



**RÉGION WALLONNE**

*Conférence Permanente du  
Développement Territorial*

**2017**

**RAPPORT FINAL - DECEMBRE 2017**

**RECHERCHE R1 : CHARGES D'URBANISME  
ET PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE**

**ANNEXE 1 : RAPPORT SCIENTIFIQUE ET GUIDE OPÉRATIONNEL**



Université de  
Liège - Lepur



Université Catholique de  
Louvain - CREAT

**Pour citer ce document** : HENDRICKX S., DEFER V., MALDAGUE H., HAROU R., DESTAIN D., AZADI H., HANIN Y., HALLEUX J.-M. (2017). *Charges d'urbanisme et principe de proportionnalité, rapport final de la subvention 2017*. CPDT, Rapport de recherche, 164 p.

### **Responsables scientifiques**

Pour le CREAT-UCL : Yves HANIN

Pour le Lepur-ULiège : Jean-Marie HALLEUX

### **Chercheurs**

Pour le CREAT-UCL : Delphine DESTAIN, Raphaëlle HAROU, avec la collaboration de Stefano VOLZA et Caroline RASE, stagiaires

Pour le Lepur-ULiège : Hossein AZADI, Valentine DEFER, Sébastien HENDRICKX, Hubert MALDAGUE

## TABLE DES MATIERES

<b>Introduction générale .....</b>	<b>5</b>
1. Contexte et objectifs de la recherche .....	5
2. Méthodologie .....	6
3. État d'avancement et structure du rapport .....	6
4. Communications relatives à la recherche.....	7
<b>1<sup>ère</sup> Partie : Rapport Scientifique .....</b>	<b>8</b>
<b>Chapitre I. Analyse juridique .....</b>	<b>8</b>
1. Introduction.....	8
2. Prérequis à l'analyse.....	8
2.1. <i>Articles pertinents du CoDT</i> .....	8
2.2. <i>Notions de « charges d'urbanisme »</i> .....	11
2.3. <i>Principes généraux du droit administratif</i> .....	13
3. De la loi organique au Code wallon.....	14
3.1. <i>La loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme</i> .....	14
3.2. <i>Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine</i> .....	16
4. Le Code wallon sous RESAter.....	19
4.1. <i>Définitions</i> .....	19
4.2. <i>Principes d'application</i> .....	24
4.3. <i>Procédure</i> .....	25
5. Le Code du développement territorial .....	27
5.1. <i>Définitions</i> .....	27
5.2. <i>Principes d'application</i> .....	30
5.3. <i>Procédure</i> .....	36
6. Conclusions .....	39
<b>Chapitre II. Points de vue des acteurs wallons .....</b>	<b>41</b>
1. Introduction.....	41
2. Prérequis d'économie foncière et immobilière.....	41
2.1. <i>Clarification des concepts de base</i> .....	41
2.2. <i>Les acteurs du développement foncier et immobilier</i> .....	42
2.3. <i>Les marchés fonciers et immobiliers : un fonctionnement qui s'écarte des lois de l'offre et de la demande</i> .....	45
2.4. <i>La problématique de la rente foncière</i> .....	47
2.5. <i>Le calcul à rebours du promoteur</i> .....	48
2.6. <i>En pratique, comment collectiviser la rente foncière ?</i> .....	50
3. Acquis antérieurs de la CPDT : Enquête auprès des CATUs en 2013 .....	52
4. Entretiens avec des témoins privilégiés au sein des communes wallonnes et administrations régionales .....	54
4.1. <i>Objectifs et méthodologie</i> .....	54
4.2. <i>Analyse des pratiques et usages sous CWATUP</i> .....	56
4.3. <i>Comment les communes appréhendent-elles le CoDT ?</i> .....	64
5. Entretiens avec des témoins privilégiés du secteur privé .....	67
5.1. <i>Principes généraux liés à l'application des charges d'urbanisme</i> .....	67
5.2. <i>Prise en compte de l'impact du projet sur la collectivité</i> .....	68
5.3. <i>Prise en compte du contexte socio-économique</i> .....	68
5.4. <i>Effets des charges d'urbanisme sur l'offre en logement</i> .....	69
5.5. <i>Propositions relatives aux modalités d'application des charges d'urbanisme</i> ..	70
6. Entretiens avec des témoins privilégiés experts en droit de l'environnement .....	71
7. Conclusions .....	72

7.1.	<i>Un sujet conflictuel et complexe</i>	72
7.2.	<i>Quelles sont les attentes des communes ?</i>	73
7.3.	<i>Quelles sont les attentes du secteur privé ?</i>	73
<b>Chapitre III. Pratiques extérieures à la Wallonie</b>		<b>74</b>
1.	Introduction	74
2.	Acquis antérieurs de la CPDT : Recherche « Politique Foncière » de 2011	74
2.1.	<i>Présentation synthétique des dispositifs</i>	74
2.2.	<i>Synthèse des principaux enseignements</i>	75
3.	Dispositifs à portée générale	76
3.1.	<i>Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale</i>	76
3.2.	<i>Les charges d'urbanisme en Flandre</i>	80
3.3.	<i>Les Planning Obligations en Angleterre et au Pays de Galles</i>	83
3.4.	<i>Les Community Infrastructre Levy en Angleterre et au Pays de Galles</i>	85
3.5.	<i>Les plans de contribution au développement aux Pays-Bas</i>	87
3.6.	<i>Les Impact fees aux États-Unis</i>	89
3.7.	<i>La Taxe d'aménagement en France</i>	101
3.8.	<i>Le Projet Urbain Partenarial en France</i>	103
3.9.	<i>La participation des aménageurs dans le cadre de la Zone d'Aménagement Concerté en France</i>	105
3.10.	<i>Les règlements sur les ententes relatives aux travaux municipaux et sur les contributions au Québec</i>	108
3.11.	<i>L'instauration de charges comme conditions d'approbation des plans d'aménagement d'ensemble au Québec</i>	111
4.	Dispositifs à portée sectorielle	112
4.1.	<i>La cession de terrain pour l'équipement au Grand-Duché de Luxembourg</i>	112
4.2.	<i>La réservation de terrain pour du logement à coût modéré au Grand-Duché de Luxembourg</i>	115
4.3.	<i>La contribution aux fins de parc, terrains de jeu et espaces naturels au Québec</i>	117
4.4.	<i>L'assujettissement des permis à des dispositions relatives au logement abordable, social ou familial au Québec</i>	119
5.	Conclusions : synthèse des enseignements pour la Wallonie	120
5.1.	<i>Intérêt de distinctions selon les types d'équipement à financer</i>	120
5.2.	<i>Intérêt de différenciations dans l'application des dispositifs selon les types d'opération à autoriser</i>	121
5.3.	<i>Multiplicité d'interventions imputables au promoteur</i>	122
5.4.	<i>Intérêt des contributions en numéraire</i>	124
5.5.	<i>Intérêt d'une marge de manœuvre locale dans la mise en œuvre des dispositifs</i>	124
5.6.	<i>Existence de balises quant à l'ampleur des OP</i>	127
5.7.	<i>Méthode de calcul des contributions en matière d'équipement</i>	128
5.8.	<i>L'intérêt de maximiser l'acceptabilité des OP pour le promoteur</i>	130
5.9.	<i>Les effets pervers potentiels des OP</i>	131
<b>2<sup>ème</sup> Partie : Guide Opérationnel</b>		<b>133</b>
<b>Chapitre IV. Concepts-clés</b>		<b>133</b>
1.	Comment différencier les conditions et les charges d'urbanisme ?	133
2.	Comment appréhender les impacts à prendre en compte et le calcul de la proportionnalité ?	135
2.1.	<i>L'impact</i>	135
2.2.	<i>La détermination des besoins de la collectivité</i>	135
2.3.	<i>L'évaluation de l'impact</i>	137
2.4.	<i>Le principe de proportionnalité</i>	139

<b>Chapitre V. Aspects économiques.....</b>	<b>140</b>
1. Comment appréhender le montant financier liés à la compensation de l'impact ?	140
2. Comment appréhender la rentabilité des projets ?.....	141
2.1. <i>Travailler « à livre ouvert ».....</i>	<i>143</i>
2.2. <i>Reproduire le montage financier du projet.....</i>	<i>143</i>
2.3. <i>Observer les marchés fonciers et immobiliers.....</i>	<i>144</i>
2.4. <i>Impacts des charges d'urbanisme sur les marchés.....</i>	<i>145</i>
<b>Chapitre VI. Aspects relatifs aux politiques d'aménagement du territoire.....</b>	<b>146</b>
1. Comment envisager une politique locale cohérente en matière de charges d'urbanisme ?.....	146
2. Comment appréhender le contenu des charges à imposer ?.....	148
2.1. <i>Réflexions générales.....</i>	<i>148</i>
2.2. <i>Réflexions en matière d'équipements.....</i>	<i>149</i>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>150</b>
1. En Wallonie, des concepts juridiques clarifiés.....	150
1.1. <i>La distinction entre conditions et charges d'urbanisme.....</i>	<i>150</i>
1.2. <i>La compensation de l'impact.....</i>	<i>150</i>
1.3. <i>Le principe de proportionnalité.....</i>	<i>150</i>
2. En dehors de la Wallonie, des modèles qui diffèrent selon les régions.....	151
2.1. <i>Bruxelles : le principe d'égalité avant tout.....</i>	<i>151</i>
2.2. <i>Royaume-Uni : un équilibre basé sur la rentabilité des projets.....</i>	<i>151</i>
2.3. <i>Pays-bas : trois critères d'appréciation.....</i>	<i>152</i>
2.4. <i>États-Unis : une méthode de calcul prévoyante.....</i>	<i>153</i>
2.5. <i>France : un programme d'équipement publics chiffré basé sur un diagnostic pour déterminer la part des frais imputable au promoteur.....</i>	<i>153</i>
2.6. <i>Luxembourg : la cession de terrain uniquement.....</i>	<i>153</i>
2.7. <i>Québec : une contribution au prorata de la valeur du site.....</i>	<i>154</i>
3. Vers un guide opérationnel adapté aux besoins des acteurs.....	154
3.1. <i>Les besoins des acteurs.....</i>	<i>154</i>
3.2. <i>Les aspects économiques.....</i>	<i>155</i>
3.3. <i>Perspectives pour l'amélioration du guide opérationnel.....</i>	<i>155</i>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>157</b>

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

## 1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Le présent document constitue l'annexe 1 au rapport final de la recherche de la subvention CPDT 2017 relative aux « *Charges d'urbanisme et principe de proportionnalité* ». La notion de charges d'urbanisme étant propre au contexte belge, cette thématique a été élargie aux obligations imposées au promoteur et plus particulièrement au concept d' « obligations de faire liées aux permis » (OP), autrement dit les obligations de fournir une prestation, un service ou un versement d'argent que peuvent imposer les autorités compétentes dans le cadre de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'urbanisation. Ce concept peut ainsi servir de dénominateur commun pour comparer les pratiques wallonnes à celles observées dans d'autres régions.

La problématique des OP est difficile à appréhender par l'ensemble des acteurs concernés, à la fois sur le plan juridique et sur le plan opérationnel. Par ailleurs, elle est intimement liée au domaine de la promotion foncière et immobilière, un domaine qui requiert des compétences spécifiques et pointues de par ses dimensions techniques et financières.

La problématique des OP fait intervenir, d'une part, des arbitrages entre intérêts privés et publics ainsi que, d'autre part, des rapports de force entre trois principaux acteurs souhaitant chacun optimiser leur profit au travers de l'opération de développement immobilier envisagée. Parmi ces acteurs, on retrouve le propriétaire initial du terrain, qui entend maximiser le prix de vente de son bien, le promoteur, qui souhaite maximiser ses recettes en limitant les risques encourus par l'opération, et les autorités publiques, qui espèrent générer un maximum de ressources dans des contextes budgétaires de plus en plus difficiles.

En Wallonie plus particulièrement, cette recherche se situe à l'aube d'un renouvellement du droit de l'urbanisme avec l'entrée en vigueur du Code de Développement Territorial (CoDT) le 1<sup>er</sup> juin 2017. Ce dernier apporte un grand nombre de modifications dans la réglementation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. On peut notamment citer l'instauration de délais de rigueur dans le traitement des demandes de permis, le remplacement de la plupart des outils règlementaires par des outils plus souples à valeur indicative et, en matière d'OP, un éclaircissement juridique à propos des charges d'urbanisme. Ce renouvellement constitue ainsi une occasion sans précédent pour clarifier le sujet des OP et pour familiariser les acteurs concernés avec cet instrument, parfois méconnu et souvent utilisé de façon aléatoire.

La recherche vise à rencontrer deux types d'objectifs : des **objectifs scientifiques** d'une part et des **objectifs opérationnels** d'autre part. Sur le plan scientifique, il s'agit de déterminer la nature juridique du dispositif wallon des charges d'urbanisme dans le cadre du CoDT ainsi que ses modalités d'application. Il s'agit également d'étudier la problématique de ces charges du point de vue de la rentabilité et de la prévisibilité pour le porteur d'un projet immobilier. Enfin, il s'agit de positionner le mécanisme wallon par rapport aux dispositifs étrangers, en particulier dans le but de tirer des enseignements de la mise en œuvre de ceux-ci.

Sur le plan opérationnel, l'objectif principal est de faciliter la pratique des dispositifs relatifs aux OP en Wallonie. Outre les charges d'urbanisme, ces dispositifs comprennent également les conditions d'urbanisme dont la problématique ne peut être dissociée de celle des charges d'urbanisme. Cet objectif doit se traduire par la préparation d'un référentiel (ou guide opérationnel) permettant d'orienter les acteurs concernés quant à la manière de mettre en place ces OP. Ce référentiel doit notamment proposer une méthode permettant d'envisager des OP « proportionnées » à l'ampleur des projets et tenant compte de leur impact en termes de coûts pour la collectivité locale.

## 2. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie à la base de cette recherche peut être divisée en deux parties qui coïncident avec les deux types d'objectifs cités précédemment. La première partie est principalement axée sur les aspects théoriques des charges d'urbanisme. Dans un premier temps, la recherche tente de retracer la volonté du législateur par une **analyse juridique** des articles utiles du CoDT à la lumière de la jurisprudence, des travaux parlementaires et des législations antérieures. Cette analyse se base essentiellement sur une approche documentaire.

En parallèle, la recherche explore les dispositifs d'OP dans d'autres régions et pays afin d'identifier les avantages que ceux-ci présentent et qu'il serait opportun de transposer au contexte wallon. Ces analyses reposent à la fois sur une approche documentaire et sur des interviews privilégiant les acteurs qui ont une bonne connaissance des dispositifs rencontrés. Ce **benchmark** couvre les territoires suivants : la Région de Bruxelles-Capitale, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Grand-Duché de Luxembourg, la France, le Québec et les États-Unis.

Par la suite, prenant appui sur les résultats de l'analyse juridique et du benchmark, la recherche étudie selon une **approche économique** la problématique du calcul du montant des charges d'urbanisme sur la base de deux critères : d'une part l'impact que le projet est susceptible de faire peser sur la collectivité et d'autre part, le rapport raisonnable avec l'objet du permis. Cette approche économique se base sur diverses données, notamment le prix du foncier et le coût moyen que représentent les équipements dans le budget des communes.

La seconde partie de la recherche se focalise sur la **réalité de terrain** des charges d'urbanisme et les questions qu'elle suscite chez les acteurs concernés du point de vue de leur application concrète. Des interviews qualitatives ont été menées auprès de témoins privilégiés des secteurs publics et privés en vue de permettre à ceux-ci d'exprimer leurs points de vue et d'explicitier les problèmes qu'ils rencontrent. Sur la base de ces interviews, la recherche identifie les interrogations et les difficultés récurrentes rencontrées par les acteurs, sans préjuger de celles-ci. Cette manière de procéder permet d'orienter les chercheurs sur la manière de réaliser le guide opérationnel en vue de répondre de façon optimale aux attentes des acteurs de terrain.

## 3. ÉTAT D'AVANCEMENT ET STRUCTURE DU RAPPORT

Ce document présente, de manière synthétique, les résultats d'un an de recherche consacré à la thématique des charges d'urbanisme. Néanmoins, vu la complexité du sujet, il apparaît illusoire de considérer que les travaux de cette recherche puissent être pleinement achevés. Plusieurs questionnements restent en suspens, en particulier en ce qui concerne l'approche économique devant aboutir à une méthode de calcul du montant maximal des charges d'urbanisme. En outre, les délais d'acquisition de données cadastrales concernant la valeur vénale des biens et des transactions financières a impacté l'avancement de cette approche économique. Bien qu'une demande officielle ait été introduite en temps voulu, l'équipe de recherche n'a pas encore pu réceptionner ces données.

Ce document est structuré en deux parties principales : un rapport scientifique et un guide opérationnel. La rédaction de ces deux parties doit permettre au lecteur de lire chacune de celles-ci indépendamment l'une de l'autre.

Le **rapport scientifique** détaille les résultats issus des travaux qui ont été menés. Il a pour objectif d'aider le lecteur dans la compréhension des dispositifs d'OP en Wallonie, du point de vue théorique et du point de vue des acteurs de terrain, et dans les autres régions étudiées. Pour ces dernières, il s'agit essentiellement de mettre en évidence ce que ces autres dispositifs peuvent apporter comme éclaircissement pour la mise en pratiques des OP wallons. Cette première partie est structurée en 3 chapitres :

- le premier chapitre introduit les notions relatives aux OP sous un angle juridique et se poursuit avec l'analyse des charges d'urbanisme en droit wallon selon une approche chronologique, comparative et conceptuelle ;
- le deuxième chapitre donne la parole aux acteurs intervenants dans le cadre des opérations foncières et immobilières. Il s'agit principalement d'identifier leurs attentes et leurs points de vue vis-à-vis de la mise en œuvre des charges d'urbanisme.
- au troisième chapitre, la recherche dépasse les limites administratives et juridiques de la Wallonie de manière à profiter des enseignements pouvant être tirés des expériences des régions extérieures à celles-ci.

Le **guide opérationnel** vise à répondre aux principales questions identifiées par la recherche. Celui-ci doit permettre d'aider le lecteur à trouver la réponse à ces questions sans que celui-ci doive nécessairement comprendre les aspects abordés précédemment. Il est structuré en 3 chapitres :

- le quatrième chapitre reprend les concepts clés issus des travaux de la recherche afin de répondre à deux questions fondamentales :
  - i. Comment différencier les conditions et les charges d'urbanisme ?*
  - ii. Comment appréhender les impacts à prendre en compte et le calcul de la proportionnalité ?*
- le cinquième chapitre aborde deux questions en lien avec les aspects économiques des charges d'urbanisme :
  - iii. Comment appréhender le coût financier des impacts ?*
  - iv. Comment appréhender la rentabilité des projets ?*
- Le sixième chapitre apporte des éléments de réponse vis-à-vis de deux questions relatives aux politiques d'aménagement du territoire :
  - v. Comment envisager une politique locale cohérente en matière de charges d'urbanisme ?*
  - vi. Comment appréhender le contenu des charges à imposer ?*

A la suite de ces deux parties principales, le présent document se termine avec une conclusion générale qui fait la synthèse des constats issus de cette recherche et des perspectives envisageables en vue d'une éventuelle poursuite de la recherche.

## 4. COMMUNICATIONS RELATIVES À LA RECHERCHE

En dehors du présent document, la recherche et les résultats issus de celle-ci ont fait l'objet d'une communication sous la forme d'un **double poster** présenté à l'occasion du colloque de la CPDT, le 11 décembre 2017.



# 1<sup>ÈRE</sup> PARTIE : RAPPORT SCIENTIFIQUE

## CHAPITRE I. ANALYSE JURIDIQUE

### 1. INTRODUCTION

Ce chapitre vise à clarifier les concepts juridiques relatifs aux conditions et aux charges d'urbanisme à travers une analyse de la législation, de la jurisprudence et des travaux parlementaires.

Le point 2. de ce chapitre reproduit le texte intégral des articles utiles du CoDT. Il a pour objectif d'introduire le lecteur aux notions traditionnelles de charges d'urbanisme ainsi qu'aux principes généraux pertinents du droit administratif.

Ensuite, le mécanisme des charges d'urbanisme est analysé en suivant une approche triple : chronologique, comparative et conceptuelle.

Afin de mettre en lumière le cheminement du législateur, ce chapitre suit une structure chronologique. Nous analysons tout d'abord la loi organique de l'Aménagement du territoire et le CWATU (point 3.) ; ensuite, nous présentons le mécanisme tel que modifié par le décret RE-SAter (point 4.) ; et enfin, nous détaillons les articles pertinents du CoDT (point 5.).

Les points 4. et 5. de ce chapitre adoptent un plan identique dans l'objectif de faciliter une approche comparative entre le système précédant l'entrée en vigueur du CoDT et le système actuel. Plus spécialement, cette approche met en évidence l'évolution de la distinction entre les charges d'urbanisme et les conditions d'urbanisme.

L'analyse juridique proposée est également conceptuelle en ce qu'elle vise à répondre à la question de la nature des charges d'urbanisme. Cette question permet de compléter le mécanisme défini par le législateur et d'en préciser le régime juridique, c'est à dire les règles d'application et l'ensemble des critères distinctifs du concept.

Enfin, au point 6. de ce chapitre, nous développons les conclusions de l'analyse juridique.

### 2. PRÉREQUIS À L'ANALYSE

#### 2.1. ARTICLES PERTINENTS DU CoDT

La matière des conditions et des charges d'urbanisme est contenue dans le Livre IV « Permis et certificats d'urbanisme », Titre II « Procédure », Chapitre VII « Décision sur les demandes de permis et de certificat d'urbanisme », Section 2 « Contenu de la décision » du CoDT.

- Sous l'intitulé « Généralités », la Sous-section 1<sup>re</sup> rappelle l'obligation de motiver formellement les actes administratifs que sont les permis et définit les conditions d'urbanisme :

« Art. D.IV.53

Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section. »

- La Sous-section 2 autorise l'imposition de charges d'urbanisme, limitativement énoncées, dans le respect du principe de proportionnalité ; l'article effectue une délégation de pouvoir au Gouvernement pour déterminer la « nature » des charges d'urbanisme, leurs modalités d'application et définir le principe de proportionnalité :

« Art. D.IV.54

Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.

Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

En outre, l'autorité compétente peut subordonner, dans le respect du principe de proportionnalité, la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ou de biens pouvant accueillir de tels constructions ou équipements.

Le Gouvernement peut déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et définir le principe de proportionnalité. »

Par les articles R.IV.54-1 à -3 du CoDT, le Gouvernement a effectivement utilisé ce pouvoir :

- L'article R.IV.54-1 précise les actes et travaux qui peuvent être imposés au titre de charges d'urbanisme :

« § 1<sup>er</sup>

La nature des charges imposées ne doit pas nécessairement être en relation immédiate avec le projet autorisé. Néanmoins, les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme doivent soit se situer dans ou à proximité du projet, soit être justifiés au regard de la stratégie territoriale définie à l'échelle communale ou pluricommunale, au sens des articles D.II.10 et D.II.6.

§ 2

Les voiries et espaces verts publics visés à l'article D.IV.54, alinéa 3, sont entendus au sens large et intègrent notamment les aménagements visant à améliorer le déplacement des différents usagers et leur sécurité, les équipements, le mobilier, tels que le placement de poteaux d'éclairage, de signalisation routière, la réalisation d'une piste cyclable, d'un piétonnier, l'aménagement d'un parking public, d'une place, la création ou l'extension des impétrants ou de l'égouttage qui profitent à la collectivité, la construction d'un abribus, et les aménagements végétaux réalisés sur un bien accessible au public, tels que la création d'un square, d'un parc, la plantation d'alignement d'arbres en voirie, la création d'un bassin d'orage paysager.

Les constructions ou équipements publics ou communautaires visés à l'article D.IV.54, aliéna 3, sont soit relatifs aux activités dont l'accomplissement est indispensable à la réalisation du bien commun et qui justifient que les pouvoirs publics veillent à l'existence de l'offre, soit l'équipement ou la construction qui est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé. Peuvent être imposés par exemple la création d'une plaine de jeux, d'un équipement sportif, la construction d'une crèche, d'une maison de quartier.

Les mesures favorables à l'environnement visées à l'article D.IV.54, aliéna 3, sont celles ayant un impact favorable notamment sur la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, architectural et archéologique et les paysages, tels que l'utilisation de matériaux écologiques, le placement d'une installation de chauffage collective, le placement d'une installation de production d'énergie renouvelable, la maîtrise de la gestion des déchets ménagers, de la gestion de l'eau, l'imposition de fauchages tardifs, l'inscription du projet dans le plan Maya ou la plantation de haies. »

- Par l'article R.IV.54-2, le Gouvernement entend définir le principe de proportionnalité et ses modalités d'application :

« § 1er

Le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre d'une part le coût financier que l'exécution du projet est susceptible de faire peser sur la collectivité sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré, et d'autre part le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées. Le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées ne peut cependant avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur.

§ 2

L'examen du respect du principe de proportionnalité peut être fait en comparant le coût réel des charges et des cessions à titre gratuit imposées à un coût jugé raisonnable estimé sur base d'un montant théorique fixé par l'autorité compétente. La charge et la cession à titre gratuit sont considérées comme proportionnées lorsque leurs coûts cumulés ne dépassent pas le montant théorique servant de point de comparaison

Le montant théorique est fixé en euros en fonction de la localisation et de la superficie du projet, mesurée en surface utile, surface plancher ou autre, du nombre de personnes accueillies mesuré en nombre de logements, capacité d'accueil ou autre, ou du trafic généré. Le Ministre peut déterminer la méthodologie à appliquer en vue de calculer la valeur des éléments sur la base desquels le montant théorique est fixé.

Pour l'examen du respect du principe de proportionnalité, il n'est pas tenu compte des conditions que le projet doit remplir pour être acceptable, et qui concernent soit sa faisabilité, c'est-à-dire les conditions nécessaires à sa mise en œuvre et à son exploitation, soit son intégration à l'environnement bâti et non bâti. »

- L'article R.IV.54-3 rappelle l'obligation de motivation formelle ; la possibilité d'imposer la réalisation de charges d'urbanisme par phases ; et encourage les autorités compétentes à entrer en contact avec le demandeur de permis préalablement au dépôt de sa demande :

« Le permis détermine distinctement les conditions et les charges imposées moyennant une motivation qui justifie le choix des charges et de leur localisation et le respect du principe de proportionnalité.

L'autorité compétente peut imposer la réalisation des charges d'urbanisme par phases.

L'autorité compétente peut, lors de la réunion de projet ou en cours de procédure, aviser le demandeur du permis des charges qu'elle envisage d'imposer afin d'évaluer leur faisabilité et d'y substituer, le cas échéant, d'autres charges plus adéquates. Les charges peuvent faire partie intégrante de la demande de permis. »

À la sous-section 3, le CoDT énonce les motifs liés à la viabilisation du terrain pour lesquels l'autorité peut refuser le permis ou l'assorti de conditions.

- L'article D.IV.55 précise que : « Le permis est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit d'effectuer des actes et travaux sur un terrain ou d'urbaniser celui-ci dans les cas suivants :
  - 1°. lorsque le terrain n'a pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux ;
  - 2°. lorsque le terrain ne répond pas aux conditions en matière d'épuration des eaux usées du Code de l'Eau ;
  - 3°. lorsqu'il s'agit de construire ou de reconstruire sur la partie d'un terrain frappée d'alignement, ou lorsqu'il s'agit d'effectuer à un bâtiment frappé d'alignement des travaux autres que de conservation et d'entretien ; toutefois, le permis peut être délivré :
    - a) s'il résulte des avis exprimés par les autorités compétentes que l'alignement ne peut être réalisé au droit du bâtiment considéré, avant au moins cinq ans, à partir de la délivrance du permis ; en cas d'expropriation effectuée après l'expiration de ce délai, la plus-value résultant des travaux autorisés n'est pas prise en considération pour le calcul de l'indemnité ;
    - b) si les travaux portent sur l'isolation extérieure d'un bâtiment ;
  - 4°. lorsque son urbanisation compromettrait l'accès à un intérieur d'îlot susceptible d'être urbanisé.
- L'article D.IV.56 poursuit et explique que : « Sans préjudice de l'application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, à l'initiative du demandeur ou d'office, l'autorité compétente peut, lorsque les aménagements relatifs à la voirie sont indispensables, subordonner la mise en œuvre des permis à l'octroi d'un permis relatif à l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ou régionales ».

## 2.2. NOTIONS DE « CHARGES D'URBANISME »

La mise en œuvre d'un projet immobilier est un fait générateur qui permet aux pouvoirs publics d'imposer certaines obligations à charge des propriétaires fonciers.

Traditionnellement, il est fait une distinction entre les *impositions qui ne sont pas liées à la délivrance d'un permis*, telles les taxes communales de remboursement ou d'urbanisation ; les *travaux acceptés par le propriétaire*, parfois contenus dans des engagements unilatéraux ou des protocoles d'accord joints à la demande de permis, parfois totalement occultés des écrits ; et les *impositions liées au permis* (HAUMONT, 1994).

Un permis est un acte administratif à portée individuelle<sup>1</sup> dont l'objectif premier est de conférer au demandeur le droit de réaliser des travaux d'urbanisme, en dérogation à l'interdiction générale de bâtir ou de lotir. A l'occasion de la délivrance d'une telle autorisation administrative, l'autorité publique a la possibilité d'imposer différentes obligations, à charge du demandeur de permis, à défaut de l'exécution desquelles les travaux d'urbanisme qui seraient réalisés sont constitutifs d'infraction (CoDT, art. D.VII.1, 1°) et le permis peut être déclaré périmé dans les 5 ans de son octroi (CoDT, art. D.IV.81 et D.IV.84).

Parmi les impositions prescrites à l'occasion de la délivrance d'un permis, on distingue traditionnellement les *obligations de faire des servitudes d'urbanisme*.

