaires, il convient de veiller à leur articulation avec les orientations qui seront retenues dans le futur plan national de restauration.

En outre, le plan quinquennal que le Gouvernement wallon adoptera dans le cadre de la Stratégie wallonne d'adaptation aux changements climatiques devrait également comporter diverses mesures poursuivant des objectifs comparables à ceux de la présente proposition de décret. Pour produire pleinement leurs effets, ces mesures nécessiteront, elles-mêmes, vraisemblablement des adaptations d'ordre réglementaire et législatif (voy. *supra*, Contexte).

Par ailleurs, nos membres seront également amenés, à l'horizon 2030, à élaborer ou à réviser leurs schémas de développement communal. Dans ce cadre, les communes devront inévitablement se pencher sur l'aménagement de leurs espaces urbains et sur leurs adaptations nécessaires afin de tenir compte des effets du changement climatique.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir comment l'ensemble de ces outils s'articulera concrètement avec les mesures proposées par le présent texte, et si l'adoption de celles-ci se justifie encore pleinement au regard des dispositifs déjà annoncés ou en cours d'élaboration. Une clarification apparaît d'autant plus nécessaire que la multiplication d'outils poursuivant des finalités proches risque d'entraîner des chevauchements, voire des incohérences, dans leur mise en œuvre.

Dans cette perspective, il peut être légitimement envisagé d'inscrire ces différentes initiatives dans une réflexion plus globale, permettant d'examiner de manière cohérente et intégrée l'ensemble des mesures envisagées.

Eu égard à cela, l'adoption de la présente proposition, laquelle prévoit une entrée en vigueur pour le 1er janvier 2028, nous parait prématurée.

2° des précisions à apporter à certaines notions :

La proposition de décret nous paraît devoir être précisé. Comme indiqué plus haut, les mesures qu'elle contient ne semblent pas avoir été pleinement articulées avec les orientations et instruments déjà engagés au niveau politique, ni appréhendées dans une logique d'ensemble. Par ailleurs, comme relevé ci-après, le texte comporte encore de nombreuses zones d'ombre, tant quant à son champ d'application que quant à la portée de plusieurs notions qu'il emploie. Ces imprécisions sont de nature à générer une insécurité juridique et à compliquer sa mise en œuvre concrète par les autorités compétentes. Dès lors, une réflexion plus approfondie apparaît nécessaire avant toute adoption.

3° Le rôle de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme :

La police administrative de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a pour mission d'organiser, d'encadrer et de contrôler l'occupation ainsi que la transformation du territoire afin de garantir un développement cohérent, durable et conforme aux objectifs poursuivis par le CoDT. Elle constitue ainsi une police administrative spéciale, destinée à préserver l'intérêt général lié à l'aménagement

du territoire, à la qualité du cadre de vie, à la gestion économe de l'espace et à la cohérence du développement territorial.

En raison de son objet, cette police entretient nécessairement des liens étroits avec de nombreuses autres polices administratives spéciales, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la mobilité, du logement ou encore du patrimoine. Les enjeux territoriaux contemporains imposent en effet une approche transversale, les projets d'aménagement ayant souvent des incidences qui dépassent les seules considérations urbanistiques.

Cette nécessaire transversalité appelle toutefois une certaine vigilance. Si l'aménagement du territoire ne peut être appréhendé de manière isolée, il convient également d'éviter que cette matière ne devienne un réceptacle de problématiques dont le lien avec ses finalités propres serait trop indirect ou accessoire. La question peut ainsi se poser de savoir jusqu'où la police de l'aménagement du territoire a vocation à intégrer des prescriptions relevant davantage de réglementations techniques sectorielles. Sans remettre en cause la prise en considération de ces enjeux dans l'évaluation globale des projets, il peut être opportun de s'interroger sur la pertinence d'y intégrer directement des modalités constructives très techniques ou des exigences relatives, par exemple, à la performance énergétique des bâtiments, lorsqu'elles font déjà l'objet d'un encadrement spécifique par d'autres polices administratives. Il ne s'agit pas de remettre en cause les objectifs poursuivis par ces réglementations, mais plutôt d'attirer l'attention sur la nécessité de préserver la cohérence, la lisibilité et le périmètre propre de la police de l'aménagement du territoire.

4° Les impacts financiers d'une telle réforme sur les finances communales :

Si les aménagements proposés peuvent sembler mineurs à première vue, la réalisation de toitures végétales, la désimperméabilisation d'un parking ou d'une cour d'école représentent néanmoins des coûts non négligeables.

