653 (2025-2026) — N° 2

PARLEMENT WALLON

SESSION 2026-2027

16 NOVEMBRE 2026

PROPOSITION DE DÉCRET

modifiant le Code du Développement territorial en vue d'imposer la végétalisation et le verdissement des espaces urbanisés *

déposée par

M. Lefèbvre, Mme Hanus, M. Crampont,
Mme Tillieux, M. Witsel et Mme Morreale

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

4e session de la XIIe législature
* Voir Doc. **653** (2025-2026) – No 1

site web : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 80.064/17
du 16 novembre 2026

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code du Développement territorial en vue d'imposer la végétalisation et le verdissement des espaces urbanisés'

‡LW-BGLJTDCFD-IAAGEVT‡

Le 17 septembre 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis dans un délai de soixante jours sur une proposition de décret 'modifiant le Code du Développement territorial en vue d'imposer la végétalisation et le verdissement des espaces urbanisés', déposé par M. LEFÈBVRE, Mme HANUS, M. CRAMPONT, Mme TILLIEUX, M. WIRSEL et Mme MORREALE (*Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n° 653/001).

La proposition a été examinée par la dix-septième chambre le 16 novembre 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAYEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2026.

*

‡LW-BGLJTDCFD-IAAGEVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Dans la mesure où la proposition entend régler ce sur quoi doivent porter les normes imposées par le guide régional d'urbanisme, ainsi que les conditions de fond auxquelles doivent satisfaire certains projets afin d'être autorisés, il convient d'examiner si le régime juridique ainsi proposé doit se conformer à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement'.

En particulier, la question se pose de savoir si le texte proposé doit être considéré comme un plan ou programme au sens de l'article 2, point a), de cette directive, pour lequel, conformément à l'article 3 de cette directive, une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Selon le paragraphe 2, point a), de l'article 3 de cette directive, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs, notamment, de l'énergie, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' pourra être autorisée à l'avenir. Quant au paragraphe 4 du même article 3, il prévoit que « [p]our les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

2. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, « la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » [1]. La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire (§ 52).

‡ S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] C.J.U.E, arrêt *d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, 27 octobre 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, § 49.

‡LW-BGLITDCFD-IAAGEVT‡

Eu égard à cette jurisprudence, et compte tenu de l'article 2, point a), premier tiret, de la directive 2001/42/CE [2], la section de législation a également observé qu'un texte de nature législative pouvait constituer un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE, et ce que le texte législatif trouve son origine dans une initiative du pouvoir exécutif ou dans une initiative parlementaire [3].

Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé ces notions, dans un arrêt du 22 février 2022 [4], en disant pour droit que :

> « 1. L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets mentionnés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ne relève pas du champ d'application de cette disposition.
>
> 2. L'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42 doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets ne relève pas du champ d'application de cette disposition ».

Il semble pouvoir se déduire de cet arrêt qu'une législation ou une réglementation qui se limite exclusivement à fixer des règles générales et/ou à interdire ou à soumettre à autorisation – tel un permis d'urbanisme ou d'urbanisation ou un permis d'environnement – certains actes et travaux ou certaines activités ne constitue pas, en tant que telle, un plan ou un programme au sens de la directive 2011/42/CE si elle ne fixe pas également des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets.

[2] Cette disposition vise au titre des plans et programmes ceux qui sont « élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative ».

[3] Avis 61.506/4 donné le 12 juin 2017 sur une proposition de décret de la Région wallonne « modifiant l'article D.IV.9 du Code du Développement territorial », *Doc. parl*., Parl. w., 2016-2017, n° 778/2, pp. 2-6 et avis 77.860/2/V donné le 23 juillet 2025 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « instaurant un moratoire sur certaines demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de certificats d'urbanisme, relatives à des projets situés sur des friches publiques, dans l'attente de l'aboutissement de la réforme du PRAS », *Doc. parl*., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-93/2.

[4] C.J.U.E., arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, 22 février 2022, C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102.

‡LW-BGL]TDCFD-IAAGEVT‡

Cette jurisprudence énonce toutefois clairement que des dispositions normatives, législatives ou réglementaires, peuvent, le cas échéant, être qualifiées de plans ou de programmes au sens de la directive 2001/42/CE. Ainsi, au paragraphe 41 de son arrêt du 22 février 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que :

> « [...] s'il ressort du libellé de cette disposition que la notion de 'plans et programmes' peut recouvrir des actes normatifs adoptés par voie législative, réglementaire ou administrative, cette directive ne contient précisément pas de dispositions spécifiques relatives à des politiques ou à des réglementations générales qui nécessiteraient une délimitation par rapport aux plans et aux programmes, au sens de ladite directive. La circonstance qu'un acte national ait un certain niveau d'abstraction et poursuive un objectif de transformation d'une zone géographique constitue une illustration de sa dimension planificatrice ou programmatique et ne fait pas obstacle à son inclusion dans la notion de 'plans et programmes' ».

3. En l'espèce, le régime proposé ne se limite pas à fixer des règles générales ou à interdire ou à soumettre à autorisation certains actes et travaux ou certaines activités. Ainsi,

– il fixe ce sur quoi doivent porter les normes obligatoires que devra contenir le guide régional d'urbanisme (article D.III.2/1 proposé – article 2 de la proposition) ;

– il fixe les conditions auxquelles devront satisfaire certains projets soumis à autorisation pour que celle-ci puisse être octroyée (articles D.IV.13/1 et D.IV.13/2 proposés – articles 5 et 6 de la proposition).