Les servitudes d'urbanisme sont des « obligations de ne pas faire », des restrictions au droit de propriété du demandeur de permis, des interdictions qui privent ce demandeur de l'exercice de certaines de ses prérogatives de propriétaire, dans l'intérêt général. Elles concernent notamment l'implantation du bâtiment, son gabarit, son esthétique... (HAUMONT, 1988, n° 357 et HAUMONT, 1994, p. 170).

Le propos de la présente recherche est limité aux **obligations de faire liées au permis**.

Au sein de ces obligations, appelées communément « charges d'urbanisme » – à notre sens, le terme de « charges d'urbanisme » doit alors s'utiliser *sensu lato* – la doctrine distingue habituellement les « obligations internes » au projet de ses « obligations externes ». Les auteurs parlent également de « charges internes » et de « charges externes » (not. HENRY et VAN DAMME, 2001, p. 75).

Par *charges internes*, la doctrine fait référence aux obligations de faire qui sont en rapport direct avec le projet afin qu'il puisse « s'intégrer le mieux possible dans l'environnement bâti et non bâti » (HAUMONT, 1994, p.170), toute décision d'octroi de permis devant être délivrée « en tenant compte du principe général de bon aménagement des lieux » (HAUMONT, JADOT et THIEBAUT, 2009, p. 379).

D'autre part, il est admis que l'autorité puisse imposer des *charges externes*, qui ne sont pas absolument nécessaires à la mise en œuvre du projet immobilier mais qui sont soit en rapport direct avec celui-ci, bien qu'à réaliser à l'extérieur du site, soit sans rapport direct avec le projet et à réaliser sur ou en dehors du site (HAUMONT, 1994, p. 171).

L'intérêt de cette distinction résidait dans la dualité des régimes juridiques qui s'appliquaient soit aux charges internes, soit aux charges externes d'un projet : les charges internes pouvant être imposées sans fondement légal particulier et à la discrétion de l'administration ; les charges externes étant au contraire limitée à celles expressément énumérées dans la loi et l'administration devant veiller, dans l'imposition de telles charges externes, au respect du principe de proportionnalité (HAUMONT, 1994, *spéc.* pp. 175 et 178).

Déjà avec le décret RESA<sup>ter</sup> (PAQUES et ERNEUX, 2011, p. 79) mais plus ostensiblement encore à l'heure du CoDT, les notions de « charges internes » ou de « charges externes » nous apparaissent obsolètes dès lors qu'elles recouvrent totalement, et respectivement, les notions de « conditions d'urbanisme » et de « charges d'urbanisme » (ici *sensu stricto*).

Ainsi, dès lors que les notions de conditions et charges sont désormais identifiées et définies séparément dans le CoDT, il apparaît peu opportun de continuer à intituler « charge » interne une obligation qui est en réalité une condition d'urbanisme. Le détour par cette distinction doctrinale semble désormais injustifiée, d'autant plus qu'instinctivement elle semble faire référence à la situation des travaux à réaliser (sur ou hors site) qui n'est pas un critère pertinent de distinction.

---

<sup>1</sup> C'est à dire qui confère des droits à une personne déterminée : le demandeur de permis. Remarquons que le permis d'urbanisation est considéré comme « hybride » en ce qu'il contient également des dispositions réglementaires, spécialement la charte du lotissement, (cfr. PAQUES et VERCHEVAL, 2015), p. 422.

Ces notions font, à notre sens, double emploi et risquent même d'entretenir la confusion entre les concepts<sup>2</sup>. Nous plaçons donc pour l'abandon de ces notions et proposons de rassembler les concepts de « conditions d'urbanisme » et de « charges d'urbanisme » sous le vocable « obligations de faire liées aux permis ».

## 2.3. PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT ADMINISTRATIF

Complétant un droit administratif parfois lacunaire, les principes généraux forment le socle de base de l'action de l'administration. Ils s'imposent à elle au même titre qu'une loi et ils « ne peuvent être écartés (et, *a fortiori*, modifiés) que par une norme ayant au moins valeur de loi » (LEWALLE, 2008, p. 1003).

Les décisions sur les obligations de faire liées aux permis sont plus spécialement soumises d'une part au principe d'égalité et de non-discrimination et d'autre part au principe de proportionnalité.

### 2.3.1. Principe d'égalité et de non-discrimination

Le principe d'égalité et de non-discrimination s'exprime comme suit : « Les Belges sont égaux devant la loi (...). La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination » (Articles 10 et 11 de la Constitution). Concrètement, sauf justification objective et raisonnable, des personnes qui se trouvent dans une même situation doivent se voir imposer des charges identiques et, à l'inverse, ce principe s'oppose à ce que soient traitées de la même manière des personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes (PAQUES, 1996, p. 272).

Une telle justification objective et raisonnable s'apprécie en mettant en balance les buts et les moyens de la décision d'imposition : « le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (PAQUES, 1996, p. 272).

### 2.3.2. Principe de proportionnalité

Découlant du principe d'égalité mais également autonome, on considère classiquement que le principe de proportionnalité est celui « en vertu duquel l'administration ne peut prendre une décision dont le contenu est manifestement disproportionné par rapport à ses motifs de fait » (PAQUES, 1996, p. 995). En d'autres termes, l'importance des travaux imposés au demandeur doit être en relation avec le projet concret qui fait l'objet de la demande de permis (HAUMONT, JADOT et THIEBAUT, 2009, p. 382).

Nous verrons que pour ce qui est de la matière des charges d'urbanisme, ce principe est précisé, d'abord par la jurisprudence du Conseil d'État, ensuite par le législateur wallon.

---

<sup>2</sup> Voy. not. M. PAQUES et C. VERCHEVAL qui parlent de « condition et charges internes » et de « charges externes », in *Droit wallon de l'Urbanisme*, Larcier 2015, pp. 555 et 556 et l'exposé de la Ville de Namur sur le sujet : [http://www.pavillon-namur.be/sites/default/files/7\\_-\\_note\\_orientation\\_charges\\_urbanisme.pdf](http://www.pavillon-namur.be/sites/default/files/7_-_note_orientation_charges_urbanisme.pdf).

### **3. DE LA LOI ORGANIQUE AU CODE WALLON**

#### **3.1. LA LOI ORGANIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME**

##### **3.1.1. Conditions d'urbanisme**

De tous temps, il est admis que l'autorité administrative qui délivre un permis peut subordonner celui-ci aux conditions d'urbanisme qu'elle juge utile d'imposer, afin que le projet immobilier soit conforme au « bon aménagement des lieux »<sup>3</sup>.

La loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme prévoyait expressément cette possibilité pour le fonctionnaire délégué, dont l'avis était sollicité pour les permis de bâtir à implanter sur un territoire qui n'avait pas encore fait l'objet d'un plan d'aménagement (ancien article 45 § 2), ainsi que, sur recours contre un permis de bâtir, pour la députation permanente (ancien article 55 § 3).

La compétence d'imposer de telles conditions d'urbanisme n'est pas contestée, non seulement au fonctionnaire délégué ou à la députation permanente mais à toute autorité chargée de délivrer tout type de permis. En effet, garante de l'aménagement de son territoire, cette autorité doit pouvoir légèrement amender les projets qui lui sont soumis plutôt que de les refuser purement et simplement.

Depuis l'origine, les conditions d'urbanismes doivent être « déterminées avec une précision suffisante » (C.E., n° 10.548, 10 avril 1964, COLIN et PETITPAS) ; elles ne peuvent se contredire<sup>4</sup>, ni permettre au titulaire du permis « de modifier à sa guise les plans de construction »<sup>5</sup>. Les conditions ne peuvent modifier substantiellement le projet<sup>6</sup> ni induire l'obligation de déposer des plans nouveaux à soumettre à l'approbation de l'autorité<sup>7</sup>.

Elles sont facultatives en ce sens que l'autorité a le choix d'imposer ou non de telles conditions. Cette possibilité, qui relève en principe du pouvoir d'appréciation de l'autorité, est nuancée par la jurisprudence du Conseil d'État qui dit pour droit que cette autorité administrative « ne peut se contenter de refuser une autorisation sans examiner au préalable si l'imposition de conditions ne permettrait pas de rendre la démarche acceptable » (KESTERMONT, KAROLINSKI et DE MUYNCK, 2011, qui citent C.E., n° 26.288, 21 mars 1986, de MARCHIN et LEDENT).

Enfin, comme toute décision émanant d'une autorité administrative, les conditions doivent respecter le principe général de proportionnalité dans son application classique<sup>8</sup>. Plus précisément, l'autorité doit refuser le permis si elle constate que les conditions auxquelles elle devrait assortir sa délivrance sont économiquement incommensurables ou techniquement impossibles et ces conditions ne peuvent aboutir à vider le permis de sa substance, d'autant plus lorsque l'autorité a le choix avec d'autres conditions qui assureraient une même intégration et/ou faisabilité du projet.

##### **3.1.2. Charges d'urbanisme**

Le terme de charges est pour la première fois introduit dans la législation belge à travers la réglementation sur le permis de lotir de la loi du 29 mars 1962 et ne concerne alors que des travaux de voiries.

---

<sup>3</sup> Loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962, article 45 § 2.

<sup>4</sup> C.E., n° 31.872, 26 janvier 1986, GOVAERT.

<sup>5</sup> C.E., n° 55.646, 11 octobre 1995, COULEE.

<sup>6</sup> C.E., n° 38.044, 6 septembre 1991, VILLE de LA LOUVIERE.

<sup>7</sup> C.E., n° 43.855, 12 août 1993, VANDENDRIESSCHE et consorts.

<sup>8</sup> C.E., n° 17.564, 13 avril 1976, SPRL CECIMA et C.E., n° 14.675, 19 avril 1971, MOLLERS.

Dans ses travaux parlementaires justifiant la mise en œuvre du permis de lotir, le législateur dénonçait la construction de « lotissements (qui) ne tiennent aucun compte des nécessités et des exigences d'une voirie bien conçue : dans la suite, les administrations communales se voient contraintes d'exécuter aux frais de la collectivité, des travaux onéreux, en vue de porter remède aux situations ainsi créées » mais aussi le fait que « en attendant, l'Administration de l'Urbanisme se voit amenée à refuser le permis de bâtir dans des quartiers manquant de l'équipement indispensable. Ainsi, particuliers et communes peuvent être les uns et les autres les victimes des agissements de spéculateurs sans scrupules »<sup>9</sup>.

L'ancien article 58 de cette loi disposait que « le collège échevinal ou le conseil communal peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utiles d'imposer au demandeur, charges comprenant notamment l'exécution à ses frais de tous travaux d'équipement des rues à créer et la réservation de terrains pour des espaces verts, des bâtiments publics et des services publics. ».

Le législateur précisait que le terme de « charges » « fut préféré, parce que plus adéquat, au mot 'conditions' du projet »<sup>10</sup>. Le projet de loi initial parlait en effet de « conditions » et le législateur argumentait alors en ces termes : « la pratique qui consiste à mettre à la charge exclusive du demandeur les frais d'ouverture et d'équipement des rues à créer est en vigueur depuis longtemps. L'article 52 se borne à en consacrer légalement la possibilité »<sup>11</sup>.

Rapidement, le Conseil d'État est saisi de la problématique des charges d'urbanisme et par un arrêt du 14 novembre 1966, il précise que, malgré la compétence du conseil communal en matière de voiries, c'est le collège communal que le législateur a rendu expressément et seul compétent pour imposer des charges d'urbanisme<sup>12</sup>.

Quelques années plus tard, la haute juridiction dit pour droit que lorsque l'autorité administrative entend imposer au demandeur la réalisation de travaux qui n'est pas nécessaire au bon aménagement des lieux, elle ne peut le faire que sur une base légale particulière, étant entendu que l'adverbe « notamment » utilisé par l'ancien article 58 ne permet d'imposer que des charges qui ne sont pas « étrangères à la portée générale de la disposition »<sup>13</sup>. A notre sens, le Conseil crée ici la première distinction entre le régime juridique des conditions et des charges d'urbanisme : au contraire de ces dernières, les conditions, par essence nécessaires au bon aménagement des lieux, ne nécessitent pas de base légale particulière.

La loi organique est modifiée par la loi du 22 décembre 1970 qui amende et complète l'ancien article 58 : les termes « services publics » sont remplacés par « équipements publics », le législateur de préciser que « ce terme couvre entre autres les parkings et les éclairages publics »<sup>14</sup> ; il indique que le fonctionnaire délégué peut imposer des charges lorsqu'il délivre un permis de lotir ; et le nouvel article permet au Roi et au conseil communal de prendre des « règlements sur les lotissements » pouvant « imposer au demandeur des charges techniques et financières, prescrire des dispositions concernant la réservation des terrains pour des espaces verts, des bâtiments publics et des équipements publics ».

<sup>9</sup> Projet de loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Sénat, session 1959-1960, séance du 6 avril 1960, rapport fait au nom des commissions réunies de la justice et des travaux publics, p. 14.

<sup>10</sup> Projet de loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Sénat, session 1959-1960, séance du 6 avril 1960, rapport fait au nom des commissions réunies de la justice et des travaux publics, p. 68.

<sup>11</sup> Projet de loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Sénat, session 1958-1959, séance du 8 avril 1959, exposé des motifs, pp. 77 et 107. Le texte en avant-projet d'alors : « Art. 52. Le collège peut subordonner la délivrance du permis à toutes les conditions qu'il juge utiles d'imposer au demandeur, et notamment à l'exécution et à la prise en charge de tous travaux d'équipement des artères à créer » ; nous ne sommes pas parvenus à trouver la justification de l'ajout des termes « réservation de terrains pour des espaces verts, des bâtiments publics et des services publics » dans le projet tel qu'adopté.

<sup>12</sup> C.E., n° 12.061 du 14 novembre 1966, BRAUN de ter MEEREN.

<sup>13</sup> C.E., n° 13.950 du 10 février 1970, COMMUNE DE ESSEN.

<sup>14</sup> Projet de loi modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Sénat, session 1969-1970, séance du 9 juin 1970, rapport fait au nom des commissions réunies de la justice et des travaux publics, p. 61.



Le 9 juillet 1974, le Conseil d'État énonce un deuxième caractère des charges d'urbanisme. Après avoir précisé sa jurisprudence : « la nature des charges visées à l'article 58 est déterminée par celle des charges qui sont énumérées dans cette disposition » ; le Conseil d'État poursuit ensuite et indique que « l'article 58 peut aussi trouver à s'appliquer lorsqu'il s'agit de l'élargissement ou de l'équipement d'une voie qui n'est pas située dans le lotissement mais qui, comme c'est le cas en l'espèce, est contiguë à celui-ci, pour autant qu'il existe la relation prévue par la loi entre la charge imposée et l'équipement du lotissement »<sup>15</sup>.

Le Conseil d'État introduit ainsi le fait que les charges d'urbanisme peuvent être mises en œuvre hors site, à condition qu'elles soient contiguës au projet et en rapport avec l'équipement du lotissement.

Jusqu'à cette époque néanmoins, il semble que pour les autorités administratives les notions de charges et de conditions se confondent, la seule différence résultant dans le fait que les charges d'urbanisme sont expressément prévues dans le cadre du permis de lotir.

### **3.2. LE CODE WALLON DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'URBANISME ET DU PATRIMOINE**

Pour ce qui nous intéresse, en 1984, le nouveau code wallon reprend tels quels les termes de la loi du 29 mars 1962.

#### **3.2.1. Conditions d'urbanisme**

Le Code ne mentionne donc pas plus des conditions que la loi organique. Par un arrêt du 2 juin 1993, le Conseil d'État confirme ce qui était de tous temps connu : « aucune disposition du CWATUP (...) n'interdit qu'un permis soit assorti de conditions »<sup>16</sup>.

Par le Décret du 27 novembre 1997<sup>17</sup> (CWATUP, article 123) le législateur wallon consacre pour la première fois dans les textes cette possibilité, pour l'autorité qui délivre un permis, d'assortir sa décision de conditions d'urbanisme :

« Les permis visés aux articles 117, 118, 121, 122 et 127 peuvent être refusés pour les motifs, être assortis de conditions ou consentir les dérogations prévues au présent titre.

Préalablement à sa décision, l'autorité de recours peut inviter le demandeur à produire des plans modificatifs et solliciter l'avis du collège des bourgmestre et échevins. »

La jurisprudence du Conseil d'État se synthétise : « si un permis peut être assorti de conditions, celles-ci doivent être limitées quant à leur objet et précises, et ne porter que sur des éléments secondaires ou accessoires ; qu'en aucun cas elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans son exécution ni imposer le dépôt de plans modificatifs postérieurement à la délivrance du permis » et la haute juridiction précise « que ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut être admise »<sup>18</sup>.

Plus tard, le Conseil d'État dit pour droit que « les conditions spéciales que l'autorité peut imposer doivent pouvoir être réalisées de la seule volonté de l'exploitant lui-même sur la base des précisions contenues dans le permis »<sup>19</sup>. Pour être valables, les conditions d'urbanisme ne peuvent donc se référer à un événement futur et incertain (comme la modification du plan de secteur<sup>20</sup> ou d'un permis de lotir<sup>21</sup>) et/ou dont la réalisation dépend d'un tiers<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> C.E. n° 16.547 du 9 juillet 1974, COMMUNE DE SCHULEN.

<sup>16</sup> C.E., n° 43.137 du 2 juin 1993, EPPE.

<sup>17</sup> Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998.

<sup>18</sup> C.E., n° 87.914, 9 juin 2000, ELOY et DE KEYSER.

<sup>19</sup> C.E., n° 191.944, 26 mars 2009, MEINGUET et crts ;

<sup>20</sup> C.E., n° 42.734, 3 mai 1999, ASBL BELLE ROCHE 500.000 et crts.

<sup>21</sup> C.E., n° 142.657, 24 mars 2005, CASUCCIO.

<sup>22</sup> C.E., n° 135.251, 22 septembre 2004, D'HAEZE et crts.

### 3.2.2. Charges d'urbanisme

Le nouveau code wallon reproduit à l'identique l'ancien article 58 de la loi du 29 mars 1962 et l'intègre à l'article 56 du CWATU.

Le Conseil d'État poursuit néanmoins son œuvre créatrice et dit pour droit que « lorsqu'une commune impose à un lotisseur l'équipement d'une voie qui n'est pas comprise dans le lotissement, il doit exister un certain lien entre la charge imposée et l'équipement du lotissement, ce qui est le cas lorsque les terrains lotis jouxtent cette voie, mais n'est pas le cas lorsque les terrains ne jouxtent pas la voie et que celle-ci ne sert pas exclusivement comme voie d'accès au lotissement »<sup>23</sup>.

C'est pour la première fois en 1997<sup>24</sup> que la notion de « charges d'urbanisme » apparaît dans la législation : « qu'il s'agisse de permis d'urbanisme ou de permis de lotir, les dispositions en projet introduisent la notion de charges d'urbanisme (...). Ceci est de nature à rencontrer, quel que soit le type de permis, la question du niveau d'équipement de la voirie publique »<sup>25</sup>. Cette notion est, dès l'origine, accompagnée de l'imposition du respect du principe de proportionnalité.

Aux chapitres I et II du titre V, sous les sections II intitulées respectivement « des charges d'urbanisme », les anciens articles pertinents du CWATUP sont rédigés comme suit :

- concernant le permis d'urbanisme :  
« Art. 86. §1<sup>er</sup>. Le permis d'urbanisme est refusé ou assorti de conditions, en ce compris les équipements d'épuration des eaux usées, s'il s'agit de bâtir sur un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux.  
§2. Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utiles d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges limitées, outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, à la réalisation ou à la rénovation à ses frais de voiries ou d'espaces verts publics.  
En outre, ils peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries ou d'espaces verts publics.  
Le Gouvernement peut arrêter des modalités d'application du présent paragraphe. »
- concernant le permis de lotir :  
« Art. 91. Le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis de lotir aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges limitées, outre la fourniture de garanties financières nécessaires à leur exécution, à la réalisation ou à la rénovation à ses frais de voiries ou d'espaces verts publics ou de constructions ou équipements publics ou communautaires.  
En outre, ils peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries ou d'espaces verts publics ou de constructions ou équipements publics ou communautaires mentionnés dans la demande ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.  
Le Gouvernement peut arrêter des modalités d'application du présent article. »

<sup>23</sup> C.E., n° 28.326, 30 juin 1987, COMMUNE D'AARTSELAAR.

<sup>24</sup> Décret du 27 novembre 1997 du Conseil régional wallon modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

<sup>25</sup> Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, Parlement wallon, session 1996-1997, séance du 7 octobre 1997, rapport présenté au nom de la Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, du Patrimoine, des Transports et des Travaux publics, p. 5.

Le législateur explique que les charges d'urbanisme sont des « charges pesant sur le privé au bénéfice de la collectivité et dans la mesure où il risquerait, de par son permis, de générer pour les pouvoirs publics des frais d'investissement trop importants. Les permis délivrés peuvent donc être assortis de charges d'urbanisme en indiquant que le demandeur du permis doit équiper le terrain à ses frais »<sup>26</sup>.

Confirmant la jurisprudence du Conseil d'État, le législateur wallon précise également expressément (« charges limitées ») le caractère limitatif des charges. La liste des charges énoncées dans le CWATUP ne serait donc pas exemplative mais exhaustive.

Par un arrêt du 3 décembre 1997, pris dans le cadre de la réglementation d'urbanisme bruxelloise qui est alors rédigée en termes identiques à ceux du CWATUP, le Conseil d'État consacre de nouveau le principe de la compétence exclusive des autorités désignées expressément par le législateur régional pour l'imposition de charges d'urbanisme et, ainsi, le caractère facultatif des charges d'urbanisme pour ces autorités<sup>27</sup>.

En 2001, interrogé sur la compatibilité du droit de l'urbanisme bruxellois en projet avec le droit européen sur les marchés publics (directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993), le Conseil d'État rend un avis positif en ces termes : « selon la législation italienne condamnée par la Cour, c'est la convention de lotissement conclue entre l'autorité et le demandeur de permis qui détermine les ouvrages et équipements à réaliser par ce dernier. Au contraire les dispositions en projet ne prévoient pas pareille convention, les charges étant déterminées par acte unilatéral de l'autorité – le permis – et devant être mentionnées dans celui-ci.

Il est également exact que l'exécution des ouvrages dont la réalisation serait imposée en vertu des dispositions en projet ne viendrait pas en déduction d'une dette de somme. Dans le système mis en place par le texte en projet, l'autorité délivrante peut subordonner le permis au paiement d'une somme d'argent, certes, mais ce, en lieu et place ou complémentaiement à la réalisation d'ouvrage ».

L'inscription dans les textes du principe de proportionnalité permet également au Conseil d'État de s'essayer à préciser le contenu et les contours de cette limitation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration.

Par un arrêt de rejet de demande de suspension du 11 décembre 2007<sup>28</sup>, suivi par un arrêt de rejet de la requête du 19 décembre 2011<sup>29</sup>, la haute juridiction dit pour droit que « une autorité administrative peut légitimement écarter une réclamation suggérant que l'on impose au promoteur de prendre en charge un réaménagement des voiries avoisinant les terrains concernés par le projet, en considérant qu'il s'agirait d'une charge d'urbanisme disproportionnée, sans s'exposer au reproche de détourner ses pouvoirs ; que l'article 91 du CWATUP lui impose d'ailleurs expressément, pour autant que de besoin, de respecter le principe de proportionnalité dans la détermination des charges d'urbanisme ; qu'il y a lieu de constater à cet égard que l'ensemble des travaux de réalisation des voiries nouvelles desservant les lots et leurs équipements ainsi que les aménagements de la rue de la Cailloutière et de l'avenue Saint-Martin au droit du lotissement, seront à la charge du promoteur qui devra céder gratuitement à la commune les emprises et l'assiette des voiries internes et les deux parcs à créer ; que, dans ces conditions, la première partie adverse pouvait sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, estimer disproportionnée d'imposer en outre au promoteur un réaménagement complet des voiries existantes ».

---

<sup>26</sup> Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, Parlement wallon, session 1996-1997, séance du 7 octobre 1997, rapport présenté au nom de la Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, du Patrimoine, des Transports et des Travaux publics, p. 229.

<sup>27</sup> C.E., n° 69.975 du 3 décembre 1997, CONFEDERATION NATIONALE DE LA CONSTRUCTION et consorts.

<sup>28</sup> C.E., n° 177.758 du 11 décembre 2007, BIERNAUX.

<sup>29</sup> C.E., n° 216.922 du 19 décembre 2011, BIERNAUX.

## 4. LE CODE WALLON SOUS RESA<sup>ter</sup>

Le 30 avril 2009, le législateur wallon, dans un « souci de simplification et de lisibilité » centralise, « en un seul article, le principe des charges d'urbanisme qu'elles soient imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme, d'un permis de constructions groupées ou d'un permis d'urbanisation »<sup>30</sup>. Par ailleurs, ce décret élargit la liste des charges pouvant être imposées en y intégrant « toute mesure favorable à l'environnement ».

Les dispositions relatives aux charges d'urbanisme sont désormais, pour tout permis, réunies à l'article 128 du CWATUP.

Le 20 mai 2009, par circulaire ministérielle, le Gouvernement wallon s'adresse aux autorités compétentes en ces termes : « l'article 1<sup>er</sup> dudit Code prévoit que l'urbanisation d'un nouvel espace doit être conçue de manière à répondre aux besoins sociaux, économiques, de mobilité, énergétiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité. La réalisation de tout projet d'urbanisation doit dès lors permettre d'assurer un cadre de vie de qualité à ses futurs occupants, d'où la nécessité de penser adéquatement le projet en raison de son intégration, mais aussi de sa viabilité, au sein d'un environnement déterminé. Le projet doit s'analyser bien au-delà d'une analyse purement intrinsèque »<sup>31</sup>.

Le Gouvernement précise ensuite les « modifications apportées par le décret RESA<sup>ter</sup> », les « principes fondamentaux liés aux charges d'urbanisme », la nature des travaux susceptibles d'être imposés au titre de charge d'urbanisme, la règle de priorisation entre les travaux, la prise en charge de la réalisation des charges et la question de la cession à titre gratuit.

Afin de faciliter une approche concrète comparative entre le système précédant l'entrée en vigueur du CoDT (le CWATUP dans sa version RESA<sup>ter</sup>) et le système actuel, le présent point adopte une structure d'analyse qui sera ensuite répétée dans le point 5.

### 4.1. DÉFINITIONS

Sous le Décret RESA<sup>ter</sup>, la distinction entre les conditions et les charges reste ambiguë. En effet, l'article 123 est inchangé alors que sous le *verbo* « charges d'urbanisme », à la section 9 du chapitre III du titre V du CWATUP, le législateur wallon précise que :

« Art. 128. § 1<sup>er</sup>. Le permis visé à l'article 88, 89, 107 ou 127 est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit de bâtir ou d'urbaniser un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux, et pour autant que les conditions en matière d'épuration des eaux usées du Code de l'eau ne soient pas rencontrées pour la ou les parcelles concernées.

§ 2. Sans préjudice de l'application de l'article 129<sup>quater</sup>, à l'initiative du demandeur ou d'office, le collègue communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance des permis à l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ainsi qu'aux charges qu'ils jugent utiles d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Outre la fourniture de garanties financières nécessaires à leur exécution, les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

<sup>30</sup> Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Parlement wallon, session 2008-2009, séance du 18 mars 2009, exposé des motifs, p. 31.

<sup>31</sup> Circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, M.B. du 3 décembre 2009, p. 75048.

En outre, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires.

§ 3. Lorsque la demande de permis porte sur un bien situé le long d'une voie de la Région ou de la province, l'autorité chargée d'instruire la demande la soumet à l'avis de l'administration concernée »<sup>32</sup>.

Cet article entretient la confusion initiée par l'ancien article 86, en reprenant les deux notions de « conditions » et de « charges » d'urbanisme sous le même chapeau « charges d'urbanisme ».

Remarquons d'ailleurs que le libellé des obligations de faire imposées par le permis ne lie pas la Conseil d'État qui peut décider qu'une « condition » est en réalité une « charge d'urbanisme » et *vice versa*.

Notamment, par son arrêt du 5 décembre 2016<sup>33</sup>, le Conseil d'État justifie la requalification en charge d'urbanisme d'une « condition » par le fait qu'il « ne peut être déduit des termes dudit permis que la réalisation d'un projet de cette envergure est exclue si le pertuis (les travaux) n'est pas construit ».

Cette requalification n'est pas anodine, il s'en déduit que ces travaux ne sont pas nécessaires à l'intégration et à la faisabilité du projet et qu'en conséquence ils « ne conditionnent pas la délivrance du permis ; qu'il s'ensuit que le Ministre, qui a supprimé la charge d'urbanisme imposée par les fonctionnaires technique et délégué en première instance, n'avait pas à justifier autrement que par le caractère illégal de cette charge d'urbanisme, la suppression de ladite charge »<sup>34</sup>.

Grâce à la doctrine et la jurisprudence de l'époque, nous tentons de détailler ces concepts ci-dessous.

#### **4.1.1. Conditions d'urbanisme**

##### *4.1.1.1. Définition*

Les conditions ne font pas encore, à l'heure du décret RESAter, l'objet d'une définition législative. La doctrine et la jurisprudence sont néanmoins unanimes : lorsqu'une autorité délivre un permis (quel qu'il soit), celle-ci doit « s'assurer, respectivement, de la conformité du projet au bon aménagement des lieux ou de l'impact limité des nuisances induites par le projet sur l'homme et l'environnement » (KESTERMONT-SOUMERYN, 2011, p. 249.).

Dans ce contexte, l'autorité peut assortir sa décision de conditions, lesquelles ont pour objet « de permettre la réalisation du projet envisagé moyennant des mesures visant à l'intégrer à son environnement ou à en assurer la viabilité » (KESTERMONT-SOUMERYN, 1998, p. 337).

Cette faculté est dévolue à l'administration dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. En conséquence, « seule l'erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée »<sup>35</sup>.