Or, il nous a été indiqué qu'aucun financement européen n'est actuellement prévu pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan national de restauration.

L'existence d'une enveloppe régionale de 175 millions dédiée notamment à l'adaptation des communes souligne la nécessité d'articuler plus étroitement les nouvelles obligations envisagées avec les moyens financiers appelés à en assurer la mise en œuvre.

Il serait, par ailleurs, opportun de prévoir une hiérarchisation des mesures proposées, afin de permettre aux communes de déterminer celles qu'elles mettront en œuvre en priorité, en fonction de leurs contraintes budgétaires.

De manière plus spécifique, s'agissant du texte de la proposition en tant que tel, notre association formule plusieurs observations portant sur les aspects suivants :

- Le champ d'application du texte ;
- Le contenu et la portée du GRU ;
- L'accompagnement des communes et l'articulation des mesures prévues par la proposition avec les outils adoptés au niveau communal ;
- Les modalités concrètes de mise en œuvre des projets.

A. LE CHAMP D'APPLICATION

Plusieurs notions utilisées dans la proposition apparaissent floues et sont susceptibles de donner lieu à interprétation. Il serait dès lors utile d'en préciser la portée afin de clarifier le champ d'application du texte.

Ainsi, plusieurs questions se posent :

- Lorsque le législateur vise « les espaces publics et privés ouverts au public », entend-il uniquement ces espaces lorsqu'ils sont situés dans des « espaces urbanisés » ?

- En ce qui concerne le champ d'application du GRU plus spécifiquement :

  - Il conviendrait de préciser les notions de « bâtiments publics » et de « bâtiments scolaires ». Pourquoi ne viser que ces catégories de bâtiments ? Ne serait-il pas plus pertinent d'englober l'ensemble des équipements de services publics ou communautaires ? Un CPAS ou une régie communale sont-ils visés ? Qu'en est-il des sociétés de logement ? Un bâtiment relais d'une intercommunale ? Et qu'en est-il dans le cas d'un permis mixte associant un ensemble résidentiel privé et un bâtiment à vocation publique porté par un opérateur privé ?

    À cet égard, il y a lieu de s'interroger sur les raisons pour lesquelles ces normes, relatives au verdissement, à la végétalisation et à la résilience face au changement climatique, ne visent que les bâtiments publics. En effet, il nous paraît indispensable que les bâtiments privés soient eux aussi soumis à ce type d'exigences, dès lors que l'adaptation du bâti aux enjeux climatiques constitue un objectif d'intérêt général qui ne peut être atteint de manière cohérente sans l'implication de l'ensemble des acteurs concernés. Limiter ces obligations aux seuls bâtiments publics revient à restreindre la portée de la politique poursuivie et à priver celle-ci d'une part importante de son efficacité potentielle.

  - À partir de quel moment un espace public doit-il être considéré comme « urbanisé »?

  - La proposition vise indistinctement tous les types de parkings à ciel ouvert, qu'ils soient publics ou privés, de sorte qu'un simple stationnement privé pourrait être soumis aux prescriptions du GRU. Est-ce bien la volonté du législateur ?

- Enfin, que faut-il entendre par « réaménagement significatif » ?

B. LE CONTENU ET LA PORTEE DU GRU

Quant à la portée du GRU

La proposition de décret prévoit que le contenu du futur GRU consisterait en des « normes » à valeur réglementaire, lesquelles auraient un caractère obligatoire pour les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme ou à permis d'urbanisation, dans les conditions fixées par le Gouvernement.

À cet égard, la question se pose de savoir :

- S'il ne serait pas préférable de prévoir, en matière d'adaptation des espaces urbanisés aux changements climatiques, des dispositions opérationnelles **de nature indicative plutôt que normative**. Il s'agirait alors de lignes de conduite que les autorités compétentes devraient s'efforcer de respecter, tout en pouvant s'en écarter moyennant le respect des conditions prévues à l'article D.IV.5 du CoDT. Une telle approche offrirait davantage de souplesse aux autorités compétentes, compte tenu des réalités de terrain, des contraintes auxquelles elles sont confrontées et des autres règles auxquelles elles doivent déjà se conformer ;

- Quelle serait la portée des dispositions applicables aux actes et travaux non soumis à permis d'urbanisme. En effet, les aménagements d'espaces publics ne requièrent pas systématiquement un permis d'urbanisme, ce qui soulève la question de l'effectivité concrète du GRU dans ces hypothèses. Il conviendrait de réfléchir à l'articulation entre les règles imposées par le GRU et les rubriques reprises au sein du tableau nomenclature figurant à l'article R.IV.1-1 du CoDT.