Il peut dès lors être raisonnablement considéré que le dispositif proposé prévoit « des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets ».

4. La Cour constitutionnelle considère toutefois que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, *certains plans et programmes* susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale [5].

5. En conclusion, dès lors qu'il n'apparait pas qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement du texte proposé a été réalisée, il appartient à ses auteurs d'être en mesure de justifier les raisons pour lesquelles ils situeraient celui-ci en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE [6].

[5] Voir à ce propos C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

[6] Dans un sens similaire, voir l'avis 70.835/4 donné le 28 février 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mars 2022 'relatif à la digitalisation des procédures d'instruction des demandes de certificat et de permis d'urbanisme et de lotir et des recours y relatifs régis par les dispositions du CoBAT'. La section de législation s'est également prononcée en ce sens dans l'avis 79.921/17 donné le 5 octobre 2026 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission

‡LW-BGLITDCFD-IAAGEVT‡

6. Il y a en outre lieu d'observer qu'en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 2

L'alinéa 3 de l'article D.III.2/1 proposé est rédigé comme suit :

> « Les normes visées au présent article ont valeur obligatoire pour les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme ou permis d'urbanisation, dans les conditions déterminées par le Gouvernement ».

La section de législation n'aperçoit pas la portée de cette disposition.

En effet, d'une part, l'article D.III.8 du Code du développement territorial (ci-après, « CoDT ») prévoit déjà ce qui suit :

> « Tous les guides d'urbanisme ont valeur indicative à l'exception des normes du guide régional qui ont force obligatoire.
>
> Le guide régional d'urbanisme s'applique au schéma de développement pluricommunal, au schéma de développement communal, au schéma d'orientation local, au guide communal d'urbanisme, au permis et au certificat d'urbanisme n° 2 ».

Si l'intention est de soumettre expressément les permis aux normes – par hypothèse obligatoires [7] – du guide régional d'urbanisme, il convient de modifier l'article D.III.8 en conséquence, et non d'adopter l'alinéa 3 proposé.

D'autre part, la portée de l'habilitation conférée au Gouvernement par la disposition proposée n'est pas claire : l'intention est-elle de permettre au Gouvernement de moduler le caractère obligatoire des normes concernées ? Si tel est le cas, la justification de cette habilitation au regard des principes d'égalité et de non-discrimination n'apparaît pas. Par ailleurs, comprise en ce sens, cette habilitation ne serait pas admissible au regard du principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution, en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de ces observations.

‡LW-BGL[TDCFD-IAAGEVT‡

royale des Monuments et des Sites, de Bruxelles Mobilité, de Bruxelles Environnement, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte ».

[7] Contrairement aux « indications » contenues dans le guide – voir à ce propos la distinction opérée par l'article D.III.2, §§ 1er et 2, respectivement, entre les « indications » et les « normes » contenues dans le guide régional d'urbanisme.

Article 3

Le paragraphe 2/1 proposé apparait comme étant une disposition transitoire dont l'objet est d'imposer au Gouvernement de modifier le règlement régional d'urbanisme en vigueur lors de l'entrée en vigueur du texte proposé.

Elle n'a donc pas sa place dans l'article D.III.3 du CoDT. Elle doit être déplacée *in fine* de la proposition à l'examen, et être rédigée et présentée comme une disposition transitoire.

Le dispositif sera revu en conséquence.

Article 5

1. Il se recommande de définir la notion de réaménagement significatif, fondamentale pour l'application de l'article D.IV.13/1 proposé, ou, à tout le moins, d'habiliter le Gouvernement à préciser cette notion, en s'inspirant, le cas échéant, de l'alinéa 3 de l'article D.IV.13/2 proposé (article 6 de la proposition) [8].

2. La question se pose de savoir pour quel motif l'article D.IV.13/1, alinéa 2, proposé vise les « besoins d'accessibilité », de « sécurité », de « mobilité », de « gestion technique des réseaux » et de « protection du patrimoine », tandis que l'alinéa 3 du même article vise les « raisons techniques », de « sécurité », d'« accessibilité », de « protection patrimoniale » et de « pollution des sols ».

Si la différence entre ces deux dispositions correspond à l'intention des auteurs de la proposition, le législateur veillera à ce que les travaux préparatoires s'en expliquent. Si tel n'est pas le cas, il conviendra d'harmoniser la terminologie des deux alinéas concernés.

[8] Pour une observation similaire, voir l'avis 79.700/2/V donné 31 aout 2026 sur une proposition de décret de la Région wallonne « insérant un Titre V/I relative aux zones de protection contre les inondations dans le Code du Développement territorial », *Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n° 611/2, pp. 2-18.

‡LW-BGL[TDCFD-IAAGEVT‡

OBSERVATION FINALE

Dans les dispositions modificatives, il convient, dans la phrase introductive, de mentionner les modifications en vigueur qui ont été apportées précédemment à la disposition dont la modification est envisagée [9].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Luc DONNAY

[9] Voir également l'avis 79.700/2/V ; *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, https://www.raadvst-consetat.be/fr/publications/brochures/principes-de-technique-legislative/, recommandations 113 à 115.

‡LW-BGL[TDCFD-IAAGEVT‡