##### *4.1.1.2. Limites et caractéristiques*

---

<sup>32</sup> Nous soulignons.

<sup>33</sup> C.E., n° 236.668, 5 décembre 2016, VAN HERSTRAETEN.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> C.E., n° 238.618, 26 juin 2017, VILLE DE CHARLEROI.

La jurisprudence du Conseil d'État est constante sur les limites cumulatives des conditions : « Aux termes de l'article 123 du CWATUP, un permis d'urbanisme peut être assorti de conditions. Celles-ci doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. En aucun cas, elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Elles ne peuvent ainsi pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise »<sup>36</sup>.

Pour ce qui concerne la limite de précision, la Haute juridiction indique qu'une condition qui fixe des valeurs limites « apparaît, *prima facie*, comme suffisamment précise dès lors que le respect des valeurs limites indiquées constitue une obligation de résultat »<sup>37</sup>. Il ne faut néanmoins pas en déduire, à notre sens, que toute obligation de résultat serait, par principe, suffisamment précises.

De plus, dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'État, la doctrine rappelle le caractère non limitatif des conditions qui « font, en quelque sorte, partie intégrante du pouvoir d'appréciation de l'autorité » (PAQUES et ERNEUX, 2011). L'autorité qui délivre le permis a le choix d'assortir ce permis de conditions ou non, elle n'est pas limitée par un éventuel type de travail et sa décision peut être prise sans une habilitation spécifique. Dans son arrêt du 29 juin 2017, si cela était encore nécessaire, le Conseil d'État précise que « l'article 123, alinéa 1<sup>er</sup>, du CWATUP permet à l'autorité compétente, sans l'obliger, d'assortir, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, le permis d'urbanisme de conditions. Dans ce cadre, seule l'erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée »<sup>38</sup>.

## **4.1.2. Charges d'urbanisme**

### **4.1.2.1. Définition**

La matière des charges d'urbanisme n'est pas révolutionnée non plus. Le législateur n'y apporte pas de définition. Nous verrons que le CoDT résout cette difficulté (voir point 5.1.2.1).

Néanmoins, les travaux parlementaires mettent en lumière la notion de « quartier convivial » : « pour le Ministre, lorsqu'on aménage un nouveau quartier, tout doit désormais être conçu : à la fois les espaces publics, les trottoirs ou, même, retrouver des sentiers cyclables ou piétons : ce sera une charge nouvelle pour les promoteurs. Certains n'en seront pas heureux et prétendront que cela complique la situation : rien n'est plus faux.

Lorsque l'on veut mettre en œuvre un nouveau quartier, avec une ambiance, tous les équipements qui l'accompagnent doivent être prévus, que ce soit pour les permis d'urbanisme, les permis de constructions groupées ou les permis d'urbanisation.

Aujourd'hui on constate que le prix du foncier, malgré la crise, est resté relativement élevé. Donc, ce que l'on pense, ce sont les espaces verts publics : les placettes, les squares, les équipements publics, les crèches...

Lorsque le terrain concerne des centaines de terrains, il est légitime que le promoteur se soucie aussi de l'équipement qui l'accompagne : aires de stationnement, terrains de jeux, les mesures favorables à l'environnement (bassins d'orage, éclairage public, conduites de chaleur...). Tout cela doit être intégré : on a même mis les abris-bus.

<sup>36</sup> C.E., 238.732, 29 juin 2017, VILLE de CHATELET.

<sup>37</sup> C.E., 232.687, 23 octobre 2015, VAN TRICHT.

<sup>38</sup> C.E., 238.618, 29 juin 2017, VILLE de CHARLEROI.

Un élément important est l'affirmation de l'intérêt collectif par rapport à des intérêts individuels »<sup>39</sup>.

Aucune précision n'est néanmoins donnée sur la portée de cet intérêt collectif.

La circulaire du 20 mai 2009 précise, par ailleurs, les objectifs que doit couvrir l'application de charges d'urbanisme : « la charge doit permettre de compenser directement le "poids supplémentaire" que le projet implique à la collectivité ». La notion de « poids supplémentaire » n'est cependant pas explicitée. Pour J. VAN YPERSELE, celle-ci sous-entend l'ensemble des impacts que peut entraîner un projet, qu'ils soient de nature financière, environnementale ou urbanistique (VAN YPERSELE, 2012).

Dans le cadre de la législation bruxelloise qui permet l'imposition de charges « en numéraire »<sup>40</sup>, le 15 juin 2009, le Conseil d'État<sup>41</sup> dit pour droit que « les charges 'en nature' (art. 86 et 97, § 1er, alinéa 1er) consistent en des travaux en relation immédiate avec la construction ou le lotissement autorisé par le permis, et ont pour objectif d'éviter qu'une opération immobilière rentable pour le maître de l'ouvrage ait des répercussions néfastes sur les finances du pouvoir public intéressé – le plus souvent la commune – en l'obligeant à réaliser des travaux qui profitent principalement au bénéficiaire du permis » et que « les charges en 'numéraire' (art. 86 et 97, § 1er, alinéa 3) sont une autre manière de permettre la réalisation des mêmes travaux, ceux-ci étant alors exécutés par l'autorité, mais financés par le bénéficiaire du permis ». Le Conseil poursuit et précise que « dans un cas comme dans l'autre, il ne peut s'agir de travaux sans relation avec les ouvrages autorisés par le permis ; (...) que l'imposition de charges 'en numéraire' peut être considérée comme une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution ; qu'elle n'est en ce cas légale qu'à la condition que le montant perçu soit en relation avec la prestation fournie, c'est-à-dire avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charges d'urbanisme ».

Le Conseil d'État tranche donc la question de la nature des charges d'urbanisme : celles-ci peuvent être qualifiées de rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution.

#### 4.1.2.2. *Limites et caractéristiques*

Sous RESAter, les caractéristiques des charges d'urbanisme restent celles déjà définies dans les textes ou la jurisprudence du Conseil d'État, soit :

- le caractère limitatif :

La circulaire du 20 mai 2009 précise que « les charges ne sont plus 'limitées' puisque celles-ci peuvent couvrir la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ainsi que toute mesure favorable à l'environnement ». Néanmoins, à la lecture des travaux préparatoires du décret RESAter, une certaine doctrine considère que « la seule modification apportée par le décret du 30 avril 2009 est la possibilité d'imposer, au titre de charge d'urbanisme, 'toutes mesures favorables à l'environnement' » (PAQUES et ERNEUX, 2011, p. 82) ;

- le caractère facultatif :

<sup>39</sup> Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Parlement wallon, session 2008-2009, séance du 2 avril 2009, rapport présenté au nom de la Commission de l'Aménagement du Territoire, des Transports, de l'énergie et du Logement, p. 14

<sup>40</sup> Par son avis 60.146/4 du 30 novembre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, le Conseil d'État indiquera que si cette jurisprudence se rapporte au régime applicable dans la Région de Bruxelles-capitale, le Conseil estime qu'elle n'en est pas moins pertinente dans le régime législatif wallon, « la circonstance qu'à la différence de la législation bruxelloise, l'article D.IV.54, alinéa 2, du CoDT exclut la possibilité d'imposer une contribution en numéraire au titre d'une charge d'urbanisme est sans incidence sur l'enseignement de la jurisprudence qui vient d'être indiqué » (page 47, note sub-paginale 45). Nous verrons que le gouvernement wallon fera fi de cet avis.

<sup>41</sup> C.E., Arrêt n° 194.193 du 15 juin 2009, UNION PROFESSIONNELLE DU SECTEUR IMMOBILIER.

- le fait que les charges puissent être mises en œuvre hors site, à condition qu'elles soient contiguës au projet et en rapport avec l'équipement du lotissement ;
- le fait qu'elles soient liées à un permis, fait générateur sans lequel il est interdit d'imposer une charge<sup>42</sup>.

Par ailleurs, Michel DELNOY et Martin LAUWERS écrivent que « tant pour des conditions que pour des charges d'urbanisme, le fait d'imposer des travaux non suffisamment déterminés dans un permis a pour conséquence que ce permis ne se suffit pas en lui-même et, partant, n'est pas exécutoire ». Sur la base de cette argumentation, ils retiennent que les limites, telles qu'élaborées par la jurisprudence du Conseil d'État (*supra* point 4.1.1.2.), qui assortissant la délivrance d'un permis sous conditions, doivent également être imposées aux charges d'urbanisme (DELNOY et LAUWERS, 2010 ; dans le même sens, PAQUES, 2015).

Rappelons que le Conseil d'État, qui ne peut juger en opportunité, sanctionne un défaut de respect de ces caractéristiques et limites par l'illégalité du permis.

#### 4.1.2.3. *Evolution de la nature juridique des charges d'urbanisme*

La question de la nature juridique des charges d'urbanisme a de tout temps fait débat : est-ce un impôt, une rétribution, une charge foncière d'utilité publique (HAUMONT, 1994 et LEVERT, 2008) ? Cette question est d'importance dès lors que le régime juridique de base de la charge sera déterminé par la nature juridique de celle-ci.

Au sujet de la charge « en numéraire » prévue par la réglementation bruxelloise, le Conseil d'État<sup>43</sup> a, en 2009, tranché la question : la Région de Bruxelles-Capitale argumentait notamment que « les charges d'urbanisme ne constituent pas un impôt mais une redevance, en raison de l'existence d'une contrepartie, à savoir les avantages qui découlent du permis ». Reprenant la doctrine et les travaux préparatoires cités par la Région, le Conseil dit pour droit que « l'imposition de charges 'en numéraire' peut être considérée comme une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution » ; qu'à ce titre elle n'est légale « qu'à la condition que le montant perçu soit en relation avec la prestation fournie, c'est-à-dire avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charges d'urbanisme ».

En 2012, F. HAUMONT parle des charges d'urbanisme comme des mesures de compensation (HAUMONT, 2012), soit des mesures qui « visent à contrebalancer les effets négatifs d'un projet et à assurer une compensation correspondant exactement aux effets négatifs »<sup>44</sup>.

En 2015, P. LEVERT se repose la question de la rétribution : « peut-on considérer que l'obtention d'un permis d'urbanisme ou d'un permis de lotir constitue ou non un service ou un avantage consenti au profit de celui qui en est le bénéficiaire, étant entendu que cet avantage s'inscrit dans un mécanisme de libre consentement du bénéficiaire de la charge, dès lors qu'il est l'auteur de la demande ? La réponse apparaît, à notre sens, négative » ( : un permis) « n'est jamais qu'une autorisation administrative levant une interdiction soit de bâtir, soit de lotir. Il s'agit donc ni plus ni moins d'un instrument d'une police administrative et, même s'il est exact que l'on peut considérer, en termes économiques, que le bénéficiaire d'un tel permis en tire un avantage. Il ne s'agit toutefois là que de restituer au propriétaire le droit d'user de la chose dont il est propriétaire, conformément au prescrit de l'article 544 du Code civil » (LEVERT, 2015). P. LEVERT propose de revenir à une qualification des charges d'urbanisme en véritables impôts afin que « l'autorité qui perçoit la charge d'urbanisme (puisse) en disposer selon sa politique et ses besoins (et que) le demandeur de permis (sache) à quoi s'attendre, sans devoir se lancer dans une proposition de réalisation de charge d'urbanisme ».

<sup>42</sup> *Idem*, et la jurisprudence citée.

<sup>43</sup> Arrêt CE n° 194.193 du 15 juin 2009, *l'Union professionnelle du secteur immobilier*.

<sup>44</sup> Commission, Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats », janvier 2007, p. 11.



## **4.2. PRINCIPES D'APPLICATION**

### **4.2.1. Principe d'égalité**

Le principe d'égalité, dans sa conception classique décrite au point 2., est unanimement applicable aux charges d'urbanisme (LEVERT, 2015 ; ERNEUX, 2011).

La circulaire de 2009 est limpide : « les charges ne peuvent être imposées que dans le respect des principes d'égalité et de proportionnalité » ; « le principe d'égalité exige que des situations comparables soient, au regard d'une mesure considérée, traitées de façon identique. Le principe d'égalité impose donc à l'autorité compétente d'adopter un comportement identique vis-à-vis de situations similaires, sauf à justifier expressément la différence de traitement par la nécessité de rencontrer un but légitime et que les moyens utilisés soient proportionnés ».

### **4.2.2. Principe de proportionnalité**

Parallèlement, la circulaire de 2009 explique que le principe de proportionnalité « garantit l'équilibre entre les objectifs poursuivis dans l'intérêt général et les intérêts individuels des administrés. Ainsi, il y a lieu de vérifier que les charges d'urbanisme imposées dans l'intérêt de la collectivité ne puissent avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur.

La proportionnalité se détermine en fonction du 'poids supplémentaire' que le projet fait supporter à la communauté, sans que cela ne devienne un subterfuge permettant aux pouvoirs publics d'échapper aux charges qui leur incombent dans le souci d'assurer le bien commun.

Un autre critère est celui du coût de la charge d'urbanisme. Ainsi, le coût de celle-ci doit représenter un pourcentage raisonnable du coût de l'ensemble des travaux autorisés. Le caractère raisonnable doit s'apprécier en fonction du but poursuivi par la mesure.

En référence à l'article 1er du Code, les autorités poursuivent légitimement différents buts: rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager. En vertu du principe de proportionnalité, il leur appartient de procéder à un arbitrage responsable et motivé entre les incompatibilités apparentes de certains de ces buts, notamment entre les mesures nécessaires pour satisfaire les besoins économiques et celles qui s'imposent pour rencontrer les besoins environnementaux ».

Afin de veiller au respect du principe de proportionnalité, les autorités devaient donc s'assurer que le coût des charges à imposer était en relation proportionnelle avec le coût de l'ensemble des travaux.

### **4.2.3. Localisation**

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État précisée plus haut<sup>45</sup>, la circulaire de 2009 prévoit également qu'afin « d'établir une cohérence géographique entre le permis délivré et les charges d'urbanisme imposées, la concrétisation de ces dernières sera localisée à proximité du projet autorisé (...) Ainsi, à titre d'exemple, l'autorité décisionnelle ne peut imposer la réfection des trottoirs d'une voirie située dans un autre quartier que celui du projet d'urbanisation. Par contre, si le projet d'urbanisation s'implante le long de cette même voirie, cette réfection peut être imposée au titre de compensation due à l'usage des trottoirs par les futurs occupants du projet ».

En conséquence, l'autorité peut imposer des travaux hors site mais à condition qu'ils soient situés à proximité du projet.

---

<sup>45</sup> C.E., n° 28.326, 30 juin 1987, COMMUNE D'AARTSELAAR.

## 4.3. PROCÉDURE

### 4.3.1. Autorités compétentes

Sous RESAter, sont seuls autorisés à imposer des charges d'urbanisme lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme : le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le gouvernement wallon.

Récemment interrogé sur la compétence du collège communal dans le cadre des charges d'urbanismes qui concernent des équipements publics ou communautaires, le Conseil d'État dit pour droit que la compétence du collège mentionnée à l'article 128 §§ 1 et 2 du CWATUP doit « avoir un sens. Celle-ci doit être perçue comme une disposition spécifique, prévalant en tant que *lex specialis*, a fortiori compte tenu du fait que l'attribution de compétence réglée à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, du CWATUP est exceptionnelle et que les conditions de son application doivent être interprétés restrictivement, comme y invite le législateur lui-même qui dispose que l'article 127 s'applique 'par dérogation aux articles 88, 89, 107 et 109' »<sup>46</sup>.

Le conseil communal doit préalablement marquer son accord pour les travaux touchant à la voirie.

### 4.3.2. Actes et travaux

#### 4.3.2.1. Voiries

En 2009<sup>47</sup>, le gouvernement wallon précise que « Le terme 'voirie' couvre un ensemble d'éléments qui dépasse largement la simple notion de l'assiette carrossable du domaine public.

Ainsi, le réseau viaire doit pouvoir répondre aux besoins des différents usagers (piétons, cyclistes, véhicules individuels, véhicules de services publics et de sécurité, les transports en commun...) et s'inscrire dans la logique du maillage des déplacements à l'échelle du quartier, de la commune ou de la ville, en définissant son statut de voirie de liaison, de transit, de desserte locale, de zone résidentielle,...

Il importe donc à l'autorité de clarifier les options de base et les objectifs du réseau viaire. Les équipements y correspondant seront intégrés avec la même logique de continuité du tissu bâti.

Un partage équilibré entre les différents usagers du réseau viaire doit s'opérer. L'aspect sécuritaire des aménagements réalisés est donc primordial.

Ainsi, à titre d'exemple, la réalisation de trottoirs et de cheminements balisés pour les modes de déplacements doux (piétons, cyclistes,...) devrait être systématique.

Des mesures complémentaires doivent permettre de faciliter et d'encourager l'utilisation des transports en commun, par exemple, en prévoyant un arrêt de bus supplémentaire à hauteur d'un quartier d'habitat, d'un ensemble de constructions groupées, d'immeubles à logements collectifs, de centres sportifs et récréatifs ou d'infrastructures scolaires.

Qu'il s'agisse ou non d'une voirie existante, le réseau viaire doit être révélateur d'un maillage cohérent et sécurisé pour tout usager qui désire l'emprunter (exemples: création d'effets de portes, réalisation de trottoirs, placement de ralentisseurs,...) ».

Le Gouvernement précise ensuite son propos avec une série d'exemples concrets de travaux de voiries susceptibles d'être imposés au demandeur de permis.

#### 4.3.2.2. Equipements publics ou communautaires

La jurisprudence<sup>48</sup> du Conseil d'État définit clairement le concept : « Considérant que le CWATUP ne définit pas la notion d'équipement communautaire ; que l'article 28, § 1<sup>er</sup>, du CWATUP dispose que "la zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général" et précise en son alinéa 2 ce qui suit :

<sup>46</sup> C.E., n° 238.877, 26 juillet 2017, MAHO.

<sup>47</sup> Circulaire 2009, *op. cit.*

<sup>48</sup> Arrêts n° 204.187 du 20 mai 2010 et n° 221.723 du 12 décembre 2012, pris dans le cadre de l'ancien article 127 du CWATUP.

‘Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la gestion d’un service public. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l’intérêt général’ ;

Considérant que, s'agissant des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général, il est généralement admis qu'est un équipement communautaire l'équipement qui est au service de la communauté, c'est-à-dire accessible à tous à des conditions raisonnables ; qu'il ne doit pas viser un but lucratif, du moins en ordre principal ; que la qualité publique ou privée du gestionnaire est indifférente ; que c'est l'objectif poursuivi par l'activité que le bâtiment abritera qui est déterminant pour opérer la qualification d'équipement communautaire ».

Cette jurisprudence est précisée comme suit : « Considérant que la mise à disposition de certains équipements utiles à la satisfaction des besoins de vie contemporains n'est pas nécessairement érigée en service public ou assurée par l'initiative privée à but non lucratif ; que lorsque le secteur privé se fait le promoteur d'une infrastructure ouverte au public dans une perspective de profit, la qualification d'équipement communautaire ne peut être admise qu'à la double condition qu'il soit démontré que cette infrastructure constitue un équipement non seulement utile mais nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population et que son agencement est tel qu'elle a une réelle dimension collective »<sup>49</sup>.

Plus récemment encore, le Conseil d'État a dit pour droit « qu'est de service public, l'activité dont l'accomplissement est, aux yeux du législateur, indispensable à la réalisation du bien commun et dont il décide, en conséquence, de veiller à l'existence de l'offre (...) ; qu'est communautaire, l'équipement ou la construction qui est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé »<sup>50</sup>.

#### 4.3.2.3. *Mesures favorables à l'environnement*

Dans ses travaux parlementaires, le législateur précise expressément, à propos de cette notion, que « c'est l'occasion également de prévoir la possibilité d'imposer des charges d'urbanisme sous la forme de mesures favorables à l'environnement tel que le boisement partiel ou la verdurisation de parcelles au sein de zones destinées à l'urbanisation »<sup>51 52</sup>.

#### 4.3.2.4. *Cession à titre gratuit*

La question de savoir si une cession à titre gratuit était envisageable au titre de charge d'urbanisme était controversée avant l'entrée en vigueur du décret RESA<sup>ter</sup>. Depuis lors il est clair qu'est autorisée : « à titre gratuit et quitte et libre de toute charge, la cession, tant à la commune qu'à la Région, de la propriété des actes et travaux réalisés dans le cadre de ces charges d'urbanisme »<sup>53</sup>.

Qu'en est-il de la cession des terrains ou constructions qui n'ont pas fait l'objet des travaux réalisés au titre de charges d'urbanisme ? L'article 128 § 2, alinéa 2 autorise-t-il ce type de cessions ? Nous verrons que cette question peut sembler résolue avec l'entrée en vigueur du CoDT (voir point 5.3.3.4.).

<sup>49</sup> Arrêts n° 229.411 du 2 décembre 2014 et n°233.261 du 16 décembre 2015.

<sup>50</sup> C.E., n° 227.137, 16 avril 2014.

<sup>51</sup>Parlement wallon, session 2008-2009, projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, séance du 18 mars 2009, p. 31.

<sup>52</sup>Pour plus d'information, nous renvoyons le lecteur à la circulaire de 2009.

<sup>53</sup>Parlement wallon, session 2008\*2009, projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, séance du 18 mars 2009, p. 32.

## 5. LE CODE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017, le CoDT qui abroge et remplace les articles 1 à 128 et 129 *quater* à 184 du CWATUP<sup>54</sup> règle la matière des charges d'urbanisme.

Le CoDT est divisé en deux parties : une première décrétole, qui a valeur de loi et une seconde partie à valeur réglementaire, qui s'impose à toute autorité administrative<sup>55</sup>. Cette seconde partie détaille les procédures, définit les rôles des différents acteurs et précise certaines notions figurant dans le décret.

Suivant la structure établie au point 4., le présent point s'attèle à présenter et analyser les concepts portés par les articles repris au point 3.

### 5.1. DÉFINITIONS

Le CoDT fait désormais nettement la différence entre conditions et charges d'urbanisme et leur donne une définition légale. Le CoDT répond ainsi à l'une des principales difficultés rencontrée par les acteurs de terrain.

Les charges d'urbanisme sont imposables en plus des éventuelles conditions d'urbanisme qui peuvent être prévues par l'autorité administrative, c'est ce que précise l'article D.IV.54 alinéa 1<sup>er</sup> : « outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur (...) ».

Dans le régime du CoDT, il est clair que les obligations de faire liées au permis ne se définissent pas au regard du type de travaux imposés (voiries, éclairage public, bassin d'orage,...) mais en fonction du caractère nécessaire ou compensatoire que ces travaux ont pour la réalisation du projet immobilier.

Un même travail peut donc, en fonction des caractéristiques spécifiques d'un projet, être imposé au titre de condition (exemple : sans l'implantation d'un tel bassin d'orage, le projet est sujet à inondations) ou de charge (exemple : le bassin d'orage est surdimensionné par rapport à la nécessité que crée le projet et il s'inscrit dans une meilleure gestion des eaux).

Par le permis qu'elle délivre, l'administration veillera donc à motiver adéquatement la qualification des travaux imposés, soit en tant que charges, soit en tant que conditions (loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et CoDT, article D.IV.53).

#### 5.1.1. Conditions d'urbanisme

##### 5.1.1.1. Définition

L'article D.IV.53 alinéa 1<sup>er</sup> du CoDT énonce que « sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code ».

Les conditions d'urbanisme sont enfin définies : l'article D.IV.53 alinéa 2 du CoDT indique que « les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

<sup>54</sup> Décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129 *quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129 *quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial, M.B. du 14 novembre 2016.

<sup>55</sup> Sur la question de l'application de la partie réglementaire du CoDT par le pouvoir judiciaire, rappelons seulement ici l'article 159 de la Constitution qui confère à tout juge le pouvoir de refuser l'application des « arrêtés et règlements généraux provinciaux et locaux » qui ne seraient pas « conformes aux lois ».

Mettant ainsi un terme à la jurisprudence du Conseil d'État qui considérait parfois, au regard du principe de l'indépendance des polices administratives, que les conditions assortissant un permis d'urbanisme ne pouvaient être en lien avec l'exploitation du projet, celle-ci étant spécialement encadrée par le permis d'exploitation, le Code précise que la « faisabilité du projet » équivaut à sa « mise en œuvre et son exploitation ». Benoit GORS et Louis VANSNICK en déduisent que « pourraient entrer dans ce cadre, les conditions portant sur des mesures d'atténuation ou de compensations liées à l'autorisation d'un projet dans un site Natura 2000 » (GORS et VANSNICK, 2017).

En ce qui concerne la viabilisation du terrain, l'article D.IV.55 précise ensuite certains motifs liés à la viabilisation du terrain pour lesquels l'autorité doit refuser le permis ou l'assorti de conditions :

- 1°. lorsque le terrain n'a pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux ;
- 2°. lorsque le terrain ne répond pas aux conditions en matière d'épuration des eaux usées du Code de l'Eau ;
- 3°. lorsqu'il s'agit de construire ou de reconstruire sur la partie d'un terrain frappée d'alignement, ou lorsqu'il s'agit d'effectuer à un bâtiment frappé d'alignement des travaux autres que de conservation et d'entretien ; toutefois, le permis peut être délivré :
  - a) s'il résulte des avis exprimés par les autorités compétentes que l'alignement ne peut être réalisé au droit du bâtiment considéré, avant au moins cinq ans, à partir de la délivrance du permis ; en cas d'expropriation effectuée après l'expiration de ce délai, la plus-value résultant des travaux autorisés n'est pas prise en considération pour le calcul de l'indemnité ;
  - b) si les travaux portent sur l'isolation extérieure d'un bâtiment ;
- 4°. lorsque son urbanisation compromettrait l'accès à un intérieur d'îlot susceptible d'être urbanisé ».

L'article D.IV.56 poursuit et explique que : « Sans préjudice de l'application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, à l'initiative du demandeur ou d'office, l'autorité compétente peut, lorsque les aménagements relatifs à la voirie sont indispensables, subordonner la mise en œuvre des permis à l'octroi d'un permis relatif à l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ou régionales ».

#### 5.1.1.2. *Limites et caractéristiques*

Dans les grandes lignes, les limites et les caractéristiques des conditions telles que définies par la jurisprudence du Conseil d'État sous le régime du CWATUP nous semblent toujours d'actualité (*cf.* point 4.1.1.2.).

Il est néanmoins fait expressément exception à cette jurisprudence en ce qui concerne l'interdiction de conditions futures, incertaines, ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou de l'autorité, prises dans le cadre limité des travaux de voiries prévus à l'article D.IV.56 que nous venons d'énoncer au point précédent.

En effet, l'autorité peut désormais subordonner la mise en œuvre (et non pas la délivrance) du permis à l'octroi d'un autre permis qui a pour objet l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ou régionale. Il n'en reste pas moins que cette condition doit être précise et limitée quant à son objet, qu'elle ne peut être qu'accessoire et ne peut laisser au demandeur de permis une marge d'appréciation dans son exécution.

## 5.1.2. Charges d'urbanisme

### 5.1.2.1. Définition

L'article D.IV.54 alinéa 2 précise, pour la première fois, ce qu'il faut entendre par charges d'urbanisme : « les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal ».

### 5.1.2.2. Limites et caractéristiques

Avec Michel DELNOY, Martin LAUWERS et Michel PÂQUES (*cf.* point 4.1.2.2. – DELNOY et LAUWERS, 2010 ; PAQUES, 2015), nous pensons que les limites des conditions vues *supra* (point 4.1.1.2.) doivent, par analogie mais aussi en toute logique, être également appliquées aux charges d'urbanisme, cumulativement.

Le CoDT ne nous semble pas contredire cette position : le permis doit se suffire à lui-même. En conséquence, nous proposons que les charges doivent :

- être précises et limitées quant à leur objet ;
- ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires ;
- ne pas laisser place à une appréciation dans leur exécution, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni dans la manière dont elles doivent être exécutées ;
- ne pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité ;
- respecter le principe de proportionnalité, celui-ci étant spécifiquement déterminé par le CoDT pour ce qui concerne les charges.

Nous pensons également que les caractéristiques des charges d'urbanisme restent principalement celles déjà définies dans les textes ou la jurisprudence du Conseil d'État. En effet, les charges d'urbanisme, version CoDT, sont :

- limitées ;
- facultatives ;
- liées à un permis.

Pour ce qui est du caractère contigu des charges, le CoDT assouplit le principe. Aussi, nous nous interrogeons sur le facteur déterminant ou non de cette ancienne caractéristique que nous étudions au point 4.2.3. Nous verrons en effet (point 5.2.3.) que les charges peuvent désormais, à certaines conditions, être mises en œuvre hors site, sans être nécessairement en lien avec l'équipement du lotissement.

### 5.1.2.3. Evolution de la nature juridique des charges d'urbanisme

Il n'y a plus de doute sur la question de la nature des charges d'urbanisme, le législateur définit la charge comme un mécanisme de compensation d'impacts.

De travers l'analyse du CoDT, il ressort en effet que le législateur wallon a voulu se départir totalement de toute notion de rétribution. L'article D.IV.54 prévoit d'ailleurs que « la nature des charges imposées ne doit pas être nécessairement en relation immédiate avec le projet autorisé »<sup>56</sup>. S'il n'est plus nécessaire d'établir une relation immédiate entre la charge et le projet, il sera en effet difficile de prouver que la charge est la contrepartie de ce projet au sens de la jurisprudence du Conseil d'État.

<sup>56</sup> Voy. sur le sujet, Avis CE 60.146/4 du 30 novembre 2016.

Le CoDT tranche donc définitivement la question et adopte une vision totalement compensatoire des charges d'urbanisme (article D.IV.54, alinéa 2).

## **5.2. PRINCIPES D'APPLICATION**

### **5.2.1. Principe d'égalité**

Le CoDT ne le précise pas mais comme toute action de l'administration, d'autant plus lorsqu'elle a pour objectif de délivrer un acte administratif de portée individuelle, la délivrance d'un permis est soumise au principe d'égalité et de non-discrimination des articles 10 et 11 de la Constitution.