Quant au contenu du GRU

À titre liminaire, il paraît, d'un point de vue légistique, surprenant de créer de nouveaux articles spécifiques relatifs au contenu du GRU en matière d'adaptation climatique, plutôt que d'intégrer ce contenu directement au sein de l'article D.III.2, §§ 1er et 2, du CoDT.

Par ailleurs, plusieurs questions se posent :

- Les référentiels adoptés par la Région wallonne en matière de gestion des eaux pluviales et de constructions et aménagements en zone inondable seront-ils intégrés au GRU ? Il nous semble en effet important d'assurer une centralisation cohérente des lignes de conduite applicables en la matière. Aujourd'hui, les communes doivent composer avec une multiplicité de textes et de recommandations dans le cadre de l'examen des demandes de permis d'urbanisme, au point que leur rôle se trouve parfois recentré, *de facto*, sur la gestion de la dimension environnementale des projets. Une codification et une centralisation de ces règles dans un document unique nous sembleraient dès lors opportunes ;

- Les prescriptions spécifiques relatives à la résilience climatique des bâtiments publics et des bâtiments scolaires s'ajouteront-elles à celles prévues par la réglementation relative à la performance énergétique des bâtiments ? Il conviendrait de préciser l'articulation entre ces deux bases légales distinctes, relevant de polices administratives différentes.

C. L'ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNES ET L'ARTICULATION AVEC LES OUTILS COMMUNAUX

Quant à l'accompagnement des communes

La mise en œuvre d'une telle réforme du CoDT et du GRU nécessitera un véritable accompagnement des communes, tant sur le plan technique que juridique et opérationnel. Celles-ci devront en effet être formées et sensibilisées afin de pouvoir appréhender concrètement la portée des nouvelles exigences. Au-delà de l'adoption des normes elles-mêmes, leur application *in concreto* exigera des outils d'aide à la décision, des explications méthodologiques et un suivi régional adapté. Si les communes sont appelées à relayer et à préciser ces prescriptions à l'échelle locale, un soutien régional structuré apparaîtra d'autant plus indispensable pour garantir une mise en œuvre cohérente, sécurisée et réaliste sur l'ensemble du territoire.

Cela étant, cet accompagnement devra aussi tenir compte des moyens humains dont dispose le SPW, lequel fait face à des difficultés qui lui sont propres, limitant d'autant sa capacité à soutenir efficacement les pouvoirs locaux. Cette réalité doit être prise en considération dans la conception même de la réforme, afin que les obligations nouvelles soient assorties de ressources et d'outils réellement mobilisables par les communes.

Quant à l'articulation avec les outils communaux

L'article D.III.5 du CoDT prévoit que « le guide communal peut comprendre tout ou partie des indications visées à l'article D.III.2, §1er ». Or, comme exposé ci-dessus, la présente proposition de décret ne modifie pas l'article D.III.2, §1er, mais insère des dispositions spécifiques dans le CoDT (en l'occurrence, les articles D.III.2/1 et D.III.3). Dans cette configuration, les communes ne semblent, *a priori*, pas disposer de la compétence nécessaire pour adopter, dans leur guide communal d'urbanisme (GCU), des règles relatives à l'adaptation des espaces urbanisés.

Le texte ne prévoit, en définitive, pas davantage la possibilité pour les communes d'élaborer des plans opérationnels en la matière adaptés à leurs réalités territoriales respectives et, comme indiqué plus haut, ne précise pas l'articulation des mesures prévues avec les schémas de développement communal en cours d'adoption, ce qui est regrettable.

Une telle lacune paraît d'autant plus problématique qu'elle s'écarte des pistes d'actions structurantes proposées en vue de l'élaboration du futur plan quinquennal à adopter dans le cadre de la Stratégie wallonne d'adaptation, lesquelles envisagent notamment de soutenir les communes dans l'élaboration de plans de végétalisation à l'échelle des quartiers, en s'appuyant sur la cartographie de l'aléa chaleur (voy. *Supra*).

D. LES MODALITES CONCRETES DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

Quant à l'article D.IV.13/1

Cette disposition prévoit que, sauf impossibilité technique, de sécurité, d'accessibilité, de protection patrimoniale ou liée à la pollution des sols, tout projet d'aménagement ou de réaménagement significatif d'un espace public urbanisé soumis à permis intègre des mesures proportionnées de verdissement, de végétalisation, de désimperméabilisation, de gestion intégrée des eaux pluviales et de lutte contre les îlots de chaleur.