### **5.2.2. Principe de proportionnalité**

#### *5.2.2.1. Analyse des textes : double plafond*

Le CoDT, dans sa partie décrétable, exige de l'administration qui impose des charges d'urbanisme de prendre sa décision « dans le respect du principe de proportionnalité » (article D.IV.54). Pour le reste, le décret délègue au gouvernement le pouvoir de « déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et (de) définir le principe de proportionnalité ».

Remarquons que par « nature des charges d'urbanisme », il faut entendre « nature des actes ou travaux », il n'est en effet pas permis au Gouvernement de déterminer la nature juridique des charges d'urbanisme ni de définir celles-ci.

En exécution du décret, par l'article R.IV.54-2 §1 du CoDT, le Gouvernement tente de définir le principe de proportionnalité :

« § 1<sup>er</sup> Le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre d'une part le coût financier que l'exécution du projet est susceptible de faire peser sur la collectivité sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré, et d'autre part le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées. Le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées ne peut cependant avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur. »

Cet article réglementaire mentionne la notion de « coût financier » alors que l'article D.IV.54 parle d' « impact » en précisant que « les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs ». Il nous semble clair que les articles R.IV.54-2 §1 et D.IV.54 combinés établissent une équivalence entre les notions d'impact et de coût financier.

Dans notre analyse, les charges d'urbanisme sont donc soumises à un double plafond qui s'exprime comme suit : le coût financier des charges d'urbanisme ne peut être supérieur au coût financier du bilan des impacts positifs et négatifs, ni être disproportionné par rapport à l'objet du permis.

Ensuite, le Gouvernement propose aux autorités compétentes une méthode de travail :

« § 2 L'examen du respect du principe de proportionnalité peut être fait en comparant le coût réel des charges et des cessions à titre gratuit imposées à un coût jugé raisonnable estimé sur base d'un montant théorique fixé par l'autorité compétente. La charge et la cession à titre gratuit sont considérées comme proportionnées lorsque leurs coûts cumulés ne dépassent pas le montant théorique servant de point de comparaison

Le montant théorique est fixé en euros en fonction de la localisation et de la superficie du projet, mesurée en surface utile, surface plancher ou autre, du nombre de personnes accueillies mesuré en nombre de logements, capacité d'accueil ou autre, ou du trafic généré. Le Ministre peut déterminer la méthodologie à appliquer en vue de calculer la valeur des éléments sur la base desquels le montant théorique est fixé.

Pour l'examen du respect du principe de proportionnalité, il n'est pas tenu compte des conditions que le projet doit remplir pour être acceptable, et qui concernent soit sa faisabilité, c'est-à-dire les conditions nécessaires à sa mise en œuvre et à son exploitation, soit son intégration à l'environnement bâti et non bâti ».

#### 5.2.2.2. *Analyse des travaux parlementaires : rentabilité du projet*

Dans les travaux parlementaires, le principe de proportionnalité est très peu abordé, sauf en ce qui concerne la question des projets successifs ou pour mentionner une approche qui nous semble se rapprocher d'un calcul des coûts du projet, tel que déjà développé dans le cadre de la circulaire de 2009.

En effet, déjà dans le cadre du CoDT initial, le législateur précisait que « par rapport au principe de proportionnalité, c'est le principe qui est en cours et pour lequel il y a une pratique administrative et une jurisprudence abondante. Ces charges doivent respecter ce principe de proportionnalité (...) il y a une part d'appréciation de l'autorité »<sup>57</sup>.

Dans le cadre du CoDT « *bis* », le Ministre Di Antonio précisait que « La difficulté est de (...) définir (le principe de proportionnalité). Nous avons – et ce sont des travaux qui sont presque terminés, mais il reste à les finaliser – des discussions avec des secteurs, en disant « Comment définit-on la proportionnalité ? ». Parce qu'ils nous disent tous qu'il faut une proportionnalité. Mais lorsque l'on veut mettre un chiffre, ils sont un peu embêtés, ils nous disent : « Le chiffre, c'est bien, cela nous protège d'aller trop haut, dans d'autres cas, parfois, on a besoin de convaincre et d'aller plus haut ». Mais je ne sais pas mettre un chiffre qui n'existe pas. Le secteur lui-même a des difficultés parce qu'un cas n'est absolument pas l'autre.

Dans certains cas on peut se permettre, pour convaincre une commune, pour apporter un plus dans un quartier, de se dire : 'Ce dossier-là, je vais le faire et je sais faire cela en plus parce que le terrain n'était pas cher, parce que je sais faire un étage de plus'. Il y a plein de choses qui font que l'on peut demander plus à un projet. C'est difficile d'avoir cette souplesse-là, de laisser la discussion ouverte entre le mandataire local et le promoteur et, en même temps, d'éviter les dérives en cadenassant les choses. C'est une équation très difficile à remplir. On partage tous l'objectif, on n'a pas trouvé encore la formulation, mais on y travaille<sup>58</sup> ».

Le Ministre parle ici distinctement de mettre en balance les charges d'urbanisme avec le coût, pour le promoteur, que représente l'entièreté du projet, ainsi que, en miroir, sa rentabilité. Ces deux notions ne sont pas explicitement mentionnées dans le code, nous en concluons qu'elles doivent être intégrées à la notion d'« objet du permis ».

#### 5.2.2.3. *Premier plafond : l'impact sur la collectivité au niveau communal*

Nous avons vu que le premier plafond auquel les charges d'urbanisme sont soumises est le coût financier de l'impact du projet sur la collectivité au niveau communal. Nous tentons d'en déterminer les contours.

##### *a. Définitions de l'impact*

Le CoDT, en ses parties décrétale et réglementaire, fournit une définition des impacts positifs et négatifs.

<sup>57</sup> Parlement wallon session 2013-2014, séance publique commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, 28 mars 2014, C.R.I.C. N° 126 (2013-2014) – réponse de Philippe Henry, page 53.

<sup>58</sup> Parlement wallon session 2015-2016, séance publique commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports, 28 janvier 2016, C.R.I.C. N°94 (2015-2016) – réponse de Carlo Di Antonio, page 49.



En effet, l'article D.IV.54 précise que l'impact positif est la « contribution (du projet) à rencontrer un besoin d'intérêt général »<sup>59</sup>. A notre sens, l'intérêt général au sens de cet article fait référence aux besoins déclarés par le CoDT en son article D.I.1 comme étant nécessaires au développement durable et attractif du territoire wallon, c'est à dire les « besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ».

Ensuite, il faut déduire de l'article R.IV.54-2 que l'impact négatif est « le coût (en euros) que l'exécution du projet est susceptible de faire peser sur la collectivité, sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré ».

Or, afin d'être en mesure de « contrebalancer » (article D.IV.54) les impacts négatifs, les impacts positifs doivent être de la même nature que ces impacts négatifs, sur un pied d'égalité.

En conséquence, nous avançons la définition générale de l'impact suivante : l'impact est le bilan des coûts et des contributions aux besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité au niveau communal que l'exécution du projet est susceptible d'entraîner. Ces coûts et contributions sont évalués en fonction de la localisation et de l'importance de ce projet.

#### *b. Impact, outils compensatoire*

Les charges d'urbanisme du CoDT sont un mécanisme de compensation, l'impact doit donc être appréhendé dans ce cadre.

La recherche part du présupposé qu'il est cohérent de proposer une homogénéité des systèmes de compensation en droit wallon. Il a donc été choisi d'étudier, par analogie, les mesures de réparation compensatoires d'une atteinte environnementale prévues par le Code de l'environnement.

En effet, ce mécanisme de compensation environnementale érodé par la doctrine et la jurisprudence a développé des outils efficaces permettant d'encadrer et de définir plus précisément des notions telles que celle de l'impact.

#### *i. État initial*

Le droit de l'environnement précise que l'impact (ou le dommage) doit se calculer en fonction de l'état initial, défini comme « l'état des ressources naturelles et des services, au moment du dommage, qui aurait existé si le dommage environnemental n'était pas survenu, estimé à l'aide des meilleures informations disponibles » (article D.94, 18° du Code de l'environnement).

Pareillement, il nous semble qu'il faille préalablement fixer l'état de la collectivité avant le projet afin de déterminer quel impact il peut avoir sur celle-ci.

Ceci d'autant plus car le CoDT parle de poids que l'exécution du projet est « susceptible de faire peser sur la collectivité ». Il faut donc bien se placer en amont du projet afin de calculer l'impact en fonction des éléments objectifs du projet.

#### *ii. Hiérarchie des mesures*

Dans le cadre du droit de l'environnement, le calcul des mesures de compensation, ne doit pas tenir compte des impacts évités grâce aux conditions qui assortissent le permis au titre de mesures d'évitement ni des impacts minimisés grâce aux mesures d'atténuation (HAUMONT, 2012).

---

<sup>59</sup> Remarquons qu'un projet rencontre souvent un besoin d'intérêt général (par exemple le besoin en logements). Si les autorités compétentes donnent à ces impacts positifs une interprétation trop large, elles risquent de vider totalement de sens cette partie du CoDT.

Exemple : la construction d'un tronçon d'autoroute pourrait être autorisée sous condition de mettre en place des murs anti-bruits, des écoducs afin d'éviter ou de limiter certains impacts négatifs du projet. Ces impacts ne peuvent pas être comptabilisés dans le cadre des compensations. L'emprise de l'autoroute peut néanmoins avoir pour conséquence la destruction de x hectares de forêt, destruction qu'il faudra compenser par une mesure compensatoire.

De plus, les mesures de compensation s'appliquent en respectant le principe de hiérarchie des mesures de réduction de l'impact, en vertu duquel l'autorité doit choisir, en priorité, les mesures d'évitement (1), puis les mesures d'atténuation (2) et enfin, à défaut, les mesures compensatoires nécessaires (3).

Cette logique doit s'appliquer par analogie aux charges d'urbanisme : elles ne peuvent servir qu'à titre subsidiaire, afin de couvrir l'impact résiduel qui n'a pu être évité ou minimisé, cet impact évitable et limitable devant être maîtrisé via les conditions d'urbanisme.

### *iii. Temporalité de l'impact*

Si la localisation ou l'importance d'un projet peut entraîner un coût et/ou une aide pour la collectivité, cet impact peut soit découler directement de la nouvelle infrastructure, soit être lié au fonctionnement et à l'entretien de cette infrastructure.

L'article R.IV.54-2 précise que le poids du projet sur la collectivité se mesure grâce au « coût financier que l'exécution du projet est susceptible de faire peser sur la collectivité sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré ».

En d'autres termes, le CoDT limite les impacts à prendre en compte dans le cadre du calcul des charges d'urbanisme à ceux qui sont liés à la réalisation du projet, ceux-ci pouvant varier en fonction de la localisation de l'ouvrage et de son importance.

Conformément au prescrit du CoDT, les impacts à prendre en considération sont donc uniquement les impacts initiaux, qui découlent de l'infrastructure, de l'établissement du projet, au contraire, à notre sens, des impacts liés au fonctionnement, à l'entretien ou à la conservation du même projet.

Par ailleurs, dans un souci d'évaluation pratique, d'objectivation et, par voie de conséquence, de prévisibilité du mécanisme des charges d'urbanisme, l'impact de moyen ou de long terme doit être écarté. En effet, une approche sur le moyen et le long terme permettrait, en théorie, de prolonger à l'infini la chaîne des impacts du projet, un impact déterminé étant susceptible d'en entraîner un autre dans un futur plus ou moins proche.

De plus, une telle approche devrait tenir compte d'éléments économiques, sociétaux, démographiques qu'il n'est pas toujours possible d'anticiper, comme c'est le cas pour la fiscalité communale.

En conséquence, selon l'analyse juridique du CoDT il apparaît que la temporalité de l'impact est de court terme, c'est à dire caractérisée par un contexte fixe dans le temps : la localisation et l'importance du projet. Dans le même sens, pragmatiquement, seuls les impacts de court terme doivent être pris en compte dans le calcul des charges d'urbanisme.

### *c. L'impact sur la collectivité au niveau communal*

L'article Art. D.IV.54 alinéa 2 précise que « les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal ».

Grace à l'interpellation du Conseil d'État<sup>60</sup>, le législateur, dans ses travaux parlementaires apporte une précision sur la notion de « niveau communal ».

Le Ministre explique que : « pour les charges d'urbanisme, le Conseil d'État valide le principe ; il demande de distinguer les conditions des charges et de clarifier la notion de « au niveau communal ». Il soulève l'hypothèse où un projet ferait porter des charges sur une autre commune, lorsqu'elle n'est pas l'autorité compétente pour le permis. Il est proposé de suivre l'avis du Conseil d'État et de déposer un sous-amendement pour séparer charges et conditions ; le niveau communal doit s'entendre comme le territoire de la commune.

Le Conseil d'État pose la question de savoir ce qu'il en est lorsque la réalisation d'un projet affecte une ou plusieurs communes que celle qui délivre le permis. Cette remarque n'appelle pas de modification du décret. Le collègue ne peut pas imposer des charges qui concernent un autre territoire communal. Lorsque le projet concerne plusieurs communes, le fonctionnaire délégué est compétent et peut imposer les charges reprises dans les avis des différents collèges communaux concernés »<sup>61</sup>.

Le Ministre précise encore qu'« il convient par ailleurs de noter que le collègue ne peut pas imposer des charges qui concernent un autre territoire communal »<sup>62</sup>.

La notion de « collectivité »<sup>63</sup> n'est néanmoins pas définie. Au sens large, « collectivité » signifie groupement ayant des intérêts communs<sup>64</sup>.

Alors que la charge d'urbanisme était considérée par le Conseil d'État comme une rétribution et que son objectif annoncé était de reporter sur le bénéficiaire du permis le poids du projet sur les finances publiques, cette notion de « collectivité » ne pouvait que faire référence aux pouvoirs publics qui délivrent le permis.

Le CoDT change de paradigme et définit la charge d'urbanisme comme une compensation. Dans ce cadre compensatoire, la question de la définition de la collectivité se pose autrement et la notion d'impact que le projet implique pour la collectivité ne vise plus uniquement les répercussions d'un projet sur les finances publiques.

Deux éléments en témoignent : tout d'abord le fait que les mesures favorables à l'environnement qui sont susceptibles d'être imposées sont « celles ayant un impact favorable notamment sur la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, architectural et archéologique et les paysages » (article R.IV.54-1 § 2, alinéa 3) ; deuxièmement, la proportionnalité des charges ne s'évalue pas qu'en fonction du coût du projet pour les finances de la collectivité mais également par rapport à l'objet de celui-ci (et, en filigrane, au montant de l'investissement).

Rappelons que l'article D.I.1 du CoDT énonce, en son § 1<sup>er</sup>, que le « territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants » et que les autorités publiques doivent assurer un développement durable et attractif de ce territoire en terme de « besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité ». Les charges d'urbanisme donc doivent avoir pour objet de compenser l'impact que l'exécution du projet crée en terme de besoins des habitants d'une commune, tels qu'ils sont déclarés par le CoDT.

---

<sup>60</sup> Avis CE n° 59.572/4 et n° 59.578/4, p. 5.

<sup>61</sup> Parlement wallon, session 2015-2016, 18 juillet 2016, p. 15, compte rendu intégral, Carlo Di Antonio sur l'avis du C.E.

<sup>62</sup> Parlement wallon, session 2015-2016, 18 juillet 2016, p. 2, à l'occasion de la justification d'un amendement tendant à rencontrer l'avis du C.E. relatif à la distinction entre conditions et charges d'urbanisme.

<sup>63</sup> Le terme « collectivité » apparaît avec la Circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUP (M.B., 3 décembre 2009, pp. 75048 et s.).

<sup>64</sup> CORNU, G. (2005). *Vocabulaire juridique*. Quadriges 2005, p. 168

La collectivité au niveau communal, au sens de l'article D.IV.54 du CoDT, doit, en conséquence, être définie comme le patrimoine commun de l'ensemble des habitants d'une commune, caractérisé par leurs besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité.

*Appendice dans le sillage de la définition de l'impact : les impôts et les taxes sont hors sujet*

De notre point de vue, accepter cette définition et ce champ d'application de l'impact c'est exclure, *de facto*, la fiscalité communale de l'équation de calcul des charges d'urbanisme.

En effet, qu'il s'agisse de taxes communales (simples, ou additionnelles à l'impôt des personnes physique) ou de redevances communales, celles-ci ne peuvent être qualifiée d'impact positif du projet pour la collectivité au niveau communal.

- Nous tirons, tout d'abord, argument de la finalité de l'impôt et de la redevance :
  - la taxe communale, de par sa nature d'impôt, doit être affectée aux services d'utilité générale. En effet, le paiement de l'impôt ne peut être suivi d'une contrepartie individuelle et directe pour le contribuable ;
  - la redevance communale est due à la suite de l'exécution d'un service rendu par la commune au contribuable et presté à son bénéfice.

Dans les deux cas, la finalité de la fiscalité est légalement déterminée et il ne s'agit pas de « contrebalancer les impacts négatifs » d'un projet immobilier sur la collectivité au niveau communal.

- Ensuite, force est de constater que l'augmentation de la fiscalité communale n'est pas une conséquence de court terme, liée à l'infrastructure. Au contraire, elle est récurrente et pèse sur les demandeurs du projet sur le long terme.

- Enfin, et additionnellement, intégrer la fiscalité dans le calcul de l'impact contreviendrait au principe de l'indépendance des police administratives.

La police administrative est l'ensemble des pouvoirs accordés aux autorités administratives qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus.

La police administrative générale tend au maintien de l'ordre public général ou matériel, autrement dit de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique.

Les polices administratives spéciales ont pour objet la limitation d'une activité déterminée ou la prescription de mesures propres à éviter ou à faire cesser un désordre particulier. Les polices administratives spéciales n'ont pas pour objet de veiller à maintenir l'ordre public matériel ou général, mais d'autres aspects particuliers de l'ordre public.

Le principe d'indépendance des polices administratives implique que l'autorité qui adopte l'acte ne doit pas faire intervenir dans son appréciation des considérations fondées sur une autre réglementation de police (PÂQUES, 2000). Les autorités communales, lorsqu'elles interviennent sur la base de la police administrative, ne peuvent avoir égard qu'à l'objectif poursuivi par ladite police.

S'il est de jurisprudence constante que la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire tend également à assurer la protection de l'environnement<sup>65</sup>, il n'en va clairement pas de même de la fiscalité des communes qui relève d'autres polices spéciales.

---

<sup>65</sup> Dès lors que, d'une part, les dispositions de la législation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire imposent expressément l'obligation d'appliquer cette réglementation en rencontrant les besoins environnementaux de la collectivité et en assurant la gestion qualitative du cadre de vie (D.I.1. CoDT) et que, d'autre part, les dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement imposent aux autorités qui délivrent les permis de motiver leurs décisions au regard de ces incidences.

Il n'appartient dès lors pas à l'autorité qui délivre un permis relevant du CoDT de prendre en compte des considérations fiscales relevant d'une autre police.

#### **5.2.2.4. Second plafond : l'objet du permis**

L'article R.IV.54-2, § 1<sup>er</sup>, deuxième phrase exige que « le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées ne peut cependant avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur ».

Dans le même sens, l'analyse des travaux parlementaires du CoDT démontre que le législateur entend qu'il soit tenu compte, pour l'application du principe de proportionnalité, du coût que représente pour le promoteur l'entièreté du projet, en ce compris les charges d'urbanisme.

La notion d'objet du permis contenue à l'article R.IV.54-2 couvre donc la question de l'importance du projet et celle, sous-jacente, de la rentabilité du projet pour le promoteur : le coût financier des charges doit être raisonnable par rapport à l'objet du permis, c'est-à-dire au coût de l'ensemble des travaux.

#### **5.2.3. Localisation**

L'article R.IV.54-1 alinéa 1<sup>er</sup> énonce que « les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme doivent soit se situer dans ou à proximité du projet, soit être justifiés au regard de la stratégie territoriale définie à l'échelle communale ou pluricommunale, au sens des articles D.II.10 et D.II.6. ».

Le type de travaux imposés peut donc être sans rapport avec le projet qui fait l'objet du permis délivré mais ils doivent toujours être :

- soit localisés à proximité géographique du projet ;
- soit préalablement prévues dans un schéma de développement communal (SDC), un schéma de développement pluricommunal (SDPC) ou un schéma de structure communal préexistant qui contient une stratégie communale.

En ce qui concerne les charges non justifiées par rapport aux stratégies communales ou pluricommunales, il nous semble que la notion de proximité de ces travaux puisse être toujours précisée à l'aide de le Circulaire du 20 mai 2009 (voir point 4.2.3.).

### **5.3. PROCÉDURE**

#### **5.3.1. Autorités compétentes**

L'article D.IV.54 alinéa 1<sup>er</sup> indique que c'est « l'autorité compétente » qui a le pouvoir d'imposer des charges d'urbanisme dans le cadre de la délivrance d'un permis.

Le CWATUP désignait expressément le « collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement » (ancien article 128 §2).

L'article D.IV.54 s'intègre dans le Chapitre VII du Titre II du Livre IV « Permis et certificats d'urbanisme » du CoDT. Le Chapitre I du Titre II du Code désigne les « autorités compétentes » pour statuer sur les demandes de permis, soit le collège communal, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement.

Le législateur wallon a suivi la logique selon laquelle toute autorité compétente pour délivrer ou modifier un permis peut imposer, à l'occasion de sa décision, des charges d'urbanisme.

#### **5.3.2. Actes et travaux**

L'article D.IV.54 alinéa 2 révèle que seuls des « actes et travaux » peuvent être imposés au titre de charges d'urbanisme, « à l'exclusion de toute contribution en numéraire ».

Cette mesure annonce un choix clair du législateur wallon de contredire la Circulaire de 2009 qui permettait des charges en numéraires « si le projet se situe dans le périmètre de protection d'un bien classé ou d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde », afin de « financer le programme de restauration ou de mise en valeur de ces immeubles d'intérêt patrimonial »<sup>66</sup>.

Les charges d'urbanisme ne peuvent donc plus constituer en un prélèvement d'argent, ce qui peut créer des difficultés dans le cadre de projets successifs, difficultés pourtant mises en lumière par l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) : « Une question qui revient souvent est celle des projets successifs. Quand il y a des projets successifs, on sait que des charges peuvent être communes à l'ensemble de ces projets envisagés et successifs. À l'heure actuelle, il n'y a pas de possibilité d'imposer cette charge au premier constructeur, puisque ce serait une charge considérée comme disproportionnée. Pourtant cette charge est nécessaire. Qui la prend en main, qui la prend à sa charge ? Finalement, ce serait les pouvoirs publics. La question qui est posée est de savoir si l'on ne pourrait pas créer à ce niveau des projets successifs, des charges financières qui permettraient notamment – c'est un exemple, mais tout cela pourrait être défini dans le cadre d'un arrêté – d'alimenter un fonds, fonds qui permettrait la création de charges communes à ces projets successifs. C'est la première question que l'on pose et proposition que l'on fait »<sup>67</sup>.

L'article D.IV.54 alinéa 3 précise ensuite que les « actes et travaux » imposables au titre de charges d'urbanisme sont limités à la « réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement ».

### 5.3.3. Nature des actes et travaux

L'article R.IV.54-1 alinéa 1<sup>er</sup> précise que « la nature des charges imposées ne doit pas nécessairement être en relation immédiate avec le projet autorisé », ceci, en contradiction claire avec la jurisprudence du Conseil d'État du 15 juin 2009<sup>68</sup> qui disait pour droit que les charges consistaient en des « travaux en relation immédiate avec la construction ou le lotissement autorisé par le permis ».

En conséquence, un projet de centre commercial pourrait être subordonné à la construction d'une crèche, sans qu'il faille démontrer que cette construction soit en lien avec le centre commercial ni qu'elle ne réponde à un besoin des commerçants ou des clients du centre commercial.

L'article D.IV.54 alinéa 3 énumère limitativement les actes et travaux susceptibles d'être imposés au titre de charges d'urbanisme. Le caractère limitatif de cette liste est cependant relatif dès lors que l'autorité administrative peut subordonner la délivrance du permis à « toutes mesures favorables à l'environnement ».

Les points suivants tentent de préciser la nature des actes et travaux imposables.

#### 5.3.3.1. Voiries

L'article R.IV.54-1 §2 alinéa 1<sup>er</sup> enseigne que « Les voiries (...) visé[e]s à l'article D.IV.54, alinéa 3, sont entendu[e]s au sens large et intègrent notamment les aménagements visant à améliorer le déplacement des différents usagers et leur sécurité, les équipements, le mobilier, tels que le placement de poteaux d'éclairage, de signalisation routière, la réalisation d'une piste cyclable, d'un piétonnier, l'aménagement d'un parking public, d'une place, la création ou l'extension des impétrants ou de l'égouttage qui profitent à la collectivité, la construction d'un abribus (...) ».

<sup>66</sup> *Op cit.*, Circulaire ministérielle du 20 mai 2009.

<sup>67</sup> Parlement wallon session 2015-2016, séance publique commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, 14 janvier 2016, C.R.I.C. N° 82, p. 34 et 35.

<sup>68</sup> C.E., n° 194.193, 15 juin 2009, UNION PROFESSIONNELLE DU SECTEUR IMMOBILIER.

### 5.3.3.2. *Construction ou équipements publics ou communautaires, en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis*

L'article R.IV.54-1 tend à déterminer les caractéristiques que des constructions ou des équipements doivent remplir pour être des « constructions ou équipements publics ou communautaires ». Ces travaux « sont soit relatifs aux activités dont l'accomplissement est indispensable à la réalisation du bien commun et qui justifient que les pouvoirs publics veillent à l'existence de l'offre, soit l'équipement ou la construction qui est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé. Peuvent être imposés par exemple la création d'une plaine de jeux, d'un équipement sportif, la construction d'une crèche, d'une maison de quartier ».

Ce texte s'inspire directement de la jurisprudence du Conseil d'État et plus particulièrement de son arrêt d'OULTREMONT et consorts du 16 avril 2014<sup>69</sup>.

Dans son avis sur la partie réglementaire du CoDT, la haute juridiction a souhaité néanmoins attirer l'attention du Gouvernement « sur le fait que, dans des arrêts récents, le Conseil d'État a précisé ou nuancé la jurisprudence dont le texte en projet reflète le contenu ». Il faut déduire du fait que le texte de la partie réglementaire n'ait pas été modifié sur ce point que le Gouvernement a souhaité s'en tenir à l'ancienne définition de la haute juridiction, notamment afin de ne pas étendre cette notion à des constructions susceptibles de créer un bénéfice pour le projet.

Dans le concept d'équipements publics ou communautaires, l'article D.IV.54 intègre, par rapport à la rédaction du CWATUP, la notion de « conduites et canalisations ». Sur cette question, les travaux parlementaires précisent qu'« il ne s'agit pas de raccorder les particuliers. Il s'agit de prévoir que, s'il y a une ouverture de voiries, le demandeur devrait avertir tel ou tel intervenant que l'on ouvrira la voirie et que, peut-être, ce serait le bon moment pour insérer tel ou tel impétrant ou bien que, par exemple, il y aurait une obligation d'équipements sur un tronçon donné – on sera sur une canalisation de transports par exemple, entre deux nœuds, ou ce genre de choses – il ne s'agit pas d'organiser le raccordement individuel de chaque particulier, parce qu'alors, on ne serait plus dans une situation d'équipements publics ou communautaires. »<sup>70</sup>.

En ce qui concerne la question des logements d'utilité publique, l'UVCW proposait de « confirmer la possibilité d'imposer la création de logements publics via les charges d'urbanisme, ce pour rencontrer l'objectif de 10 % de logements publics en Wallonie, mais aussi pour rencontrer la mixité sociale au sein des nouveaux quartiers ou des quartiers que l'on veut créer. C'est une pratique qui existe dans d'autres régions et qui est déjà mise en œuvre par plusieurs communes en Wallonie, mais qu'il serait sans doute intéressant de confirmer définitivement au sein du CoDT »<sup>71</sup>. Le projet de CoDT initial prévoyait en effet, en son article D.IV.60, que l'autorité compétente pouvait subordonner la délivrance du permis à la cession, à titre gratuit, de « terrains et de bâtiments destinés à la création de logement par un opérateur immobilier au sens du code wallon du logement et de l'habitat durable ». Cette phrase est supprimée par un sous-amendement (Doc. 942 (2013-2014) N° 287) sur la base de la justification suivante : « il convient que la nécessité d'imposer des charges d'urbanisme n'entrave pas l'activité économique. Par ailleurs, ces éléments peuvent être fixés à travers des équipements publics communautaires ». Il semble donc que la notion d'équipements intègre les logements d'utilité publique.

<sup>69</sup> C.E., n° 227.137, 16 avril 2014.

<sup>70</sup> Parlement wallon session 2013-2014, séance publique commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, vendredi 28 mars 2014 C.R.I.C. N° 126 (2013-2014) – réponse de Philippe Henry, page 53

<sup>71</sup> Parlement wallon, session 2015-2016, 14 janvier 2016, C.R.I.C. N° 82 (2015-2016) – exposé de M. Ceder, Union des villes et communes de Wallonie, page 34.

### 5.3.3.3. Mesures favorables à l'environnement

L'article R.VI.54-1 précise que « Les mesures favorables à l'environnement visées à l'article D.IV.54, aliéna 3, sont celles ayant un impact favorable notamment sur la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, architectural et archéologique et les paysages, tels que l'utilisation de matériaux écologiques, le placement d'une installation de chauffage collective, le placement d'une installation de production d'énergie renouvelable, la maîtrise de la gestion des déchets ménagers, de la gestion de l'eau, l'imposition de fauchages tardifs, l'inscription du projet dans le plan Maya ou la plantation de haies ».