Elle appelle toutefois plusieurs remarques et interrogation :

- Tout d'abord, comme indiqué plus haut, il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par « espace public urbanisé » et par « réaménagement significatif », dès lors que ces notions conditionnent directement le champ d'application de la disposition.

- Ensuite, la notion de proportionnalité des mesures retenues est, par essence, susceptible de donner lieu à des interprétations divergentes. Selon les cas, elle pourrait en effet être appréciée différemment d'une commune à l'autre. Or, ce type de critère, s'il est laissé à une appréciation trop ouverte, peut engendrer une insécurité juridique et une application non homogène du dispositif. Il pourrait dès lors être utile de prévoir, au niveau régional, des lignes de conduite ou des critères d'appréciation permettant de guider les autorités compétentes dans l'évaluation de cette proportionnalité. De telles lignes directrices offriraient un cadre de référence commun, tout en laissant subsister une marge d'adaptation aux réalités locales et aux particularités de chaque projet.

- Il en va de même s'agissant de la liste des impossibilités. Celle-ci laisse place à une marge d'appréciation importante, de sorte que son application pourrait varier selon les autorités compétentes. Il conviendrait dès lors de circonscrire plus précisément le cadre dans lequel de telles impossibilités peuvent être invoquées. Par ailleurs, la liste des impossibilités mentionnées devrait être complétée par l'hypothèse des risques géotechniques. Dans certains contextes, les dispositifs de désimperméabilisation et d'infiltration peuvent, selon la nature des sols et les caractéristiques du sous-sol, générer des incidences défavorables sur la stabilité des terrains. L'introduction d'eau dans le sol peut ainsi être contre-indiquée, voire susceptible d'aggraver des phénomènes d'instabilité, de glissement ou de désordres structurels. Cette question mérite d'ailleurs d'être examinée plus en profondeur, tant elle peut se révéler déterminante dans la mise en œuvre concrète des mesures prévues.

- L'article D.IV.13/1 ne prévoit pas, à l'instar de l'article D.IV.13/2, la possibilité pour le Gouvernement de déterminer des cas limités de dérogation et les raisons d'une telle différence n'apparaissent pas dans l'exposé des motifs.

- Enfin, lorsqu'une impossibilité est invoquée, le texte prévoit qu'elle doit être spécialement motivée dans la demande de permis ainsi que dans la décision de l'autorité compétente. Il conviendrait dès lors d'adapter les annexes du CoDT afin d'y prévoir un encart spécifique permettant de formaliser cette motivation de manière claire et homogène.

Quant à l'article D.IV.13/2

Cette disposition prévoit que tout projet de création, d'extension ou de rénovation importante d'un parking à ciel ouvert de vingt emplacements ou plus intègre des mesures de renaturation, de

végétalisation, de désimperméabilisation des sols et de gestion intégrée des eaux pluviales, dans le respect de plusieurs principes. Le Gouvernement est chargé d'en déterminer les modalités d'application.

Cette disposition appelle les observations suivantes :

- L'un des principes visés est l'interdiction d'abattre des arbres existants dans le seul but de créer ou d'étendre des emplacements de stationnement, sauf justification liée à la sécurité, à l'état sanitaire de l'arbre ou à une impossibilité technique dûment motivée. À cet égard, il conviendrait de préciser si la notion de sécurité renvoie à la sécurité liée à l'état de l'arbre lui-même — par exemple lorsqu'il présente un risque de chute ou d'instabilité — ou si elle doit être entendue dans un sens plus large.

- L'article D.IV.13/2 ne prévoit pas, à l'instar de l'article D.IV.13/1, une obligation de veiller à ce que les mesures imposées respectent le principe de proportionnalité et les raisons d'une telle différence n'apparaissent pas dans l'exposé des motifs.

- Le dernier alinéa prévoit que le Gouvernement déterminera les cas limités de dérogation. Il serait utile de préciser s'il s'agit de dérogations distinctes de celles déjà fondées sur les impossibilités techniques mentionnées dans le texte, ou si le Gouvernement est également appelé à préciser les contours de ces impossibilités techniques elles-mêmes. A nouveau, il conviendrait de circonscrire plus précisément le cadre dans lequel de telles impossibilités peuvent être invoquées.

tce/emj/vbi/12.11.2026