### 5.3.3.4. Cession à titre gratuit

Le CoDT prévoit de nouveau la possibilité, pour les autorités compétentes, d'imposer la cession, « à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles » de « la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ».

Dans ses travaux parlementaires, le législateur explique, si besoin en était, que « quitte et libre de toutes charges, c'est la même chose que ce qui existe dans les contrats de vente. Cela veut dire que, s'il y a transfert à un nouveau propriétaire, il n'y a pas d'hypothèque, il n'y a pas d'obligation de mener une action particulière. C'est 'quitte et libre de toutes charges'. Ce sont des termes bien connus. »<sup>72</sup>.

Le CoDT spécifie que l'imposition d'une telle charge d'urbanisme doit se faire dans le respect du principe de proportionnalité, ce qui était par ailleurs déjà acquis.

Enfin, le CoDT précise que peuvent être cédés, en outre, des biens pouvant accueillir des constructions ou équipements publics ou communautaires. *A contrario*, nous pouvons en déduire que des biens qui ne sont pas susceptibles d'accueillir de tels constructions ou équipements ne peuvent faire l'objet d'une cession à titre gratuit.

## 6. CONCLUSIONS

L'analyse chronologique des mécanismes des conditions et des charges d'urbanisme, à travers les travaux parlementaires et l'évolution de la jurisprudence, nous permet de mettre en lumière la **mutation conceptuelle** de l'outil charges d'urbanisme : depuis la *quasi*-condition de faisabilité, en passant par la redevance – contrepartie du service qu'offre la collectivité –, pour atteindre le nouveau mécanisme, spécifique à la Wallonie, de compensation de l'impact du projet sur la collectivité au niveau communal.

De plus, cette approche chronologique nous aide à expliquer les **différences entre les charges d'urbanisme et les conditions d'urbanisme** telles qu'elles sont d'application dans le cadre du nouveau régime du CoDT, ainsi que l'évolution de cette comparaison.

Tant les conditions que les charges d'urbanisme sont des obligations de faire imposées dans le cadre de la délivrance d'un permis.

Néanmoins, les deux mécanismes se situent respectivement à deux temps différents de la réflexion de l'autorité :

- Premièrement, l'autorité doit s'interroger sur le caractère faisable et intégrable à l'environnement bâti et non bâti du projet.

Si le projet n'a pas ces qualités, l'autorité a le choix : soit elle délivre le permis sous conditions ; soit elle doit refuser le permis.

---

<sup>72</sup> Parlement wallon session 2013-2014, séance publique commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, vendredi 28 mars 2014 C.R.I.C. N° 126 (2013-2014) – réponse de Philippe Henry, page 62.



- Dans le cas où l'autorité choisit de délivrer le permis, éventuellement assorti de conditions, elle doit se poser une deuxième question : le projet, tel que demandé, crée-t-il néanmoins un impact sur la collectivité au niveau communal.

Le cas échéant, l'autorité est face à un second choix : soit elle délivre le permis grevé de charges d'urbanisme ; soit elle le délivre sans charge. Ainsi, malgré que le projet ait un impact négatif prouvé sur la collectivité au niveau communal, l'autorité peut, discrétionnairement, autoriser le permis sans charge.

De plus, les deux mécanismes disposent désormais, grâce au CoDT, de deux bases légales distinctes et de deux définitions respectives. Ils se distinguent toujours par le caractère limitatif des charges, au contraire des conditions, et l'application différenciée du principe de proportionnalité à ces deux mécanismes, ainsi que la localisation des actes et travaux qui font l'objet de ces impositions.

C'est grâce à ces analyses chronologique et comparative, à l'étude d'autres mécanismes de compensation et à l'examen des articles du CoDT que nous proposons une méthode assurant le respect du **principe de proportionnalité**.

Le respect de ce principe est soumis à un double plafond : l'impact du projet sur la collectivité au niveau communal et l'objet du permis.

- L'impact est le bilan des coûts et des contributions aux besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité au niveau communal, que l'exécution du projet est susceptible d'entraîner. Il dépend de la localisation et de l'importance de ce projet.

L'impact à prendre en considération est calculé par rapport à un état initial, l'état de la collectivité avant-projet. Il est résiduel en ce sens que seul l'impact qui n'a pas pu être évité ou minimisé via les conditions d'urbanisme peut être compensé grâce aux charges. Seul l'impact de court terme, lié à l'infrastructure, et caractérisé par un contexte fixe dans le temps doit être comptabilisé.

Enfin, le CoDT limite l'impact à celui qui pèse sur la collectivité au niveau communal, c'est-à-dire sur le patrimoine commun des habitants d'une commune, caractérisé par leurs besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité.

- Dès lors que l'autorité constate que le projet crée un impact sur la collectivité, impact qu'elle entend compenser, elle ne peut le faire que dans la mesure où le coût financier des charges qui seraient imposées est raisonnable par rapport à l'objet du permis. Ce dernier sous-entend le coût, pour le promoteur, de l'entièreté du projet autorisé. Ce rapport raisonnable vise à assurer pour le promoteur une rentabilité viable et à ne pas, en conséquence, vider le permis de sa substance.

Enfin, le CoDT réforme la matière en y apportant de nombreux éclaircissements juridiques qui encadrent désormais la matière.

En vue de la rédaction d'un guide parfaitement pratique, la présente analyse doit être complétée tant au niveau de la procédure de délivrance de permis, qu'en ce qui concerne le respect de l'obligation générale de motivation formelle, appliquée aux conditions et aux charges d'urbanisme.

Seule, l'analyse juridique ne permet néanmoins pas d'opérationnaliser le mécanisme. Il est également nécessaire de déterminer le contexte socio-économique et environnemental dans lequel évolue les parties à un permis afin d'aider les autorités à déterminer les impacts concrets d'un permis et à appréhender la question de la rentabilité des projets pour le demandeur.

## CHAPITRE II. POINTS DE VUE DES ACTEURS WALLONS

### 1. INTRODUCTION

Ce chapitre a pour objectif d'établir un état des lieux des pratiques mises en œuvre en Wallonie en matière de charges d'urbanisme et de conditions (en accord avec le comité d'accompagnement de la recherche, la question de l'application des charges d'urbanisme et été associée à celle relative aux conditions d'urbanisme ; en effet, les entretiens exploratoires et les acteurs de terrain ont tôt fait de partager leurs difficultés dans la compréhension et l'application pratique de ces deux outils). Pour réaliser cet état des lieux, l'équipe de recherche s'est attelée à rechercher les initiatives mises en place par les communes. La parole a également été donnée à différents acteurs de terrain suivant un canevas d'interview structuré en quatre parties. Nous avons fait le choix de traiter séparément les pratiques mises en œuvre dans le cadre du CWATUP des stratégies d'application du CoDT. En outre, des interviews qualitatives ont également été menées auprès des représentants du secteur privés et de quelques experts du droit environnemental.

Préalablement, le point 2. de ce chapitre introduit à quelques principes d'économie foncière et immobilière qui semblent constituer des prérequis pour la bonne compréhension des points de vue exposés par la suite.

Les points de vue des acteurs communaux sont ensuite présentés, d'abord au point 3., au travers des acquis antérieurs de la CPDT (enquête auprès des CATUs de 2013) et ensuite au point 4., sur la base des entretiens menés dans le cadre de cette recherche.

Le point 5. expose les points de vue des acteurs du secteur privé. Le point de vue des experts du droit environnemental est ensuite brièvement abordé au point 6.

En conclusion, le point 7. fait la synthèse des attentes des acteurs rencontrés et s'interroge sur l'efficacité du dispositif wallon des charges d'urbanisme.

### 2. PRÉREQUIS D'ÉCONOMIE FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE

Cette section a pour but de brièvement passer en revue quelques principes économiques liés aux opérations foncières et immobilières. Ces éléments semblent incontournables pour une bonne compréhension des thématiques abordées dans la recherche.

#### 2.1. CLARIFICATION DES CONCEPTS DE BASE

##### 2.1.1. *Que faut-il entendre par foncier ?*

Par foncier, il faut entendre le sol-support, c'est-à-dire le fonds supportant la construction. La notion de foncier n'est pas une notion physique qui désigne la terre en elle-même. En réalité, la notion de foncier est à la fois juridique et économique car elle renvoie à la ressource susceptible de servir à une exploitation ou à la génération d'un revenu (la rente foncière). Sans droit d'appropriation, le foncier n'a aucune valeur et il existe donc un lien fort entre le juridique et l'économique dans le domaine des analyses foncières (COMBY, 2003).

Le foncier, ou plus précisément, chaque parcelle de foncier, constitue un objet complexe, doublement approprié, durable et hétérogène (HALLEUX, 2012) :

- Complexe parce que le foncier, malgré les recherches de plus en plus nombreuses à son sujet, reste un champ de connaissances relativement mal identifié. Ce champ découle des interactions entre différentes disciplines telles que l'économie, le droit, l'urbanisme et la géographie.
- Doublement approprié car si le terrain est acquis par un propriétaire, il est aussi un constituant d'un territoire occupé par une collectivité et administré par ses pouvoirs publics. Cette double appropriation est notamment l'une des pierres angulaires du système juridique et administratif organisant l'aménagement du territoire wallon. Elle renvoie ainsi à la maxime des droits du propriétaire sur son terrain, mais aussi aux devoirs qu'il a envers la collectivité.
- Durable car pourvu d'une durée de vie économique théoriquement infinie.
- Hétérogène car en raison de son caractère localisé, et au-delà des différentes catégories de terrains que l'on pourrait définir, un terrain d'une même catégorie ne sera jamais identique à un autre terrain de cette même catégorie.

### **2.1.2. Que faut-il entendre par opération foncière et par opération immobilière ?**

Nous pouvons définir une **opération immobilière** (ou de promotion immobilière) comme ayant pour objet la production ou la réhabilitation d'un produit immobilier (habitat individuel, habitat collectif, bureau, cellule commerciale...) à partir d'un support foncier. Une **opération foncière** (ou de promotion foncière), quant-à-elle, est une opération qui vise à produire une parcelle viabilisée susceptible d'accueillir une opération immobilière (ex. lotissement). En France, le terme « **d'aménagement** » (implicitement « d'aménagement de parcelles ») est fréquemment utilisé en référence aux opérations de promotion foncière.

## **2.2. LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT FONCIER ET IMMOBILIER**

### **2.2.1. La diversité des acteurs et des fonctions**

L'examen empirique du déroulement d'opérations foncières et immobilières fait apparaître une suite de décisions et d'activités qui s'enchaînent dans le temps de façon assez rigoureuse. On peut les décrire comme les phases d'un processus technique, comme un ensemble de contrats, ou comme une série de prestations de biens et de services qui s'accompagnent de flux monétaires. L'analyse de ce processus part d'une constatation : cet ensemble d'opérations est réparti entre des acteurs et les modalités de la répartition ainsi que la nature et le nombre de ces acteurs concernés varient. Au cours de l'histoire, les agents ont changé : du couple propriétaire du terrain - entrepreneur, on est passé à une possible combinaison complexe de financiers - promoteurs - architectes - bureaux d'études - entrepreneurs - vendeurs. Telle opération, nécessaire au processus, ne pouvant donc être attribuée de façon générale à un type d'acteur déterminé, il nous faut trouver un autre principe d'organisation des opérations que leur répartition empirique entre les agents. Quand les agents changent, la plupart des opérations demeurent et peuvent être réparties en des ensembles articulés que, sur base des développements de C. TOPALOV (1974, p. 101), nous choisissons d'appeler *fonctions*. Parmi ces principales fonctions, nous discernons :

- les fonctions liées au sol-support avant l'opération, c'est-à-dire l'investissement et l'occupation ;
- la promotion (foncière et immobilière) ;
- le financement de la promotion (foncière et immobilière) ;
- l'obtention des autorisations administratives (pour les opérations foncières et immobilières) ;
- la construction (foncière et immobilière) ;

- la commercialisation (foncière et immobilière) ;
- les fonctions liées au produit immobilier final, c'est-à-dire l'investissement et l'occupation.

#### 2.2.1.1. *Les fonctions d'investissement et d'occupation*

Une opération immobilière peut se concevoir comme la phase de transformation d'un sol-support en un produit immobilier. De même, une opération foncière a pour objectif de transformer un sol-support en produit foncier constructible. Il existe deux types de fonctions liées au sol-support et au produit final d'une opération immobilière ou foncière : la fonction d'investissement et la fonction d'occupation. Ces fonctions d'investissement et d'occupation sont respectivement assurées par le propriétaire et par l'occupant. Il est bien sûr possible que la même personne – morale ou physique – remplisse les deux fonctions (configuration du propriétaire-occupant).

#### 2.2.1.2. *La fonction de promotion*

Le promoteur d'une opération est l'acteur qui prend l'initiative de sa réalisation. Il s'agit du maître d'ouvrage. Personne morale ou physique, le maître d'ouvrage s'assure de la faisabilité de l'opération, en définissant le programme, sa localisation, ses objectifs et en déterminant le plan de financement prévisionnel (NAPPI-CHOULET, 1999, pp. 22-23). Il est en relation avec les maîtres d'œuvre et les entreprises qu'il choisit.

Les maîtres d'ouvrage peuvent être animés par deux objectifs distincts : soit l'auto-occupation (cas d'un particulier en matière de logement ou d'une entreprise en matière de locaux d'activités), soit la commercialisation (cas d'un promoteur professionnel). À l'objectif de l'auto-occupation correspond la filière de l'auto-promotion, où le futur occupant de l'immeuble assure la maîtrise d'ouvrage pour son propre compte. En matière de production immobilière résidentielle, la Belgique présente une particularité forte, celle de la prédominance de l'auto-promotion.

La filière de l'auto-promotion s'oppose à la filière promoteur, où la maîtrise d'ouvrage n'est pas assurée en vue de l'occupation, mais en vue d'une commercialisation. Certains promoteurs professionnels peuvent agir de manière occasionnelle et ne bénéficier que d'une faible expertise technique et commerciale, à l'image de certains propriétaires qui décident de valoriser leur terrain en montant une opération simple de lotissement. Pour d'autres, la promotion correspond à une activité professionnelle à titre principale. Parmi ces derniers, on peut trouver des opérateurs intégrés à des groupes financiers institutionnels ou à des multinationales de la construction. La motivation des promoteurs professionnels à lancer des opérations peut s'appréhender via l'objectif de la maximisation du profit. Toutefois, la possibilité de réaliser une marge bénéficiaire n'est pas le seul critère à prendre en compte pour décrire leur action. Il en existe un second, également essentiel, celui du risque. Comme tout agent économique, les promoteurs sont supposés avoir une aversion face au risque.

### 2.2.1.3. *La fonction de financement*

Il est habituel que le maître d'ouvrage ne dispose pas de l'entièreté des capitaux nécessaires à la réalisation de son projet. En conséquence, afin de voir le jour, le projet nécessite l'intervention de financiers. Cette fonction de financement concerne les deux catégories de maîtres d'ouvrage : les futurs occupants et les promoteurs professionnels. Le financement peut s'opérer via des emprunts ou via des subventions (principalement pour les maîtres d'ouvrage publics). Pour les emprunts, il est opportun de différencier le financement à court terme de l'opération et le financement à long terme de l'acquéreur. Le financement à court terme est accordé au promoteur pour faire face à ses découverts de trésorerie durant le montage et la réalisation de l'opération. Son montant est déterminé lors d'un tour de table associant le promoteur, les financiers et éventuellement certains investisseurs intéressés (NAPPI-CHOULET, 1999, p. 26). Le financement à long terme est destiné à l'acquéreur du produit immobilier. Un exemple de prêt à long terme correspond aux prêts hypothécaires destinés aux ménages désireux de devenir propriétaire de leur logement.

### 2.2.1.4. *La fonction de l'obtention des autorisations administratives*

En plus de convaincre ses financiers de la faisabilité économique de son projet, le maître d'ouvrage doit également convaincre les autorités publiques de sa conformité aux lois et principes du bon aménagement du territoire. La mise en place d'une opération foncière ou immobilière implique, en effet, l'obtention d'autorisations administratives. Les modalités relatives à l'obtention de ces autorisations seront variables en fonction du type de projets et du cadre juridique. Elles pourront également être plus ou moins complexes en fonction des possibles réactions du voisinage et des obligations susceptibles d'être imposées (par exemple des charges d'urbanisme).

### 2.2.1.5. *La fonction de construction*

Lorsque les autorisations et les financements sont disponibles, la phase de construction peut débuter. Elle est du ressort du maître d'œuvre. Qu'il s'agisse d'une opération foncière (viabilisation) ou immobilière (construction d'un bâtiment), ce dernier est responsable de la conception technique, de la recherche des entreprises de travaux, du contrôle et du suivi des travaux d'exécution des ouvrages à réaliser. Il conçoit le projet pour le compte du maître d'ouvrage. Cette fonction est assurée en général par les architectes, mais elle peut également concerner d'autres professions, comme les entrepreneurs, les ingénieurs ou les bureaux d'études techniques (NAPPI-CHOULET, 1999, p. 23).

### 2.2.1.6. *La fonction de commercialisation*

Lorsqu'un bien a été mis en place par un promoteur, différents procédés de commercialisation existent : la vente à l'utilisateur, la location à l'utilisateur, ou encore la vente à un investisseur désireux de se constituer un patrimoine dans l'immobilier locatif. Pour les parcelles des lotissements ou pour les logements neufs (individuels ou collectifs), la commercialisation sera souvent réalisée par les services de vente des promoteurs.

## 2.2.2. **Les acteurs directement concernés par la problématique des OP**

Les OP s'inscrivent généralement dans le cadre d'opérations foncières ou immobilières d'une certaine envergure. Ces opérations réunissent un grand nombre d'acteurs plus ou moins concernés par les OP. De manière simplifiée, trois acteurs principaux occupent des fonctions clés : le propriétaire initial, le promoteur et l'autorité publique.

Le **propriétaire initial**, pouvant être public ou privé, dispose de la maîtrise foncière au travers des droits d'usus (droit d'utiliser un bien), de fructus (droit d'en tirer des fruits, un loyer) et d'abusus (droit d'en disposer, de le donner ou de le vendre). Il dispose ainsi du droit d'urbaniser pour autant qu'il rencontre les réglementations en vigueur en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

**Le promoteur foncier ou immobilier** est, comme nous l'avons détaillé ci-dessus, l'acteur qui prend l'initiative de réaliser une opération foncière ou immobilière. L'opération doit permettre de générer de la valeur ajoutée mais elle est souvent associée à une prise de risque financier. Afin de lancer l'opération, le promoteur devra obtenir l'aval du propriétaire initial afin d'effectuer un transfert de droit de propriété.

Les **autorités compétentes** en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, locales ou régionales, interviennent pour s'assurer de la conformité du projet vis-à-vis des réglementations en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Dans la plupart des cas, elles sont tenues de faire respecter le bon aménagement des lieux et un impact limité des nuisances induites par le projet sur l'homme et son environnement. C'est dans ce cadre qu'elles peuvent assortir le permis d'obligations pour le promoteur. Leur rôle associe une action administrative et décisionnelle.

### **2.3. LES MARCHÉS FONCIERS ET IMMOBILIERS : UN FONCTIONNEMENT QUI S'ÉCARTE DES LOIS DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE**

Le marché en concurrence parfaite est généralement défini vis-à-vis du respect de quatre conditions :

- l'atomicité de l'offre et de la demande, à savoir que les offreurs et les demandeurs sont suffisamment nombreux pour que les actions de l'un d'entre eux n'engendrent pas de changements de comportement chez les autres acteurs ;
- l'homogénéité du bien échangé ; les biens mis en vente dans leur ensemble peuvent être considérés comme identiques entre eux ;
- la transparence du marché signifiant que les différents offreurs et demandeurs sont parfaitement au courant des conditions de prix qui régissent le marché. Ils ont également connaissance des quantités de biens disponibles et des caractéristiques propres de ces derniers. Ils ont dès lors une connaissance complète du marché et de ses tenants et aboutissants ;
- la mobilité parfaite des offreurs et des demandeurs : l'entrée dans le marché est caractérisée par une totale liberté tandis que la sortie est exempte de toute entrave quelle qu'elle soit.

Les marchés fonciers et immobiliers sont des marchés quelque peu particuliers, car les biens qui s'y échangent sont caractérisés par une immobilité physique, une indivisibilité et une hétérogénéité. En outre, ils font l'objet d'une information partielle et différenciée en fonction des acteurs. C'est surtout la demande qui est à la base de l'établissement des valeurs, dans un type de marché qui est proche d'une concurrence monopolistique : l'offreur est le seul à offrir un bien différencié, mais les potentiels acheteurs ont la liberté de pouvoir se rabattre vers des produits substitués si le premier bien proposé ne les intéresse pas (MALDAGUE, 2014). En conséquence de tout cela, les valeurs des biens fonciers et immobiliers sont loin d'être expliquées par les seules lois de l'offre et de la demande à l'œuvre dans les marchés en concurrence parfaite.

Il est important de ne pas confondre les deux notions que sont le prix et la valeur lorsque l'on s'intéresse aux marchés fonciers et immobiliers. Le prix peut être défini comme une somme d'argent que le vendeur reçoit en échange d'un bien ou d'un service dans le cadre de l'évènement historique d'une transaction. En réalité, le prix d'un bien foncier ou immobilier n'est égal à sa valeur qu'en de très rares circonstances. La valeur peut être appréhendée comme une tendance centrale au sein d'une distribution de probabilités constituées par les prix de vente observés.

Selon F. DES ROSIERS (2001), « la valeur marchande d'un bien est définie comme le prix de transaction le plus probable auquel en arriveront un acheteur et un vendeur qui disposent de toute l'information nécessaire pour juger des caractéristiques du produit – soit dans le cadre d'un marché en concurrence parfaite – et qui agissent en toute indépendance et en toute liberté, sans que ni l'un ni l'autre ne soit en mesure d'exercer quelque forme de contrôle que ce soit sur le marché du bien en question – ce qui définit le marché atomistique ». Or, ces caractéristiques ne se rencontrent pas dans le cadre des marchés fonciers et immobiliers. Au final, le prix d'équilibre auquel s'échangera un terrain ou un bâtiment sera plutôt le reflet du consensus trouvé entre l'acheteur et le vendeur, ceux-ci ayant un pouvoir de négociation et d'information parfois fort différent. L'acteur le mieux informé pourra augmenter ou diminuer le prix à son avantage et en tirera ainsi profit (HALLEUX, 2009).

La valeur du bien foncier ou immobilier varie non seulement en fonction de ses caractéristiques intrinsèques, mais aussi en fonction de sa localisation au sens large. Ainsi, la théorie économique urbaine classique enseigne que « les valeurs des sols des zones les plus accessibles à l'emploi, aux loisirs et aux autres lieux d'attraction sont les plus élevées, toutes choses égales par ailleurs » (DEYMIER, 2003). Bien sûr, la valeur d'un terrain donné évolue aussi en fonction de l'affectation qu'il va recevoir, toute chose égale par ailleurs. Ainsi, un terrain verra sa valeur sensiblement varier selon le fait qu'il soit juridiquement constructible et/ou techniquement constructible ou inconstructible. En Wallonie, la seule affectation du Plan de Secteur entraîne un prix sensiblement plus élevé pour un mètre carré de terrain situé en zone d'habitat que pour un autre mètre carré de terrain voisin mais en zone agricole (en moyenne, le passage d'une zone inconstructible à une zone constructible conduit à une multiplication des valeurs foncières par trente).

Il résulte des éléments synthétisés ci-dessus que les marchés fonciers et immobiliers sont inefficaces (EVANS, 1995), dans le sens où il existe un écart plus ou moins important entre l'évaluation des valeurs – *in situ* ou statistiques – et le niveau réel des transactions (les prix). Le caractère très hétérogène des biens fonciers et immobiliers explique ces différences, leurs caractéristiques allant à l'encontre d'un prix qui soit admis de manière commune par les offreurs et les demandeurs. Le pouvoir variable de négociation des uns et des autres est à la base de ce phénomène.

En raison des caractéristiques précitées des marchés fonciers et immobiliers, l'expertise en immobilier est loin d'être une science exacte. B. DE POLIGNAC et J.-P. MONCEAU (2002, cités par HALLEUX, 2009) signalent que « l'expert conclut à une estimation qui se trouve sensiblement au centre d'une fourchette à l'intérieur de laquelle il pense, compte tenu de ses connaissances du marché, que le bien pourrait se vendre. Cela doit être rapproché du fonctionnement imparfait, au sens économique du terme, du marché de l'immobilier ».

Les marchés fonciers et immobiliers sont également concernés par des phénomènes de rétention et de spéculation. Le terrain (et l'immeuble qui est supporté le cas échéant) est vu comme un objet d'investissement pour lequel le propriétaire va espérer des gains à la revente. C'est ici que l'on trouve un lien particulièrement fort entre l'économie foncière (et immobilière) et le niveau de l'économie en général. Un propriétaire anticipant une croissance de l'économie va devenir réticent à la vente de son terrain, estimant que sa valeur va augmenter dans un futur proche, et que le prix auquel il pourra le vendre fera de même. On observe un phénomène identique lorsque la valeur d'un terrain ou d'un bâtiment s'élève suite à l'action de la collectivité ou du privé (construction d'une autoroute dans la région, aménagement d'un espace public de qualité, renforcement importante de l'offre commerciale à proximité...).

Les marchés fonciers et immobiliers sont également frappés d'une « rigidité à la baisse des prix de vente ». Ainsi, si le propriétaire initial est prompt à augmenter le prix attendu de son bien, il sera très réticent à le diminuer rapidement, même si la valeur vénale du bien est abaissée par les fluctuations de l'économie ou par la dégradation de l'environnement résidentiel. Ce phénomène est dénommé « l'effet cliquet ».

## 2.4. LA PROBLÉMATIQUE DE LA RENTE FONCIÈRE

### 2.4.1. *La rente foncière : introduction au concept théorique*

En économie, on définit une **rente** comme la partie des rémunérations versées à un facteur de production – le travail, le capital ou une ressource naturelle – qui dépasse la rémunération minimum nécessaire pour que ce facteur soit offert sur les marchés.

Le profit issu de la ressource naturelle qu'est le sol constitue un exemple de rente économique. En effet, si l'on ne parle que de la valeur du sol non viabilisé, le marché foncier correspond à un marché sur lequel s'échange des biens qui n'ont pas de coût de production. À de très rares exceptions près, comme celles des polders, le sol n'est pas produit et son coût de production est nul. Il en existe simplement une certaine quantité à allouer !

Pour les biens immobiliers, la rente foncière ne représente qu'une composante de la valeur immobilière ; il s'agit dès lors de ne pas confondre valeur immobilière et rente foncière. Afin de considérer la valeur d'un bien immobilier, il s'agit également de considérer les coûts et rémunérations liées aux autres facteurs de production, à savoir le travail et le capital. Dans le contexte urbain, la très grande majorité des biens résultent d'une valorisation ayant nécessité un investissement matériel impliquant la mobilisation de travail et de capital. C'est le cas de l'immobilier, mais c'est aussi le cas d'une parcelle qui n'est pas encore bâtie mais déjà techniquement viabilisée (déjà aménagée).

Afin de cerner de plus près le concept de rente foncière, il est opportun de considérer que les biens immobiliers sont des biens combinatoires dont la valeur dépend de la combinaison foncier – construction. Cette approche consiste à considérer que la valeur foncière (la rente foncière) représente la différence entre la valeur immobilière d'une part et les coûts liés aux facteurs travail et capital d'autre part. Cette approche met en avant la hausse de la rente foncière qui accompagne le développement économique, l'élévation dans la hiérarchie urbaine ainsi que le rapprochement aux centralités urbaines. En effet, les valeurs foncières seront d'autant plus importantes que les économies seront développées, que les villes seront importantes et que les lieux seront centraux. En d'autres termes, les valeurs foncières vont progresser avec la compétition que les agents économiques se livrent pour occuper la ressource (pour occuper l'espace).

### 2.4.2. *La rente foncière : un revenu illégitime pour le propriétaire*

La science économique considère depuis le dix-neuvième siècle (GUIGOU, 1982) qu'il est illégitime que le propriétaire capte la rente foncière. En effet, d'un côté, comme nous venons de le préciser, le foncier n'a pas de coût de production. Par contre, d'un autre côté, il peut être vendu à un prix qui reflète sa valeur, celle-ci étant largement déterminée par les caractéristiques de la demande. Ainsi, le propriétaire foncier pourra capter de cette manière une partie de la richesse produite par d'autres secteurs de l'économie. La rente qu'il obtient ne récompense aucun effort de sa part, d'où son caractère illégitime.

En plus d'être illégitime, la rente foncière est également économiquement inefficace et socialement injuste. Généralement, une augmentation des niveaux fonciers se traduira, d'une part, par des dépenses supplémentaires pour la quasi-totalité de la population, y compris les personnes les moins favorisées, et, d'autre part, par des profits pour un nombre limité de propriétaires.



Au final, le caractère illégitime de la rente foncière résulte des causes fondamentales qui conduisent à la hausse des valeurs foncières. Comme nous venons de le préciser, les valeurs foncières sont tout d'abord la résultante du travail de l'ensemble de la société puisqu'elles sont directement liées aux moyens financiers projetés dans les marchés fonciers et immobiliers grâce aux revenus que l'activité économique induit pour les ménages et pour les entreprises. En outre, une rente foncière peut surgir lorsqu'une révision d'un dispositif d'urbanisme est menée afin de donner à une partie plus ou moins importante du territoire une affectation urbanisable (par exemple pour la Wallonie la transformation d'une zone agricole du Plan de Secteur en zone d'habitat) ou plus génératrice de revenus.

Dans le même ordre d'idées, la puissance publique peut contribuer à augmenter la valeur des terrains, et donc la rente, par la réalisation de diverses infrastructures et aménagements qui apportent un intérêt aux possesseurs ou locataires actuels ou futurs d'un bien immobilier. Par exemple, la création d'une autoroute à quelques kilomètres peut faire grimper la valeur du bien car celui-ci sera plus accessible. Dès lors, la rente peut, en corollaire, monter à son tour. Le secteur privé peut aussi être responsable de ce phénomène. Par exemple, un développeur immobilier réalisant un centre commercial peut entraîner indirectement une hausse des valeurs foncières et immobilières des biens situés dans le voisinage, car il dote ces biens d'un atout pour les ménages possesseurs ou locataires : l'accessibilité aux commerces s'en trouve nettement améliorée.

## **2.5. LE CALCUL À REBOURS DU PROMOTEUR**

### **2.5.1. *Le principe de base***

Dans le cadre d'une promotion immobilière, le terrain peut être perçu comme un facteur de production et un bien intermédiaire, dont le prix est influencé par l'affectation finale et l'immobilier qui l'occupera. Ainsi, le promoteur peut estimer la valeur du foncier qu'il souhaite acquérir via le « calcul à rebours » (TOPALOV, 1974).

Le calcul à rebours est établi sur la base d'un plan financier prévisionnel préparé par le promoteur. Ce plan financier intègre une estimation des recettes, des différents types de dépenses (coût de construction, frais financiers, taxes ...) ainsi que de la marge qu'il estime minimale pour se lancer dans l'opération. Que le calcul soit implicite ou explicite, c'est sur la base des estimations du plan prévisionnel que le promoteur déduit le prix du terrain pouvant être offert au propriétaire. Plus précisément, c'est sur la base de cette information que le promoteur négocie avec le propriétaire. Bien sûr, au-dessus du prix maximal, il n'enclenche pas l'opération car la marge attendue n'est pas suffisante. Par contre, en deçà, il prive le propriétaire initial d'une partie de la rente foncière qu'il aurait pu capter s'il avait été mieux informé. L'information dont dispose le propriétaire étant notamment dépendante du nombre de promoteurs potentiels avec lesquels il est en négociation, on peut en déduire qu'une concurrence entre promoteurs facilite la captation de la rente foncière par le propriétaire.

Le mécanisme du calcul à rebours concerne à la fois l'articulation entre les marchés fonciers et immobiliers et l'articulation entre le marché des terrains à équiper (des gisements fonciers) et le marché des parcelles viabilisées. De ce point de vue, les lotisseurs doivent être considérés comme de véritables « promoteurs fonciers ». Il est intéressant de s'arrêter ici sur leurs modes d'actions :

« 1) Le lotisseur examine le prix des terrains prêts à être bâtis environnant la parcelle qui l'intéresse. A partir de là, il déduit lui-même le prix de vente qu'il va proposer à l'acquéreur. Il retranche sa marge bénéficiaire.

2) Il défalque un certain nombre de frais qu'il estime lui-même :

- frais directs sur le terrain (géométrie, évictions ...)
- aménagements (travaux intérieurs, extérieurs, participations aux équipements collectifs)
- charges fixes (frais d'agences, services après-vente)

- charges variables (frais financiers, frais commerciaux, garanties bancaires, etc.).

3) Il connaît ainsi le prix du terrain nu maximal. Comme nous le signalait l'un de nos interlocuteurs : "Le terrain n'a jamais de valeur définie ... il n'a que celle qu'on lui donne" (entretien avec un lotisseur national). On retrouve donc tout à fait le calcul à rebours du promoteur. On peut véritablement parler de promotion foncière pour l'activité du lotisseur » (VINCENT, 1987, pp. 71-72).

Du mécanisme du calcul à rebours, nous retiendrons que ce n'est pas en général le prix élevé des terrains qui est responsable de la cherté des biens immobiliers. Au contraire, ce sont les niveaux de commercialisation des produits immobiliers, eux-mêmes largement déterminés par les caractéristiques de la demande, qui vont déterminer les plus-values foncières. En parallèle, le mécanisme du calcul à rebours illustre parfaitement l'enjeu du conflit de la captation de la rente foncière entre le propriétaire d'une part et le promoteur d'autre part. La mise en avant du mécanisme du calcul à rebours conduit également à mettre en exergue le sujet de la prévisibilité des OP. En effet, lorsque les OP sont connues suffisamment tôt par le promoteur, il est alors en capacité de les faire supporter par le propriétaire grâce à une limitation du prix d'achat. Il s'agit là d'une situation qui permet la collectivisation indirecte de la rente foncière (voir point 2.6.) tout en évitant de réduire la marge escomptée par le promoteur.

Les secteurs de la promotion et de la construction objectent généralement que le montant des OP n'est pas répercutable sur le prix d'achat du foncier. On peut effectivement comprendre que les propriétaires soient réticents à réduire leur prix de vente mais, selon toute logique, les promoteurs n'investiront dans un projet qu'à des conditions leur permettant de maintenir leurs marges bénéficiaires. Le propriétaire qui souhaite vendre son terrain n'a dès lors d'autre choix que de diminuer son prix. Afin d'étayer cette idée, nous pouvons nous référer à la littérature dédiée au sujet du zonage inclusif<sup>1</sup>. La pratique du zonage inclusif entraînant une baisse de rentabilité pour le promoteur, ce dernier ne peut compenser celle-ci que de deux manières : soit en faisant diminuer le prix d'achat du foncier, soit en augmentant le niveau de commercialisation des logements non soumis à contrainte. Or, il ressort assez clairement des recherches consacrées à ce sujet que l'impact du zonage inclusif sur les prix tend à disparaître au bout de quelques années (SCHUETZ *et al.*, 2007 ; BENTO *et al.*, 2009 ; DAS, 2010). Au final, la recherche en économie immobilière montre que, lorsque l'effet cliquet est passé, il y a bien une répercussion du montant des OP sur le montant de la rente foncière capté par les propriétaires fonciers.

### **2.5.2. Le calcul à rebours et la formation des niveaux fonciers en Flandre**

Bien que la logique du calcul à rebours ne soit généralement pas contestée (ni sur le plan scientifique ni de la part des acteurs du secteur de la promotion et de la construction), il est difficile d'en apporter des vérifications empiriques en raison de l'opacité qui caractérise les montages immobiliers. En la matière, l'évolution des prix fonciers observée en Flandre à la fin des années nonante offre une opportunité de vérification intéressante. Cette opportunité est liée à l'adoption en 1997 du *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV) par les autorités flamandes.

---

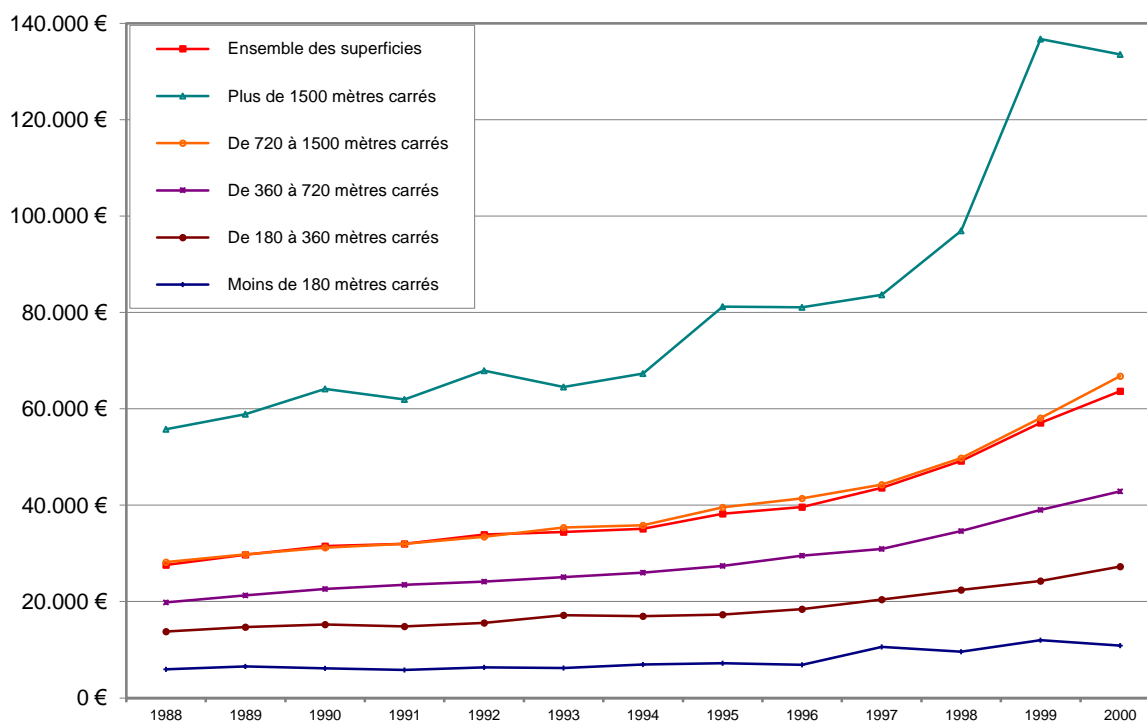
<sup>1</sup> Le zonage inclusif consiste à intégrer une certaine part de logement d'utilité publique au sein des grands projets de logement.

La figure 1 porte sur la Flandre. Il reprend l'évolution du prix des terrains en différenciant quelques grandes classes de superficie. Nous observons sur ce graphique que, à partir de 1998, les parcelles de grande superficie (plus de 1500 mètres carrés) subissent une croissance des prix s'inscrivant en rupture par rapport aux années précédentes. Afin d'expliquer cette situation, il faut observer que le RSV impose des seuils de densité minimale pour les nouveaux quartiers (parcelles maximales de 4 ares par habitation urbaine et de 6,5 ares pour les autres). Sur la base de l'hypothèse selon laquelle cet élément a été intégré par les promoteurs fonciers, la théorie du calcul à rebours apporte une explication cohérente. En effet, la réduction de la superficie des parcelles devant conduire à une croissance des recettes de commercialisation (une réduction de la surface des parcelles conduit à une réduction du prix par parcelle mais à une croissance du prix par unité de superficie), les nouveaux calculs financiers des lotisseurs ont alors poussé ces derniers à accepter des niveaux d'enchères plus élevés.

Au final, l'analyse du cas flamand indique que la publication du RSV a entraîné une densification qui a elle-même entraîné une hausse des valeurs foncières, hausse dont ont pu largement profiter les propriétaires fonciers. Vis-à-vis du principe économique selon lequel la rente foncière est à collectiviser, il s'agit là d'une évolution peu satisfaisante.

## 2.6. EN PRATIQUE, COMMENT COLLECTIVISER LA RENTE FONCIÈRE ?

Plusieurs auteurs classiques ont travaillé sur le sujet de la collectivisation de la rente foncière. Ne citons ici qu'H. GEORGES qui, en 1879 déjà, proposait la mise en place d'une taxe sur la seule valeur foncière. Dans une analyse plus récente datant de 2012, R. ALTERMAN a développé une comparaison de 13 pays concernant les pratiques concrètes mises en place par leurs autorités afin de collectiviser la rente foncière. Cette comparaison l'a conduit à proposer une typologie en trois catégories de pratiques : les pratiques directes, les pratiques macros et les pratiques indirectes.



Source : J.-M. Halleux 2005, sur base de données STADIM

**Figure 1 : Evolution du prix des terrains à bâtir en Flandre par classe de superficie**  
Source : HALLEUX, 2005

### 2.6.1. Les pratiques directes et macros

Les **pratiques directes** sont basées sur le constat moral qu'il est illégitime de privatiser la rente foncière. Partant de cette option philosophique, certains pays – dont Israël, le Royaume-Uni ou la Pologne – ont mis en place des taxes spécifiques lorsque l'on rencontre une situation où les dispositifs d'aménagement et d'urbanisme rendent des terrains juridiquement constructibles. Dans le même ordre d'idée, les « *cesiones* » pratiquées en Espagne sont des OP non négociables reposant sur le principe de la Constitution Espagnole de 1978 selon lequel la communauté doit bénéficier des avantages découlant des politiques publiques en matière d'urbanisme (GIELEN et VAN DER KRABBE, 2017). Par ailleurs, s'agissant de la Wallonie, le CoDT instaure une « taxe sur les bénéfices résultant de la planification » (CoDT, Art. D.IV.48). Cette taxe constitue un dispositif direct de captation de la plus-value foncière résultant d'une modification du zonage réglementaire (du Plan de Secteur).

Selon la comparaison internationale établie par R. ALTERMAN, les pratiques directes sont, au final, assez peu répandues. Cela s'explique parce qu'elles sont difficiles à expliquer aux électeurs et, en conséquence, impopulaires auprès des décideurs politiques. Force est donc de constater le décalage entre, d'un côté, les politiques foncières concrètes et, d'un autre côté, l'observation théorique selon laquelle il est philosophiquement et moralement légitime de collectiviser la rente foncière.

Par **pratiques macros**, il faut entendre des politiques foncières globales qui permettent de collectiviser la rente foncière même s'il ne s'agit pas ici de leur but premier. La collectivisation des terres mise en place sous les régimes communistes du 20<sup>ème</sup> siècle en constitue une application absolue. La politique de production foncière aux Pays-Bas est également basée sur ce type de pratiques dites macros. Cette dernière entraînant un monopole de fait des collectivités sur la production des terrains constructibles, cela s'apparente donc également à une collectivisation des terres, mais à une collectivisation qui demeure limitée à une courte période de temps qui correspond précisément au moment où la rente foncière augmente fortement suite au développement de l'urbanisation.

### 2.6.2. Les pratiques indirectes

Selon R. ALTERMAN, les **pratiques indirectes** sont bien plus répandues et bien plus importantes que les pratiques directes et macros. En effet, ce type de pratique a été recensé au sein de l'ensemble des 13 pays que cet auteur a eu l'occasion d'étudier. Les pratiques indirectes visent à solliciter une participation des propriétaires ou des promoteurs dans le cadre d'opérations d'urbanisation. Il s'agit ici de pratiques qui ne sont pas guidées par une volonté morale d'amener la collectivisation de la rente foncière mais qui, de manière plus pragmatique, sont liées au fait que les collectivités doivent trouver des moyens – financiers ou en nature – pour assurer les besoins induits par l'urbanisation. En effet, l'urbanisation entraînant à la fois des coûts et des bénéfices, les autorités publiques cherchent à profiter des seconds pour financer les premiers. C'est bien sûr dans ce cadre que s'inscrivent les dispositifs wallons des conditions et des charges d'urbanisme.

En comparaison des pratiques directes, les pratiques indirectes sont bien plus développées alors même que leurs justifications légales sont souvent moins cohérentes. « *In practice, a mixture of rationales may serve as the legal or public-policy ground for indirect value capture. Real-life application of indirect instruments often contains ambiguities about which of the alternative rationales is being applied in a particular case* » (ALTERMAN, 2012, p. 777). Il apparaît que le dispositif wallon des charges d'urbanisme n'échappe pas à ce constat de l'ambiguïté des justifications légales et des rationalités sous-jacentes.

En comparaison des pratiques directes et macros, une autre spécificité des pratiques indirectes est relative aux modalités de leurs émergences. D'un côté, les pratiques directes et macros sont liées à une émergence en *top-down*, avec une législation initiée par le niveau central (national ou régional). D'un autre côté, les pratiques indirectes sont davantage liées à une émergence en *bottom-up*. Ici également, le constat général peut être illustré par la situation du dispositif wallon des charges d'urbanisme. En effet, il ressort de nos entretiens auprès de témoins privilégiés que la réflexion régionale ayant conduit aux articles du CoDT sur ce sujet a été très largement influencée par les réflexions locales et, en particulier, par la note d'orientation préparée par la Ville de Namur<sup>2</sup>.

Le sujet des dispositifs indirects – et en particulier de l'instrument wallon des charges d'urbanisme – est également à relier au mécanisme du calcul à rebours dont nous avons vu ci-dessus qu'il permet de comprendre comment les propriétaires initiaux et les promoteurs se partagent la rente foncière. Avec la multiplication des dispositifs indirects, les autorités peuvent intervenir dans ce mécanisme. En effet, si les obligations qui vont peser sur le projet sont suffisamment prévisibles pour le promoteur, il va bien sûr les intégrer dans le calcul établis afin de préparer sa négociation avec le ou les propriétaires qu'il va devoir convaincre.

Sur la base des éléments que nous venons de décrire, il n'est pas étonnant que l'efficacité des dispositifs indirects de captation de la rente foncière soit largement déterminée par l'expertise des autorités et par leur préparation à la négociation immobilière : « *Governments should have well-trained professionals (planners or real estate experts) to negotiate with the developers or to develop preset formulas of impact assessment. The professionals need to be savvy in real estate economics to be able to assess the limits of what may be exacted from the developer without killing the projects* » (ALTERMAN, 2012). Idéalement, il s'agit de solliciter des obligations qui permettent de maximiser la collectivisation de la rente foncière tout en évitant d'entraver le bon développement des projets.

### **3. ACQUIS ANTÉRIEURS DE LA CPDT : ENQUÊTE AUPRÈS DES CATUS EN 2013**

Dans le cadre de la journée plénière d'ouverture de la Formation CPDT 2013, les chercheurs de la CPDT ont soumis aux Conseillers en Aménagement du Territoire et en Urbanisme (CATUs) un questionnaire relatif aux charges d'urbanisme. Ils ont ainsi recueilli les avis de 79 participants sur les 205 qui étaient présents, soit 38 % des communes.

L'analyse des réponses à ce questionnaire a permis d'établir différents constats.

En premier lieu, l'outil est largement utilisé au sein des communes, mais pas de manière systématique. En effet, 92 % des répondants disent que leur commune a déjà assortis de charges d'urbanisme l'octroi d'un permis. L'application de ces charges dans le cadre d'un permis de lotir est systématique pour 58 % des répondants, pour 39 % si c'est dans le cadre d'un permis d'urbanisation et pour 33 % lorsqu'il s'agit d'un permis d'urbanisme de constructions groupées.

---

<sup>2</sup> La *Note d'Orientation* Namuroise est disponible à l'annexe II du document « CPDT\_RF\_Décembre\_2017\_Annexe\_R1.2\_Annexes ».

Ensuite, il apparaît que le cadre légal est généralement connu mais assez peu explicite. 35 % des répondants estiment avoir une bonne compréhension des principes et de leur application, 37 % estiment les comprendre mais sans pouvoir les appliquer et enfin, 28 % disent ne pas avoir connaissance des principes légaux. En outre, seuls 28 % des répondants estiment que le cadre légal est suffisamment explicite et 14 % seulement estiment que l'information disponible est suffisante. De manière générale, les problèmes concernent l'interprétation des principes d'égalité et de proportionnalité. Bien que ces principes soient relativement connus, les communes s'interrogent sur la façon de les appliquer et elles se demandent à quel élément doit se rapporter la proportionnalité. Par ailleurs, elles sont confrontées à des demandeurs de permis qui estiment les charges trop lourdes et qui avancent que la proportionnalité n'est pas respectée.

En ce qui concerne le contenu des charges d'urbanisme, les répondants ont été invités à sélectionner les domaines sur lesquels elles portent :

- La cession, la réalisation ou la rénovation de voiries et d'équipements techniques (impétrants, sécurité, stationnement, déplacement doux, transports en commun) arrivent largement en tête (86 % des répondants) ;
- La cession, la réalisation ou la rénovation d'espaces publics arrive en second lieu (52 % des répondants) ;
- Les « mesures favorables à l'environnement » visant à diminuer l'impact des incidences, à favoriser l'utilisation durable des ressources naturelles et les performances énergétiques de l'urbanisation sont également fréquentes (38 % des répondants).
- La contribution à des équipements communautaires tels que les crèches, les écoles, les résidences pour seniors (10 % des répondants) et la cession de logements (5 % des répondants) sont peu fréquents ;
- La participation financière est relativement peu fréquente (16 % des répondants).

Il est frappant de constater ici la confusion qui règne entre les concepts de charge et de condition d'urbanisme. En effet, le premier domaine sur lequel portent les charges d'urbanisme concerne des impositions qui relèvent davantage de la définition des conditions que de celle des charges.

En ce qui concerne la localisation des charges d'urbanisme, 47 % des répondants estiment que celles-ci peuvent se situer en dehors du lieu du permis pour autant qu'elles restent à proximité. Seuls 9 % des répondants considèrent qu'elles peuvent être situées en dehors du lieu du permis et que la distance par rapport à ce lieu importe peu.

Les réponses au questionnaire révèlent également que l'application des charges d'urbanisme est généralement basée sur l'expérience et la négociation avec le promoteur et qu'elle s'intègre rarement dans un cadre stratégique d'aménagement du territoire au niveau communal. C'est manifestement le collège communal qui négocie les charges d'urbanisme avec le demandeur de permis (68 % des répondants) mais le CATU participe aussi régulièrement à cette négociation (42 % des répondants).

Par ailleurs, 38 % des répondants affirment recourir à des sources d'information pour estimer le coût de certaines charges. Parmi ces sources, on retrouve principalement les Comités d'Acquisition d'Immeubles, les bureaux de l'Enregistrement et les notaires mais également les agences immobilières, les géomètres communaux ou encore les statistiques régionales.

Enfin, ce questionnaire aborde également les attentes et les besoins des communes pour la mise en œuvre des charges d'urbanisme. Plus de la moitié des répondants expriment le besoin de disposer d'un cadre de référence comprenant :

- une liste des types de charges possibles avec des exemples de réalisation ;

- une estimation des coûts de réalisation des charges (voiries, logements, espaces publics...);
- un référentiel des types de charges acceptables par type de projets ;
- une clarification des principes de proportionnalité et d'égalité ;
- une précision relative au cautionnement demandé.

Divers répondants estiment également qu'il est nécessaire de sensibiliser les mandataires communaux à l'intérêt d'appliquer des charges d'urbanisme. Ils proposent également que les besoins en services et en équipements collectifs par village ou par quartier fassent l'objet d'une évaluation afin de définir des charges d'urbanisme en lien avec ces besoins. Ils suggèrent enfin que du personnel spécialisé dans la pratique des charges d'urbanisme soit prévu dans les communes en vue d'évaluer les besoins relatifs au type de charges d'urbanisme, d'estimer les coûts financiers de celles-ci et d'assurer le suivi de la réalisation et de la réception de ces charges sur chantier.

## **4. ENTRETIENS AVEC DES TÉMOINS PRIVILÉGIÉS AU SEIN DES COMMUNES WALLONNES ET ADMINISTRATIONS RÉGIONALES**

### **4.1. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE**

#### **4.1.1. Des acteurs de terrain**

Les constats et réflexions développées ci-après sont fondés sur des entretiens réalisés auprès de communes, de pouvoirs publics régionaux et de leurs représentants, et d'autres associations et institutions impliquées en la matière. Le sujet est sensible. Les charges d'urbanisme et les cessions à titre gratuit font toujours l'objet d'une négociation, parfois âpre. Pour en connaître les tenants et aboutissants réels, il a été choisi de garantir l'anonymat aux personnes interrogées.

L'échantillon des communes interviewées est exemplatif de la diversité des situations communales en région wallonne ; des communes où la pression immobilière et le niveau/besoin des infrastructures et des équipements de service public sont très importants, aux communes moins soumises à la pression immobilière mais confrontées à la dispersion et/ou à l'absence de certaines fonctions. Certaines communes sont familières avec l'outil des charges d'urbanisme et se montrent également assez proactives dans la prise en main du CoDT. Elles ont été pour la plupart accompagnées par l'UVCW qui a initié une réflexion sur l'application des charges d'urbanisme. Ont été interviewées parmi ces communes : Liège, Namur, Nivelles, Tubize. D'autres communes ont également été rencontrées, à savoir Amblève, Ath, Farciennes, Fléron et Wavre.

Les personnes interviewées sont issues du monde politique et de l'administration afin de croiser les regards sur la matière qui nous occupe. Au sein des administrations communales, ce sont les services de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire qui ont principalement été consultés. Néanmoins, l'aménagement du territoire, et de facto les charges d'urbanisme, constituent une matière transversale avec des effets concrets sur d'autres matières (logement, environnement...). Les communes n'ont d'ailleurs pas attendu le CoDT pour appréhender les projets immobiliers par le biais de leurs impacts sur la collectivité ; cette dernière étant appréhendée entre autre sous l'angle des infrastructures de mobilité, des finances communales, du logement d'utilité publique. La parole a ainsi été donnée à des représentants des services Mobilité et Travaux, de même qu'au directeur général d'une administration. Dans ce chapitre, nous traiterons également du rôle des fonctionnaires délégués et de l'administration régionale.

### 4.1.2. De la méthodologie des interviews

Afin de cerner les pratiques et usages des communes, les entretiens ont été structurés autour de quatre points<sup>3</sup>. Le rapport qui suit est construit sur cette base.

- La compréhension des outils des charges d'urbanisme et des conditions

L'objectif est d'apprécier le degré de connaissance des personnes interviewées en la matière ainsi que l'interprétation et l'application qu'ils en font, et ce au travers de questions relatives à la distinction entre la charge et la condition ainsi que l'intérêt d'en imposer.

- La politique communale en matière de conditions et de charges d'urbanisme

Dans ce deuxième point, nous nous intéressons aux règles établies, officiellement ou officieusement, par les communes. Une politique communale en matière de charge d'urbanisme devrait idéalement répondre à deux objectifs.

Elle est tout d'abord une opportunité de cibler les infrastructures et équipements nécessaires à la collectivité afin que le projet serve la stratégie territoriale de la commune. En ce sens, nous nous demandons si les communes ont anticipé ou vont mettre en place l'article R.IV.54 – 1 § 1 de l'arrêté du gouvernement wallon du 22 décembre 2016 ; les charges d'urbanisme peuvent ne pas être situées dans ou à proximité du projet pour autant qu'elles soient prévues par le SDC ou le SDPC.

Une politique communale est également une ligne de conduite offrant aux promoteurs et porteurs de projets de la transparence et de la sécurité dans leurs investissements. La prévisibilité de la charge (et de la condition) est en effet une donnée essentielle pour tout promoteur. Toutes les personnes interrogées insistent sur le fait que les règles doivent être connues, pour fournir un cadre structurant pour les décideurs et stable pour les demandeurs.

- Les modalités pratiques relatives à l'application des charges d'urbanisme et des conditions

Comment les communes mettent-elles en œuvre ces outils ? Telle est la question à laquelle nous tenterons de répondre sur la base de différents critères tels que les procédures administratives mises en œuvre. La question du numéraire est également abordée afin de déterminer si les communes avaient recours à ce dispositif et de quelle manière. Enfin, il sera fait état des risques liés à l'imposition des charges d'urbanisme.

- Le principe de proportionnalité et le caractère raisonnable de la charge

Le CoDT est le premier texte législatif à définir le principe de proportionnalité en Wallonie tout en précisant que seules les charges d'urbanisme sont à prendre en considération dans le calcul de proportionnalité. Le CoDT renseigne également la nécessité du caractère raisonnable des charges : est-ce que les communes tiennent compte de l'équilibre financier des projets qui leur sont soumis ?

---

<sup>3</sup> Le guide d'entretien est disponible à l'annexe I du document « CPDT\_RF\_Décembre\_2017\_Annexe\_R1.2\_Annexes ».



## 4.2. ANALYSE DES PRATIQUES ET USAGES SOUS CWATUP

### 4.2.1. La compréhension des outils des charges d'urbanisme et des conditions

#### 4.2.1.1. Distinction entre conditions et charges d'urbanisme

La majorité des personnes interviewées dispose d'une bonne **maîtrise des définitions juridiques**. Conceptuellement, conditions et charges sont bien distinguées l'une de l'autre, notamment de par les caractères non négociable et indispensable de la condition pour la faisabilité du projet. Les charges sont perçues comme un apport qualitatif du projet pour la collectivité.

Les concepts suscitent néanmoins quelques difficultés quand il s'agit de les exemplifier, entre autres parce qu'ils sont sujets à interprétation, notamment en ce qui concerne certaines infrastructures de mobilité. A partir de quand un rond-point est-il indispensable à la faisabilité d'un projet ? La question se pose entre autres au niveau des projets à proximité des voiries régionales à propos desquels la DGO1 remet des avis en termes de sécurité routière.

La difficulté se pose également concernant des dispositifs innovants, d'où le souhait émis par certains de disposer d'une liste de charges potentielles afin d'appréhender au mieux certains projets innovants. En effet, la distinction entre condition et charge est prépondérante pour déterminer ce qui doit être imposé et ce qui peut être négocié. Prenons ainsi l'exemple de l'éclairage lumineux. L'éclairage de la voirie est *a priori* une condition car elle est nécessaire à la sécurité des usagers de la voirie. Mais qu'en est-il de l'éclairage intelligent ? L'essentiel est de garantir la visibilité des usagers. Le dispositif d'éclairage intelligent présente des qualités en termes d'économie d'énergie et de diminution de la pollution lumineuse. Ces aspects qualitatifs ont-ils pour conséquence que l'éclairage intelligent soit une charge et pas une condition ?

Une minorité des personnes interviewées n'ont pas pu distinguer la condition et la charge du point de vue juridique. Soit parce qu'elles ne sont pas impliquées dans la gestion quotidienne des permis d'urbanisme, soit parce qu'elles interviennent à un niveau plus général de la planification et ne s'occupent pas des aspects procéduraux. Certains s'interrogent sur l'utilité de cette distinction et remettent en question une approche cahotante des projets. Les conditions et charges sont ainsi perçues comme des corrections apportées à un projet déjà ficelé afin de l'intégrer coûte que coûte dans un environnement. Ces acteurs de terrain privilégient une approche plus globale du projet, de la planification du lieu à la conception fine du projet, en concertation avec le promoteur.

#### 4.2.1.2. Champs et cadre d'application des charges d'urbanisme

Le champ d'application des charges d'urbanisme est vaste. Les communes en font notamment usage dans les domaines de la mobilité, de l'espace public, du logement d'utilité publique, de l'accueil de la petite enfance et des équipements communautaires. Elles font également preuve de créativité dans la conception même de la charge (station de voitures partagées, pistes cyclables...). Il n'existe pas de statistiques concernant la fréquence à laquelle des charges sont imposées et leur répartition selon les domaines évoqués précédemment. La Ville de Namur a fait l'exercice sur le total des permis délivrés avec charges d'urbanisme depuis 2015 ; les parcs (34 %), la voirie (33 %) et les équipements communautaires (17 %) sont les domaines les plus exploités en matière de charges d'urbanisme. A priori, la proportion de permis avec charges d'urbanisme sur le nombre de permis délivrés est négligeable mais les communes ne compilent pas non plus ces données.

La création d'un registre des charges d'urbanisme est évoquée par plusieurs agents communaux bien que le suivi des charges dans la gestion du flux des permis soit perçu comme un défi.

Un tel registre pourrait aussi renseigner le type de permis faisant l'objet d'une charge d'urbanisme. Depuis 1997, le cadre d'application des charges d'urbanisme concerne, outre le permis d'urbanisation (anciennement de lotir), le permis d'urbanisme. Les communes imposeraient très rarement des charges sur le permis d'urbanisme visant la construction d'une habitation unifamiliale<sup>4</sup>, généralement pour ne pas peser financièrement sur le projet de vie de particuliers. Si la commune souhaite négocier une charge d'urbanisme dans cette hypothèse, celle-ci consiste en des actes et travaux mineurs. Néanmoins, la commune se trouve confrontée à des difficultés de procédure et de vulgarisation de la matière. En outre, la demande de permis est souvent déposée à la commune sans discussion préalable. En règle générale, ce sont les permis de constructions groupées et les permis d'urbanisation qui génèrent des charges d'urbanisme. Dans certaines communes, un seuil minimal est fixé en fonction de leurs spécificités socio-économiques. De grandes villes attractives négocient des charges d'urbanisme sur des permis d'urbanisation concernant au minimum 10 lots. Pour des communes de taille moyenne, négocier des charges d'urbanisme à partir de 3 lots semble plus pertinent.

Les cessions à titre gratuit sont presque systématiquement demandées à titre de charge en ce qui concerne les voiries et les espaces publics. Néanmoins, lorsque l'usage est limité, voire majoritairement privatif, les autorités locales jugent pertinent d'en laisser la propriété et la responsabilité aux privés. D'autres craignent que les propriétaires privés, s'ils ne sont pas organisés (sous forme de syndicats, par exemple) ne laissent périlcliter l'infrastructure. Ils prônent dès lors une rétrocession systématique au pouvoir public.

En ce qui concerne l'intérêt d'appliquer des charges d'urbanisme, les avis sont sensiblement unanimes. Il s'agit de lever des fonds pour financer l'amélioration ou la création d'infrastructures publiques et d'équipements communautaires, en cohérence, préciseront certains, avec les objectifs présentés par la Déclaration de Politique Communale. La charge est un levier pour l'aménagement qualitatif d'un quartier qui accueille un nouveau projet. L'outil « charge » permet qu'un nouveau projet ait des retentissements positifs dans tout le quartier et réponde aux besoins de la population. Nos interlocuteurs émettent cependant des réserves et questionnent le fait que la concrétisation de ces infrastructures et équipements dépende des initiatives du secteur privé.

#### **4.2.2. La politique communale en matière de conditions et de charges d'urbanisme**

La politique communale en matière de charges d'urbanisme peut prendre différentes formes. Des entretiens, ressortent quatre types d'attitude au niveau des communes :

- *Pas de ligne de conduite*

Aucune mesure d'orientation n'est préétablie. Soit parce que la commune ne dispose pas des ressources humaines et matérielles nécessaires pour développer une stratégie communale, soit parce que les agents communaux privilégient l'expérience et la connaissance du terrain.

A noter cependant que la majorité des communes interviewées n'appliquent pas de charges sur des permis d'urbanisme visant la construction d'une habitation unifamiliale. Comme relevé précédemment, les communes portent leur attention sur les projets d'ampleur et certains permis d'urbanisation.

---

<sup>4</sup> Dans sa note d'orientation relative aux charges d'urbanisme, la Ville de Namur va plus loin en exonérant « de charge d'urbanisme un permis d'urbanisme portant sur un logement qui constitue la résidence principale du demandeur ou un logement d'une ou de plusieurs personnes, avec lesquelles le demandeur possède un lien de parenté direct ou dont il a la charge ».

- *Zéro charge*

Certaines communes ont pour principe de ne pas négocier de charges d'urbanisme. C'est une ligne de conduite à part entière. Elles sont à distinguer des petites communes, rurales entre autres mais pas seulement, qui n'appliquent aucune charge d'urbanisme car les projets sur leur territoire ne sont pas d'ampleur suffisante que pour en négocier.

- *Aménagements ponctuels systématiques*

Un aménagement particulier est invariablement demandé sans prise en compte des spécificités de l'environnement dans lequel s'insère le projet. Il peut s'agir par exemple d'une cession de voirie à 5 mètres de l'axe ou de la création d'un trottoir. Ces charges sont le fait d'une « tradition » de l'administration. Leur qualification n'est pas très claire et se confond avec celle de conditions. Elles sont pour certaines remises en question par le renouvellement du personnel communal.

- *Les charges au service d'une politique communale*

Les charges d'urbanisme sont un moyen et non une fin. Elles permettent de concrétiser les objectifs de la majorité communale. Il y a 3-4 ans, un groupe de réflexion a été mis sur pied par l'UVCW. Il a permis d'aboutir à l'élaboration d'une grille d'analyse des conditions et des charges d'urbanisme ainsi qu'au principe d'un montant forfaitaire pour garantir le principe de proportionnalité des charges.

Namur et Herstal<sup>5</sup> ont officialisé leur politique communale en matière de charge d'urbanisme par le biais d'une note d'intention. Il s'agit d'un document d'orientation qui n'a aucun effet contraignant ni caractère réglementaire. Ainsi, dans sa note d'orientation, la Ville de Namur relève, entre autres, que « *parmi les besoins à rencontrer, il faut relever l'obligation pour la Ville d'atteindre le seuil de 10 % de logements publics sur le territoire communal. Cette obligation (...) se retrouve également dans la Déclaration de politique sociale 2013 – 2018 de la Ville de Namur* »<sup>6</sup>. Au titre de charge d'urbanisme, elle propose « *la mise à disposition pour une durée déterminée de logements publics et assimilés sous forme de location ou de droit de superficie* ».

Depuis 2015, 35 logements ont été pris en charge par l'agence immobilière sociale de la Ville de Namur. La Ville de Herstal énonce dans sa charte<sup>7</sup> de la mixité sociale et urbaine que « *tout nouveau programme d'urbanisation (permis d'urbanisation, permis pour habitat groupé...) développé sur l'entité de Herstal et comptant au moins 10 logements, aura comme objectif au niveau de son programme, de tendre vers 10 % des logements construits à un usage public* »<sup>8</sup>.

D'autres communes impliquées dans la réflexion se sont appropriées de manière officieuse la grille d'analyse et le principe du montant forfaitaire sans publier de documents. Les « règles » sont communiquées aux promoteurs lors de réunions préalables. Les objectifs sont généralement connus de par l'expérience. Pour Tubize, confrontée à des inondations à répétition ces dernières années, les charges permettent de construire des bassins d'orage. A Nivelles, l'accent est mis sur les infrastructures d'accueil de la petite enfance.

---

<sup>5</sup> UVCW Décembre 2015 | n°903 | Dossier - [http://www.uvcw.be/no\\_index/articles-pdf/6286.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/6286.pdf)

<sup>6</sup> Note d'orientation « Charges d'urbanisme » - [http://www.pavillon-namur.be/sites/default/files/7\\_-\\_note\\_orientation\\_charges\\_urbanisme.pdf](http://www.pavillon-namur.be/sites/default/files/7_-_note_orientation_charges_urbanisme.pdf)

<sup>7</sup> Cette charte est disponible à l'annexe III du document « CPDT\_RF\_Décembre\_2017\_Annexe\_R1.2\_Annexes ».

<sup>8</sup> <http://www.herstal.be/ma-ville/services-communiaux/logement/cmsociale-urbaine-cgraphique1.pdf>

A notre connaissance, aucune commune n'a procédé sous CWATUP à un inventaire des infrastructures susceptibles de faire l'objet d'une charge d'urbanisme, voire de conditions. Néanmoins, il y a une volonté très claire dans le chef de plusieurs d'aboutir à un état des lieux des équipements nécessaires selon leur localisation. La notion de proximité pose question dans son application. Les interlocuteurs les plus aguerris remettent en question le principe selon lequel les investissements possibles grâce aux charges doivent absolument s'effectuer à proximité immédiate du projet. Partant de l'évolution de la législation et de la jurisprudence du Conseil d'État sur les arrêtés bruxellois, ils mettent en avant l'intérêt d'une réflexion à une échelle plus large et stratégique que celle du quartier. Ils citent ainsi l'exemple d'une crèche, d'un espace public ou d'une maison de quartier. A Liège, la Ville s'appuie sur une stratégie de développement du territoire communal (faisant encore l'objet de réflexions) pour déterminer le contenu et le montant des charges en fonction des quartiers.

Les communes souhaitent une aide de la région plus fonctionnelle et effective. Celle-ci est jugée lacunaire. Elles sont également en demande d'une implication plus forte des fonctionnaires délégués dans la réflexion et la planification des charges d'urbanisme. Ceux-ci sollicitent les communes pour leurs connaissances du terrain dans le cadre des permis repris à l'article 127 du CWATUP. Ce sont essentiellement les services internes qui sont mobilisés pour étudier la matière et rédiger des documents de référence. Ces services font ponctuellement appel à des ressources extérieures (bureaux d'études immobilières, consultants, cabinets d'avocats...).

### **4.2.3. Les modalités pratiques relatives à l'application de charges d'urbanisme**

#### *4.2.3.1. Aspects procéduraux*

La première étape dans la négociation des charges d'urbanisme correspond à l'organisation d'une réunion en amont du projet entre les responsables communaux et le promoteur. Cela va relativement de soi. C'est une démarche intégrée par la majorité des acteurs de terrain permettant de prendre connaissance des revendications et des objectifs de chacun. Il est à relever que certaines communes voient des promoteurs venir avec des propositions de charges d'urbanisme. Ainsi, la charge profite bien évidemment au projet immobilier et à son promoteur ; la valeur d'un logement dépend également de son environnement et des infrastructures disponibles.

En ce qui concerne le montage administratif des dossiers, l'application des conditions et des charges nécessite parfois une certaine créativité :

- Un même objet peut être à la fois une charge et une condition. Prenons un exemple souvent rencontré dans certaines communes : la création d'un bassin d'orage, nécessaire à la faisabilité d'un projet. Le projet s'intègre dans un contexte urbain particulier caractérisé par de fréquentes inondations. La commune demande donc à ce que le bassin d'orage ait une capacité suffisante pour résorber le problème antérieur au projet. Elle impose la capacité du bassin pour répondre à l'impact du projet comme condition et le surplus comme charge d'urbanisme. Le raisonnement peut s'appliquer pour la création d'une voirie dont la longueur dépasse l'intérêt du projet.
- Une charge d'urbanisme ou une condition peut nécessiter un permis à part entière. Le cas s'est présenté lors de la construction d'un magasin Décathlon à Wavre à proximité d'infrastructures régionales. Un rond-point a été imposé au titre de condition. Cette infrastructure a fait l'objet d'une demande de permis d'urbanisme introduite par la DGO1 auprès du fonctionnaire délégué compétent en vertu de l'article 127 du CWATUP. Le promoteur a pu ensuite introduire une demande de permis pour la construction du magasin Décathlon auprès de la commune de Wavre. Cette dernière a octroyé le dit permis pour autant que les bénéficiaires du permis exécutent les infrastructures routières conformément aux permis délivrés à la DGO1.

- La mise en œuvre concrète peut faire l'objet d'une convention entre un promoteur et un fournisseur de services ou un opérateur. Par exemple, certaines communes ont mis en place une station de voiture(s) partagée(s) par ce biais. Dans le cadre de la ou des réunions de projet, la commune et le promoteur peuvent très facilement s'entendre sur ce type de charges innovantes qui participent à l'attractivité du projet.

L'apport en numéraire a le mérite d'offrir plus de souplesse. Toutefois, peu de communes rencontrées y ont recours. Le flou juridique a pour effet de dissuader certaines de le mettre en œuvre. D'autres se voient opposer un refus de recourir à une telle charge par le fonctionnaire délégué lorsque celui-ci est compétent pour délivrer le permis. Celles qui en font usage apprécient de disposer de la maîtrise de l'ouvrage et de pouvoir réaliser les travaux « dans les règles de l'art ». Le numéraire offre deux autres avantages :

- Il permet de se dispenser de certains montages administratifs, parfois au profit du promoteur, comme nous avons pu le constater avec une commune. Le promoteur verse un apport en numéraire pour répondre à l'impact de son projet et aux besoins que ce dernier va créer. La commune met la différence pour répondre aux besoins existants de la population.
- Des apports en numéraire permettent de procéder à la mutualisation des charges pour répondre à des enjeux communaux forts plutôt que de se contenter d'aménagements de voirie et d'espaces publics ponctuels.

On relèvera sur ce point que plusieurs communes ont recours à une taxe, parfois déguisée en charge d'urbanisme. Une taxe doit normalement faire l'objet d'une décision communale et être transmise à l'autorité de tutelle pour approbation. Cet apport en numéraire est imposé aux auteurs de projet qui créent un logement sans réaliser un emplacement de stationnement. Le montant varie fortement d'une commune à l'autre ; 2900 €, 3350 €, 5000 € ou encore 9000 € selon la commune. Ces montants sont mis à part sur un article budgétaire spécifiquement dédié à la création et à l'entretien d'infrastructures de mobilité (mobilité douce ou parkings de voitures selon les enjeux communaux par exemple).

Le principe de cette taxe posait question quant à sa légalité. Le Conseil d'État a tranché la question dans son arrêt du 15 octobre 2009<sup>9</sup>. Par une circulaire du 23 septembre 2010<sup>10</sup>, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville énonce que suite à cet arrêt « (...) *qui réfute l'argument selon lequel cette taxe est illégale parce que dépourvue de base taxable et frappe donc une capacité contributive négative, les communes sont autorisées à lever cette taxe.*

*Taux maximum recommandé : 2900 euros par plateau de bureaux ou de services ou d'appartements OU 60 euros/m<sup>2</sup> de bureau ou de service ou d'appartement. La taxe n'est due qu'une seule fois, au moment de la construction de l'immeuble. Elle est due par le promoteur »* (Circulaire du 23 septembre 2010, p. 74 ; 040/367-11 : Absence d'emplacement de parage).

---

<sup>9</sup> C.E., n° 196.982, 15 octobre 2009, Ville de La Louvière.

<sup>10</sup> Circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S. relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2011 (*M.B. du 12/10/2010, p. 61219*)

La rédaction même de l'acte administratif suscite des questionnements. En effet, du fait de la distinction ambiguë entre conditions et charges, la motivation de l'acte administratif par lequel le permis est délivré et des actes et travaux imposés à titre de conditions ou de charges d'urbanisme, doit être inattaquable. Le principe de proximité est ici délicat à motiver. La formation des ressources humaines quant aux aspects juridiques est essentielle.

Les suggestions portent également sur la création d'une agence ou d'une régie immobilière ayant pour mission d'aider aux montages administratifs des dossiers ainsi que de développer et communiquer les bonnes pratiques mises en œuvre par les communes.

Enfin, les autorités locales redoutent parfois les recours de promoteurs devant le gouvernement wallon contre un refus de la commune ou du fonctionnaire délégué d'octroyer le permis. Lorsque l'autorité compétente décide de ne pas délivrer un permis, elle motive son refus ; il n'est pas pertinent de mentionner dans cet acte les charges qui auraient pu potentiellement être réalisées par le demandeur. En cas de recours contre le refus d'octroyer un permis, la crainte est de voir le permis délivré par le gouvernement wallon sans qu'aucune charge d'urbanisme ne puisse être négociée. Certaines communes disposent des ressources nécessaires pour aller devant le Conseil d'État contre la décision du ministre. On aboutit cependant à des blocages de dossiers sur plusieurs années ainsi qu'à une détérioration des relations entre communes et promoteurs. Le risque de recours est relativisé par certaines personnes interviewées car les deux parties ont intérêt à maintenir des relations cordiales sur le projet en cours mais également sur ceux à venir.

#### 4.2.3.2. Grilles d'analyse des conditions et charges d'urbanisme

Avec le concours de l'UVCW, la Ville de Namur a développé une approche pragmatique de l'application des conditions et des charges d'urbanisme (voir figure 2). Cette grille d'analyse est utilisée par d'autres administrations communales afin de mettre au point leur propre stratégie de mise en application des conditions et charges d'urbanisme.

Condition d'urbanisme		Charge d'urbanisme	
Objectif		Objectif	
S'assurer de la faisabilité technique du projet et de son intégration dans l'environnement bâti et non bâti		Mettre à charge du bénéficiaire du permis une partie des coûts que l'exécution de son projet est susceptible de causer à la collectivité	
Obligation de faire	Obligation de "non facere"	Charge interne	Charge externe
Obligation dite positive visant à intégrer le projet le mieux possible dans son environnement bâti et non bâti	Obligation qui peut trouver son fondement dans des dispositions réglementaires	Obligation portant sur un aménagement nécessaire au projet qui permet d'apporter un bénéfice à l'ensemble du quartier	Imposition en lien direct ou indirect avec le projet mais qui n'est pas indispensable à sa réalisation
Exemples	Exemples	Exemples	Exemples
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aménagement d'une voirie, d'une place ou d'une placette, de trottoirs, pistes cyclables, traversées piétonnes, ... dans le périmètre du projet</li> <li>- Réalisation d'équipements techniques (alimentation eau, électricité, gaz) et de télécommunication</li> <li>- Réalisation de dispositifs anti-bruit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdiction de modification du relief du sol</li> <li>- Interdiction d'usage de certains types de matériaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aménagement d'espaces publics ou d'espaces verts publics, de voiries, situés en dehors du périmètre du projet, visant à améliorer notamment les déplacements piétons et cyclistes</li> <li>- Equipements relatifs à l'assainissement des eaux résiduaires, à l'évacuation ou la rétention des eaux pluviales situés généralement en dehors du périmètre du projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise à disposition, pour une durée déterminée, de logements publics et assimilés</li> <li>- Aménagement d'une station de vélos partagés, de places de stationnement de covoiturage, etc.</li> <li>- Réalisation d'un équipement communautaire (maison de quartier, bibliothèque, ...)</li> <li>- Acquisition d'une œuvre d'art destinée à un espace public.</li> </ul>

**Figure 2 : Grille d'analyse des OP de la note d'orientation de la Ville de Namur**  
Source : Ville de Namur, 2016

Cette grille d'analyse peut être appréhendée comme une *check list* permettant de prioriser les actes et travaux à réaliser lors des négociations avec les promoteurs :

- Les conditions sont à obtenir absolument. Si elles ne sont pas réalisées, le projet ne se fait pas.

- La charge interne n'est pas indispensable à la viabilité du projet mais nécessaire à son intégration sociale, culturelle... Elle constitue une amélioration des infrastructures publiques favorisant l'intégration du projet et son utilité pour les habitants La charge interne est également qualifiée de charge-condition.  
Comme précisé au chapitre I (point 2.2.), cette distinction entre « charge interne » et « charge externe » nous semble obsolète et crée une certaine confusion, comme en témoigne l'ambiguïté de cette notion de « charge-condition »
- La charge externe désigne ce qui n'est pas indispensable à la viabilité du projet. C'est la « cerise sur le gâteau ».

La grille d'analyse est à utiliser en fonction de différents facteurs d'appréciation tels que la densité d'habitat, l'offre de transports en commun, l'ampleur du projet, le contexte bâti ou non bâti, la temporalité...

#### 4.2.3.3. *Ajustement des charges aux objectifs politiques*

Comme relevé précédemment, la charge d'urbanisme devrait idéalement être appréhendée comme un instrument au service d'une politique communale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de logement... Dans cette perspective, les charges n'ont pas toujours l'effet escompté. Par exemple, lorsque des communes telles que Namur et Liège essaient d'attirer une tranche démographique déficitaire comprise entre 30 et 50 ans, la construction d'équipement(s) public(s) par le promoteur n'a qu'un intérêt relatif par rapport à un changement de typologie des logements proposés. Si le promoteur accepte de construire des logements adaptés aux familles plutôt que des appartements (pourant plus rentables), et qu'il respecte certaines conditions – sur les vues, sur les espaces communs, sur les espaces de jeux, sur les matériaux, etc. – le gain pour la commune est plus intéressant que s'il s'agit de construire une nouvelle maison de quartier ou un espace public. Certains envisagent même d'inverser la logique et de s'engager à construire sur fonds publics propres les infrastructures communautaires nécessaires pour attirer le meilleur projet. L'obstacle principal reste l'état des finances communales à court terme. À moyen terme, d'après nos interlocuteurs, les rentrées occasionnées par les nouveaux habitants de la tranche 30-50 ans pourraient équilibrer le budget.

Si les communes sont autant à la recherche des tranches d'âges entre 30 et 50 ans, c'est en partie pour des raisons de diversité sociale mais également parce qu'il s'agit des segments sociodémographiques qui sont les plus rémunérateurs pour les finances communales. Ce constat illustre le fait que, en la matière, les stratégies communales ne tiennent pas compte des enjeux supra-communaux et, a fortiori, régionaux. En effet, les volumes démographiques des 30-50 ans sont évidemment fixes à l'échelle des bassins de vie. En conséquence, en attirer davantage au sein d'une commune ne pourra conduire qu'à en attirer moins au sein des communes voisines. En outre, la mise en avant de la préoccupation de l'attractivité des segments démographiques les plus « rémunérateurs » illustre clairement que les communes sont en recherche de rentrées financières pour financer leurs besoins, besoins qui pourraient être limités si elles parvenaient à tirer le meilleur parti possible du dispositif des charges d'urbanisme.

Dans la pratique, lorsqu'un projet intéresse vraiment les autorités publiques (c'est-à-dire lorsque le promoteur propose un projet qui concrétise les objectifs de développement de la commune), les charges peuvent être extrêmement réduites. Certains disent : le meilleur projet est celui qui ne demande pas de charge ! Cette observation témoigne du fait que les autorités locales sont prêtes à réduire les charges lorsque les projets sont développés dans des lieux – plutôt centraux et urbains – identifiés comme stratégiques par la commune mais où l'investissement se fait attendre. La logique sous-jacente est que de tels projets sont susceptibles de réduire les surcoûts de la désurbanisation. On identifie un risque corollaire, qui consisterait, pour les autorités locales, à faire des entorses aux objectifs que la commune s'est fixée, en acceptant certains permis dont la promesse en termes de charges d'urbanisme est très attractive.

#### **4.2.4. Le principe de proportionnalité**

Le CWATUP ne définissant pas le principe de proportionnalité, c'est essentiellement sur la base de la circulaire ministérielle du 20 mai 2009 et de la jurisprudence du Conseil d'État que les communes se fondent. L'application est néanmoins ardue. Durant la négociation, le principe de proportionnalité est vécu comme un exercice d'équilibriste entre la crainte de négocier au rabais d'une part et le fait de décourager le promoteur d'autre part. Le principe de proportionnalité est assimilé au caractère raisonnable de la charge, tel que développé par la circulaire du 20 mai 2009.

L'application du principe de proportionnalité est parfois perçue comme risquée. Les communes craignent que le promoteur abandonne son projet en raison d'une mauvaise estimation ou négociation des charges, et ce pour préférer une commune avec des impositions moins importantes. Se pose dès lors la question d'une mise en concurrence des communes et des conséquences d'une négociation au rabais. Cette problématique vaut essentiellement pour les communes de taille petite et moyenne dont l'attractivité dépend des services commerciaux, des équipements communautaires et infrastructures publiques.

Sur la base de l'expérience bruxelloise, et dans le cadre du groupe de réflexion initié par l'UVCW, la Ville de Namur a complété sa grille d'analyse des conditions et des charges d'urbanisme par une méthode d'examen du principe de proportionnalité. Elle consiste en l'estimation théorique du coût maximal des charges potentielles par le biais d'une somme forfaitaire. Ce coût théorique sert de point de comparaison dans le calcul des charges d'urbanisme. Les communes interviewées appliquent un forfait compris entre 20 € et 60 € TVA comprise, par m<sup>2</sup> de surface plancher. Cette somme devrait idéalement être déterminée en fonction des valeurs immobilières spécifiques à la commune. On constate que les communes testent et s'adaptent en fonction des retours du terrain et échanges avec les autres communes. Ainsi, les communes calculent le montant théorique des charges en multipliant la totalité<sup>11</sup> des surfaces planchers du projet par la somme forfaitaire. Ce montant est la limite à ne pas dépasser. La charge peut être d'un montant inférieur. Elle est également facultative et non pas obligatoire. Ce système permet néanmoins de systématiquement envisager la négociation d'une charge. Est-ce que cela suppose un accroissement du nombre de permis négocié avec charges d'urbanisme ? Un registre des charges d'urbanisme (et des conditions) serait sur ce point également judicieux.

---

<sup>11</sup> La plupart exclu « les locaux situés sous le niveau du sol qui sont affectés au parcage lié au besoin de l'immeuble, aux caves, aux équipements techniques et aux dépôts ». Note d'orientation relative aux charges d'urbanisme, Ville de Namur



### **4.3. COMMENT LES COMMUNES APPRÉHENDENT-ELLES LE CoDT ?**

Pour mémoire, le Code du Développement Territorial est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017. Les communes prennent connaissance des nouvelles règles du jeu et n'ont certainement pas eu suffisamment de temps pour pouvoir prendre du recul et analyser les applications qu'ils en tirent. L'UVCW, certaines communes ainsi que des administrations régionales se sont emparées de la matière pour partager leur compréhension du texte et les stratégies d'application par le biais d'ouvrages de vulgarisation<sup>12</sup>, de formations et colloques<sup>13</sup>. Il est en conséquence question de commentaires des articles de loi et de stratégies de mise en application de la nouvelle législation.

#### **4.3.1. La compréhension des outils des charges d'urbanisme et des conditions**

Les définitions des conditions et des charges d'urbanisme n'ayant pas fondamentalement évolués, elles ne suscitent pas de commentaires de la part des personnes interviewées.

#### **4.3.2. La politique communale en matière de conditions et de charges d'urbanisme**

Une commune a officialisé sa ligne de conduite en matière de charge d'urbanisme depuis l'adoption du CoDT. Il s'agit de Tubize qui s'est approprié le modèle namurois en tenant compte des nouveautés introduites par le CoDT. Cette note d'orientation relative aux charges d'urbanisme conserve la grille d'analyse des conditions et des charges d'urbanisme ainsi que l'application d'un montant forfaitaire. Les communes de Namur et Herstal ont, pour leur part, maintenu leur note d'orientation.

La réflexion sur une planification des charges d'urbanisme est en cours dans certaines communes. La construction de cette stratégie communale prend du temps ; dans certains cas, elle passe par la constitution d'un comité de gestion composé de différents services communaux. Cette réflexion ne semble pas faire référence au SDC ou SDPC tel que conçu par le CoDT.

De notre point de vue, les SDC et SDPC sont encore méconnus. Nous pensons qu'ils nécessitent d'être opérationnalisés afin que les communes disposent d'un mode d'emploi qui clarifierait notamment la notion de distance. Les charges d'urbanisme doivent être situées dans ou à proximité du projet. Le CoDT n'apporte pas de précision sur le concept de proximité<sup>14</sup>. Il ouvre néanmoins la possibilité aux communes de planifier les charges en dehors du périmètre sans lien de proximité. Cette possibilité est saluée par certains de nos interlocuteurs.

Le schéma d'orientation local (SOL) pourrait également constituer une étape intermédiaire plus aisée à mettre en œuvre. En effet, le SOL concerne un territoire restreint par rapport à celui visé par les SDC et SDPC. Il permet de se concentrer sur des espaces peu attractifs nécessitant un programme de développement précis. En outre, il constitue une opportunité de mettre autour de la table différents promoteurs et acteurs du projet d'aménagement du territoire. A l'échelle communale ou supracommunale, cela semble nettement plus complexe à mettre en œuvre.

---

<sup>12</sup> Le Code du développement territorial (CoDT) - Volume 1 La réforme expliquée ; Le Code du développement territorial (CoDT) - Volume 2 La partie réglementaire expliquée

<sup>13</sup> Formation continue des Conseillers en Mobilité ; Formation UVCW : Focus sur les conditions et charges d'urbanisme

<sup>14</sup> Cfr. Chapitre I, point 5.2.3. : l'analyse juridique renvoie à la circulaire de 2009 qui précise ce concept.

### **4.3.3. Les modalités pratiques relatives à l'application des charges d'urbanisme**

Le CoDT formalise la réunion de projet, en son article D.IV.31, à l'initiative du demandeur. La commune ou le fonctionnaire délégué a 15 jours pour organiser cette réunion et envoyer l'invitation au demandeur. Au cours de cette réunion, « *l'autorité compétente peut, lors de la réunion de projet ou en cours de procédure, aviser le demandeur du permis des charges qu'elle envisage d'imposer afin d'évaluer leur faisabilité et d'y substituer, le cas échéant, d'autres charges plus adéquates* » (Article R.IV.54-3). Plusieurs acteurs de terrain rencontrés sont dubitatifs sur cette formalisation qui leur imposerait un agenda serré et compliqué à mettre en place. A noter également que l'article D.IV.31, qui exige la tenue d'une réunion, en présence du fonctionnaire délégué, est obligatoire lorsque la demande porte sur :

- une surface destinée à la vente de biens de détail sur une superficie nette supérieure ou égale à 2500 m<sup>2</sup>;
- une surface de bureaux de plus de 15 000 m<sup>2</sup>;
- plus de 150 logements.

En ce qui concerne le montage administratif du dossier, le CoDT énonce d'une part que « *l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité* » et que « *les charges peuvent faire partie intégrante de la demande de permis* » (R.IV.54-3). A propos des conditions, il est important de relever que le CoDT mentionne à propos de la viabilisation des terrains (Art D.IV.56) que « *l'autorité compétente peut, lorsque les aménagements relatifs à la voirie sont indispensables, subordonner la mise en œuvre des permis à l'octroi d'un permis relatif à l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ou régionales* ».

L'interdiction du numéraire est relativement décriée. Bien que la mutualisation en tant que telle ne soit pas une pratique répandue, les personnes interviewées relèvent la difficulté de faire contribuer des projets aux temporalités différentes à certains travaux de grande ampleur. Des alternatives sont nécessaires, surtout pour les grandes et moyennes villes ; ainsi, des conventions pourraient être passées avec des promoteurs pour permettre de différer l'investissement dans le temps et financer des infrastructures par différents projets. Il est également relevé un effet pervers de cette interdiction : rien n'empêche la commune de s'entendre avec l'entrepreneur pour que ce dernier ne réalise pas les travaux. De cette façon, la commune pourra récupérer la caution.

### **4.3.4. Le principe de proportionnalité**

Le CoDT définit le principe de proportionnalité comme une équivalence entre le coût des charges et l'estimation monétarisée des impacts positifs et négatifs du projet. Trois éléments nous semblent à prendre en considération.

#### **4.3.4.1. Le concept d'impact**

Ce raisonnement n'a été développé par les communes que de manière très générale. L'impact du projet sur la collectivité est effectivement un élément de nature à justifier la négociation d'une charge. Les communes puisent parfois les arguments justifiant la charge dans l'étude d'incidence environnementale.

En ce qui concerne la méthode de calcul du montant théorique des charges, certaines communes réfléchissent à adapter le critère en fonction du type de projets et de sa localisation, comme repris à l'article R.IV.54-2 §2.

Ainsi, la note d'orientation de Tubize<sup>15</sup> vaut « *pour les projets immobiliers qui portent uniquement sur la création, l'aménagement ou la rénovation de logements. Les autres projets (projets mixtes logements – commerces, projet d'activités économiques, etc.) ne sont donc pas concernés par cette note* »<sup>16</sup>. Elle recourt aux critères de localisation et de superficie du projet (m<sup>2</sup>) uniquement en ce qui concerne les projets de logements. Pour les projets commerciaux, à caractère économique, ... d'autres critères sont plus pertinents. Le CoDT évoque entre autre la capacité d'accueil et le trafic généré.

#### 4.3.4.2. *Objet du principe de proportionnalité*

Le CoDT mentionne que seules les charges d'urbanisme sont visées. Dans la pratique, certaines communes ont tendance à prendre en compte les conditions, d'autant plus lorsque celles-ci sont onéreuses. L'exemple le plus illustratif est celui de la dépollution des sols. Dans les friches industrielles, la dépollution ou la gestion de la pollution est une condition de la réhabilitation qui peut se révéler difficilement supportable financièrement. Dans ce cas, le raisonnement peut s'apparenter à celui relatifs aux impacts positifs.

#### 4.3.4.3. *Le caractère déraisonnable de la charge*

Outre le principe de proportionnalité, l'article R.IV.54-2. §1 mentionne que « *le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées ne peut cependant avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur* ». En d'autres termes, les charges imposées ne peuvent pas mettre à mal la rentabilité du projet. Trois stratégies/suggestions peuvent être distinguées à partir des entretiens avec les acteurs de terrain :

- Le projet

Des agents communaux font le choix de ne pas prendre en compte la question du montage financier dans les négociations sur les charges d'urbanisme. Un projet dont l'équilibre et la rentabilité au niveau financier sont mis à mal par une charge d'urbanisme jugée nécessaire n'aurait pas lieu d'être.

- Le compromis

Le promoteur pourrait annexer à la demande de permis une pièce juridique reprenant le montage financier et développant l'équilibre financier du projet. En cas de faux, cette pièce serait de nature à constituer un vice de l'acte administratif par lequel l'autorité compétente a délivré le permis. Cette suggestion permet aux agents communaux de rester concentrés sur le corps de leur métier.

- Le calcul à rebours

Des communes ont fait le choix de se plonger dans les montages financiers des projets immobiliers. Partant de différents paramètres, les agents communaux reconstituent les postes de dépenses afin de déterminer jusqu'à quelle somme peut monter la charge.

Ces trois stratégies ont leurs avantages et inconvénients et ne permettront pas de satisfaire chacune des parties. Certaines personnes interviewées relèvent une situation qui permet de travailler plus sereinement et même à livre ouvert avec des promoteurs : celle de la renonciation au droit d'accession. Le promoteur ne doit pas acheter le terrain. Il fait une proposition d'achat en renseignant une fourchette de prix.

---

<sup>15</sup> Cette note est disponible à l'annexe IV du document « CPDT\_RF\_Décembre\_2017\_Annexe\_R1.2\_Annexes ».

<sup>16</sup> Source : Note d'orientation relative aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis concernant la création, l'aménagement, la division et la rénovation de logements, Tubize

Le promoteur dispose ainsi d'une marge de manœuvre sur le nombre de logements à construire et d'une marge de négociation des charges d'urbanisme. Il bâtit sur le terrain du propriétaire qui a renoncé à accéder à la construction. Lorsque le promoteur vend les logements, le propriétaire vend la part relative au terrain à un prix valorisé puisque bâti.

## **5. ENTRETIENS AVEC DES TÉMOINS PRIVILÉGIÉS DU SECTEUR PRIVÉ**

Divers représentants du secteur privé ont été contactés en vue d'obtenir leurs avis sur la mise en œuvre des charges d'urbanisme. L'équipe de recherche a rencontré successivement un représentant de l'Union Wallonne des Entreprises (UWE), un représentant de l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (UPSI), des professionnels de la promotion immobilière et des professionnels de la consultance en matière de développement et d'investissement immobilier.

Cette section vise à faire la synthèse de résultats de ces interviews qualitatives.

### **5.1. PRINCIPES GÉNÉRAUX LIÉS À L'APPLICATION DES CHARGES D'URBANISME**

Les acteurs rencontrés tiennent tout d'abord à rappeler l'objectif des charges d'urbanisme : celles-ci visent à compenser l'impact que le projet est susceptible de faire peser sur la collectivité. Il convient dès lors d'évaluer objectivement ces impacts avant de définir un montant théorique, qui constituerait un plafond pour l'application de charges d'urbanisme.

Par conséquent, le montant des charges doit être évalué sur la base de ces impacts et non sur la base du coût du projet ou de l'investissement des promoteurs. Pour certains de ces acteurs, ceci remet en question l'idée d'un montant forfaitaire, perçu comme une « taxe », qui serait calculé en fonction des caractéristiques du projet. D'autres acteurs considèrent à l'inverse qu'un montant forfaitaire renforce la prévisibilité du coût des charges pour le promoteur et qu'il est logique que les impacts soient proportionnés aux caractéristiques du projet.

Un autre principe mis en avant concerne l'égalité de traitement et la non-discrimination, d'une part, entre les promoteurs immobiliers et, d'autre part, entre les différentes sous-régions du territoire. Les acteurs rencontrés plaident pour un montant théorique dont le calcul serait uniformisé sur l'ensemble du territoire mais en prenant en considération divers éléments du contexte socio-économique tels que la pression foncière, le marché immobilier et le tissu social.

Les témoins rencontrés rappellent enfin que l'application des charges d'urbanisme doit être laissée à l'appréciation des autorités communales. Ils considèrent qu'il est important de privilégier la négociation entre le porteur de projet et les autorités communales en amont de l'introduction d'une demande de permis, notamment pour conscientiser les autorités communales des retombées positives d'un projet sur la collectivité.

Ces différents points impliquent l'éventualité d'une absence de charges d'urbanisme pour différentes raisons :

- soit parce que le projet n'entraîne pas d'impact sur la collectivité ;
- soit parce que le contexte socio-économique est tel que l'imposition de charges constituerait un frein à l'investissement ;
- soit parce que les autorités compétentes décident qu'il n'y ait pas de charges d'urbanisme.

## 5.2. PRISE EN COMPTE DE L'IMPACT DU PROJET SUR LA COLLECTIVITÉ

L'évaluation de l'impact que le projet est susceptible de faire peser sur la collectivité doit tenir compte à la fois des impacts positifs et des impacts négatifs. Le fait que le CoDT mentionne ces impacts positifs est, indéniablement, une avancée majeure par rapport aux législations précédentes. Malheureusement, le CoDT ne définit pas clairement quels sont les impacts positifs à prendre en considération, si ce n'est en précisant qu'il s'agit des impacts pouvant contrebalancer les impacts négatifs.

Au sujet de la détermination de ces impacts positifs, les acteurs rencontrés mettent en avant divers aspects des développements fonciers et immobiliers qu'ils considèrent comme bénéfiques pour la collectivité. Ainsi, les développements fonciers et immobiliers :

- répondent au besoin en logements lié à la croissance démographique en Wallonie ;
- améliorent l'attractivité des villes par le développement des friches et des quartiers à l'abandon ;
- dépolluent les terrains afin de réaliser leurs projets ;
- améliorent la durabilité du bâti en répondant aux exigences PEB officielles ;
- font croître les recettes communales au travers des impôts et des taxes immobilières perçues sur les populations qu'ils attirent ;
- stimulent l'activité économique et le développement de nouveaux emplois ;
- renforcent l'accès au logement par la production de logement neuf abordable.

Ces divers éléments doivent néanmoins faire l'objet d'une discussion pour savoir s'il convient de les considérer comme des « impacts positifs » au sens du CoDT. Ce dernier définit en effet les impacts positifs comme étant les éléments qui viennent contrebalancer les impacts négatifs. Par ailleurs, dans son article D.I.1, le CoDT précise que les développements fonciers et immobiliers doivent rencontrer les exigences d'un développement territorial durable et attractif (à charge pour les autorités compétentes de veiller à ce que les demandes de permis intègrent les conditions nécessaires à cela). Dès lors, le fait de rencontrer ces exigences peut-il réellement être considéré comme un impact positif du projet, ou s'agit-il simplement d'une condition nécessaire à sa réalisation ? Par ailleurs, concernant le fait que l'arrivée de nouvelles populations fait croître les recettes communales, nous estimons que cet élément n'est pas à prendre en considération dans la mesure où l'impact envisagé est de court terme (voir point 5.2.2.3. du chapitre I).

Au sujet des impacts négatifs, les acteurs rencontrés souhaitent que ceux-ci soient justifiés de manière transparente et qu'ils tiennent compte des infrastructures préexistantes (voiries, espaces verts publics, équipements publics ou communautaires...).

En vue d'objectiver les impacts (positifs et négatifs) d'un projet sur la collectivité, certains acteurs rencontrés suggèrent que l'évaluation soit réalisée par un organisme externe agréé (comme c'est le cas pour les études d'incidences). Ceci souligne le fait que les porteurs de projet peuvent difficilement se satisfaire de l'analyse réalisée par une commune.

## 5.3. PRISE EN COMPTE DU CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Pour rappel, la fonction de promoteur implique une certaine prise de risque, évaluée sur la base d'un calcul à rebours intégrant le plus précisément possible les dépenses et les recettes liées à un investissement immobilier. Beaucoup d'incertitudes pèsent sur ce calcul à rebours et ne peuvent pas nécessairement être intégrées dans celui-ci. On peut citer notamment :

- les coûts liés à la dépollution du sol ;
- la possibilité de découverte archéologique ;

- les risques d'intempéries et risques de chantier (retards, faillite, cas de force majeure...);
- les évolutions du projet en fonction des demandes externes (politiques ou citoyennes);
- les éventuels recours;
- les difficultés à commercialiser le produit foncier ou immobilier.

Le CoDT apporte néanmoins certaines améliorations, notamment avec l'instauration de délais de rigueur qui limite la durée des procédures d'obtention de permis. En revanche, certains acteurs dénoncent l'attitude de certaines communes qui, lorsqu'il est nécessaire de phaser le projet et d'introduire différents permis successifs, se gardent le droit d'ajouter des charges en cours de processus. *A minima*, il semblerait logique que lorsque le projet passe par plusieurs étapes successives, les charges qui en découlent ne puissent être cumulatives.

Vu les risques financiers encourus, il apparaît indispensable, pour les acteurs rencontrés, d'une part, d'intégrer ces risques à la méthode de calcul du montant théorique des charges d'urbanisme et, d'autre part, d'assurer la prévisibilité de ce montant pour permettre d'intégrer celui-ci dans le calcul à rebours du promoteur. La constitution et la publicité d'un *vade-mecum* au niveau communal apparaît déjà être une bonne avancée en termes de prévisibilité tout en gardant à l'esprit que ce *vade-mecum* risque de changer en fonction des majorités politiques.

Par ailleurs, les acteurs insistent sur la prise en compte du marché immobilier. Ce facteur constitue en effet le principal critère déterminant pour qu'un promoteur se lance dans un investissement. Or, dans certains endroits, le marché immobilier est tellement bas qu'il rend impossible tout développement foncier ou immobilier. Ce cas se présente lorsque les coûts engendrés par l'acquisition des droits sur le foncier et la construction ou la rénovation de l'immobilier ne peuvent être compensés que par un prix de vente ou de location nettement supérieurs aux prix du marché. Dans ces cas-là, l'imposition de charges d'urbanisme constituerait un réel frein à l'investissement et donc au développement immobilier.

Enfin, l'imposition de cautionnement des charges d'urbanisme entraîne la nécessité pour le promoteur d'emprunter davantage et augmente par conséquent les frais intercalaires sur les projets immobiliers. Il conviendrait de prendre en compte également ces coûts supplémentaires pour le promoteur dans le calcul du montant des charges d'urbanisme.

#### **5.4. EFFETS DES CHARGES D'URBANISME SUR L'OFFRE EN LOGEMENT**

Les acteurs rencontrés mettent également en garde sur le fait que l'imposition de charges d'urbanisme puisse nuire à l'accès au logement. En effet, il paraît évident que lorsque le promoteur intègre le coût des charges dans son calcul à rebours, ce coût est en fait répercuté soit sur le prix d'acquisition des terrains (ou du droit réel), soit le sur le prix de commercialisation du produit foncier ou immobilier. Dès lors, partant du principe que le propriétaire initial ne brade jamais son prix lorsqu'il vend à un promoteur immobilier, imposer des charges d'urbanisme reviendrait à provoquer une hausse des prix de l'immobilier limitant les possibilités d'accès au logement.

D'après nos investigations, ce risque existe en effet bien que les prix de commercialisation des produits immobiliers sont conditionnés par le marché immobilier. Dans les analyses relatives au zonage inclusif (voir point 2.5.1. de ce chapitre), il apparaît qu'une hausse des prix de l'immobilier a bien lieu durant un court laps de temps mais que ces prix se stabilisent par la suite. Les coûts pour le promoteur sont alors répercutés sur le prix d'acquisition du terrain. Dès lors, il semble en effet très peu probable que cette répercussion sur le prix d'acquisition des terrains soit immédiate. Il semble donc nécessaire de prévoir une « période de transition » avant l'imposition de charge d'urbanisme de manière à permettre une transition plus douce. Par ailleurs, cette période de transition serait nécessaire pour assurer la rentabilité des terrains acquis avant l'imposition de charges d'urbanisme (et donc sans répercussion de celles-ci sur le cout des terrains).

Enfin, certains acteurs exposent un « effet pervers » de l'imposition de 10 % de logement d'utilité publique au sein des projets immobiliers. Certains promoteurs évitent cette charge en se limitant à des projets de 9 logements. Ceci a pour effet, d'une part, de ne pas répondre aux besoins démographiques et au besoin en logement d'utilité publique et, d'autre part, de limiter la densification urbaine.

## **5.5. PROPOSITIONS RELATIVES AUX MODALITÉS D'APPLICATION DES CHARGES D'URBANISME**

Les acteurs rencontrés émettent certaines propositions relatives aux modalités d'application des charges d'urbanisme. Ces propositions concernent la méthode de calcul du montant des charges et la désignation de certains travaux en tant que charges ou en tant que conditions.

### **5.5.1. Proposition de méthode de calcul du montant des charges**

Les représentants de l'UPSI, en concertation avec le groupe Thomas & Piron, proposent une méthode de détermination du montant théorique en deux étapes.

La première étape consiste à fixer un montant théorique visant à compenser les impacts négatifs sur la base de la surface utile de bâti supplémentaire réalisable et vendable. Ce montant serait plafonné à 10 €/m<sup>2</sup> et serait réduit en fonction du contexte socio-économique. Ce plafond est motivé par le souci que les charges ne constituent pas un frein à l'investissement.

La seconde étape consiste à faire diminuer ce montant en vue de prendre en compte les impacts positifs sur la base d'une concertation avec les autorités compétentes.

Cette méthode pose néanmoins différentes questions :

- en premier lieu, sur quelle base un montant plafonné à 10 €/m<sup>2</sup> est-il déterminé ? Les interviews auprès des communes semblent démontrer que des montants supérieurs (de 30 à 50 €/m<sup>2</sup>) ne constituent pas un frein au développement des projets immobiliers.
- la « surface utile » du bâti « supplémentaire, réalisable et vendable » constitue-t-elle un critère suffisant pour déterminer les impacts ? En termes d'impact environnementaux, notamment paysager, on peut en effet considérer que c'est la superficie totale du projet qu'il faut prendre en considération. Par ailleurs, en matière de mobilité, il semble plus objectif de se baser sur la localisation du projet et sur le trafic qu'il est susceptible de générer.
- enfin, la négociation avec les autorités compétentes constitue-t-elle la bonne méthode pour prendre en compte de manière objective les impacts positifs ?

### **5.5.2. Désignation des actes et travaux en tant que charges ou en tant que conditions d'urbanisme**

Les acteurs concernés suggèrent d'assimiler à la notion de charges d'urbanisme certains types d'actes et travaux. A titre d'exemple, la construction et l'équipement de voiries, la réalisation de pistes cyclo-piétonnes et de trottoirs, l'aménagement d'espaces verts publics, l'aménagement de station d'épuration, la construction de rond-point hors périmètre du projet... seraient considérés d'emblée en tant que charges d'urbanisme.

Cette vision s'oppose néanmoins aux constats qui ressortent de l'analyse juridique, à savoir que ce n'est pas la nature des travaux qui détermine s'il s'agit de conditions ou de charges d'urbanisme. En effet, les exemples cités ci-dessus peuvent être considérés comme des charges ou comme des conditions pour autant que cela soit correctement motivé. Ainsi, les actes et travaux qui apparaissent nécessaires à la faisabilité du projet et à son intégration dans l'environnement bâti et non bâti doivent être considérés en tant que conditions, tandis que les actes et travaux visant à compenser l'impact du projet sur la collectivité doivent être considérés comme des charges. Dès lors, s'ils s'avèrent nécessaires à la faisabilité du projet, les exemples cités ci-dessus doivent être repris en tant que conditions d'urbanisme.

Dans le même ordre d'idée, les acteurs rencontrés suggèrent d'assimiler impérativement tout « surdimensionnement » et toute « surqualité » (choix des matériaux, éclairage intelligent...) à des charges d'urbanisme et non à des conditions d'urbanisme. En effet, l'exemple est donné d'un permis où une place publique, aménagée en pavés de porphyre, avait été imposée en tant que condition. La logique exposée ci-dessus reste d'application. Une telle place ne peut être imposée comme condition que si l'utilisation de ces matériaux de qualité s'avère nécessaire à la faisabilité du projet ou à son intégration dans l'environnement bâti et non bâti (par exemple si l'environnement présente la même qualité de matériaux, il peut être justifié d'imposer le recours à ces matériaux de qualité). Dans le cas contraire, le surcoût lié à l'utilisation de ces matériaux doit effectivement être repris comme charge d'urbanisme.

### **5.5.3. Communication du montage financier du projet**

Les différents échanges avec les acteurs concernés confirment que les développeurs de projets immobiliers ne sont pas prêts à envisager une méthode de calcul de la rentabilité qui se ferait en dévoilant de manière transparente la comptabilité des investisseurs, que ce soit par le biais d'un document juridique annexé à la demande de permis ou au travers d'une négociation « à livre ouvert ».

## **6. ENTRETIENS AVEC DES TÉMOINS PRIVILÉGIÉS EXPERTS EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

L'évaluation par impact est une démarche de plus en plus répandue, et ce dans différentes matières. Le droit de l'environnement recourt à ce raisonnement dans le cadre de l'évaluation des incidences. Pour des associations comme Natagora, les charges d'urbanisme sont un moyen d'obtenir des compensations écologiques. La législation balisait certains permis tels que les permis d'environnement et les permis d'urbanisation de plus de deux hectares ainsi que des situations bien précises telles que les zones inondables pour lesquelles un avis de la région est demandé. Mais, selon Natagora, plus de 90 % des permis délivrés concernent des petits projets ; ceux-ci ne sont visés par aucune procédure en cas d'impact sur l'environnement. Or, de petites incidences, voire leur accumulation, peuvent être extrêmement dommageables pour la faune et la flore environnantes. Cette position est étayée par l'arrêt POLI du Conseil d'État (C.E., n° 230.237, 18 février 2015, POLI). L'objectif est d'arriver à du « *No net loss* », c'est-à-dire aucune perte de biodiversité de par l'intégration optimale du projet dans l'environnement.



Le raisonnement développé par l'association environnementale a été élargi à la collectivité. Le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD) a notamment justifié que les charges d'urbanisme « *ont pour finalité de compenser les impacts nets que le projet fait peser sur la collectivité. En effet, il s'agit bien de faire une balance entre les impacts négatifs et les impacts positifs du projet, et ceci permettra aux autorités de juger de l'opportunité de demander, ou pas, et au cas par cas, des charges d'urbanisme aux maîtres d'ouvrage* »<sup>17</sup>.

Les États-Unis et le Canada, mais aussi certains lands allemands, ont mis au point un système de marché écologique (*mitigation banking*) constitué de mouvements de débits et de crédits pour s'assurer qu'une perte écologique soit compensée par des mesures de création ou de restauration d'un écosystème. Cette piste est intéressante à exploiter dans le cadre du régime juridique des charges d'urbanisme prévu par le CoDT. La réflexion pourrait se mener parallèlement à la configuration d'un mode d'emploi des schémas d'aménagement tels que dessinés par le CoDT.

## 7. CONCLUSIONS

### 7.1. UN SUJET CONFLICTUEL ET COMPLEXE

Le sujet des charges d'urbanisme s'intègre dans une problématique plus globale, celle du développement des dispositifs indirects de captation de la rente foncière. Les OP et les dispositifs indirects de captation de la rente foncière se caractérisent par une ambiguïté fondamentale. Cette ambiguïté résulte du décalage entre, d'une part, les motivations effectives des acteurs locaux qui imposent les obligations et négocient avec les promoteurs et, d'autre part, les motivations juridiques avancées par les législations officielles. D'un côté, les acteurs locaux cherchent prioritairement à bénéficier de la hausse de la rente foncière qui accompagne généralement le développement d'un projet d'urbanisation. En parallèle, d'un autre côté, les législations n'osent pas convoquer le sujet de la rente foncière et elles préfèrent mettre en avant le fait que les promoteurs doivent assurer certaines obligations afin de compenser les « impacts » que la réalisation de leur projet risque de faire peser sur la collectivité.

L'ambiguïté entre les motivations juridiques et les motivations effectives est à relier au caractère équivoque de certains concepts sur lesquels les OP sont basées. À travers l'analyse du cas wallon, force est d'abord de constater la frontière ambiguë entre les notions de « conditions d'urbanisme » et de « charges d'urbanisme ». En la matière, les résultats antérieurs de la CPDT montrent une certaine méconnaissance de la distinction par les acteurs communaux. Rappelons ici qu'au sein des CATUs ayant participé à une enquête sur le sujet, 92 % affirment que leur commune a assortis des permis de « charges » d'urbanisme. Néanmoins, une majorité de ces répondants semble relier les charges en question à des domaines qui, en pratique, concernent davantage les conditions d'urbanisme (réalisation de voiries, impétrants...). Les répondants reconnaissent par ailleurs une mauvaise compréhension des principes juridiques relatifs aux charges d'urbanisme. Sur la base des interviews menées auprès de communes maîtrisant bien le sujet des charges, il nous a été confirmé que, vis-à-vis de la gestion concrète des dossiers, la différence entre charges et conditions est assez difficile à appréhender.

La complexité du sujet des OP est également liée au caractère toujours spécifique des opérations de développement immobilier et au caractère inefficace des marchés fonciers et immobiliers. Rappelons que le caractère inefficace de ces marchés tient au fait que les valeurs ne sont pas admises consensuelles et que les différentes parties prenantes ne disposent pas du même degré d'information.

---

<sup>17</sup> Avis CWEDD/15/AV.1006 – 08/09/2015 – Avant-projet d'arrêté du 02 juillet 2015 formant la partie réglementaire du Code du Développement Territorial.

## 7.2. QUELLES SONT LES ATTENTES DES COMMUNES ?

On constate un certain dynamisme des communes les plus outillées dans la recherche de stratégies et la mise au point d'outils d'analyse afin de répondre aux enjeux qui s'imposent à elles. Néanmoins, celles-ci souhaitent disposer de certaines informations ainsi que d'une aide des instances supra-communales. Cette aide peut être matérialisée sous différentes formes complémentaires :

- un outil permettant les échanges d'expériences entre communes ;
- un outil ou des personnes ressources permettant de mieux maîtriser les montages financiers des promoteurs ;
- une aide pratique qui permette d'appréhender chaque projet dans le contexte qui lui est propre ;
- une ligne de conduite, une impulsion de la part des directions des fonctionnaires délégués de façon à prendre en considération une échelle plus macro, et de garantir une certaine cohérence entre les communes.

Par ailleurs, à l'issue de l'enquête de 2013, les CATUs exprimaient déjà la nécessité de disposer d'un référentiel qui les informe sur les types de charges possibles et acceptables et sur les coûts de réalisation de ces charges. Une précision du principe de proportionnalité et de la manière de l'appliquer constitue également une attente forte au niveau des communes.

Enfin, il est frappant de constater que les demandes des communes se focalisent sur la problématique du montage immobilier. Vis-à-vis de la différenciation présentée ci-dessus (point 7.1.) entre les motivations juridiques des législations officielles et les motivations effectives des acteurs locaux, il s'agit là d'une observation qui indique que, au final, les communes sont assez peu préoccupées par la problématique des effets et des impacts. En réalité, cette absence de considération pour ce sujet nous semble révélatrice du fait que les acteurs de terrain considèrent qu'il n'est pas adéquat d'utiliser cette perspective pour construire leurs réflexions sur les charges à imposer aux promoteurs.

## 7.3. QUELLES SONT LES ATTENTES DU SECTEUR PRIVÉ ?

En résumé, les professionnels de l'immobilier attendent avant tout que le dispositif des charges d'urbanisme soit clairement balisé et que le calcul du montant des charges d'urbanisme soit établi de manière transparente, justifiée et prévisible.

Ils mettent en avant les aspects positifs de leurs projets qui contribuent au développement et à l'attractivité du territoire aux niveaux communal et régional. Par ailleurs, ils souhaitent que le contexte socio-économique, et en particulier le niveau de commercialisation des biens immobiliers, soient pris en considération. Ils craignent qu'à certains endroits le marché immobilier soit si bas que l'imposition de charges d'urbanisme constituerait un frein à tout développement potentiel. Rappelons que dans certains cas, la situation du marché est telle que sans subsides publics (qui constituent en quelque sorte des « contre-charges »), aucun développement ne pourrait être envisagé.

Ils souhaitent également que les coûts supplémentaires liés au cautionnement des charges soient pris en considération.

Enfin, ils estiment que tout « surdimensionnement » ou toute « surqualité » dans le chef des impositions demandées relèvent de charges d'urbanisme et non de conditions d'urbanisme.

## CHAPITRE III. PRATIQUES EXTÉRIEURES À LA WALLONIE

### 1. INTRODUCTION

En vue d'alimenter la réflexion relative à l'opérationnalisation des charges d'urbanisme en Wallonie, ce chapitre présente les dispositifs rencontrés dans d'autres parties du monde. L'analyse de ces dispositifs repose à la fois sur une approche documentaire et sur des interviews privilégiant les acteurs qui ont une bonne connaissance des dispositifs rencontrés. Une fiche d'analyse<sup>1</sup> des dispositifs d'OP a été produite sous la forme d'un questionnaire abordant les objectifs poursuivis par le dispositif, le cadre légal dans lequel il s'inscrit, les éléments contextuels qui motivent son application, les conditions relatives aux projets immobiliers pouvant être concernés, les modalités d'application des contributions demandées au promoteur, le rôle de l'autorité locale...

En préambule, le point 2. présente les acquis antérieurs de la CPDT au sein de la recherche « Politique foncière » menée en 2011. Par la suite, les points 3. et 4. présentent les résultats des investigations des dispositifs rencontrés dans le cadre de la présente recherche. Ces dispositifs sont classés en deux catégories :

- au point 3., les dispositifs à portée générale permettant d'imposer des OP qui, à l'instar de la Wallonie, concernent tous types de contributions (équipement, logement...);
- au point 4., les dispositifs à portée sectorielle permettant d'imposer des OP qui ciblent des contributions en faveur d'un secteur particulier.

Enfin, le point 5. conclut en résumant les principaux enseignements à tirer de ces dispositifs pour l'opérationnalisation des charges d'urbanisme en Wallonie.

### 2. ACQUIS ANTÉRIEURS DE LA CPDT : RECHERCHE « POLITIQUE FONCIÈRE » DE 2011

De 2009 à 2011, la CPDT a mené une recherche relative à la politique foncière qui aborde les charges d'urbanisme relatives au logement abordable (GUÉRARD *et al.*, 2011). Ce travail présente divers dispositifs existants en Flandre, au Grand-Duché de Luxembourg, en France et en Région de Bruxelles-Capitale. Ces différents dispositifs ont été étudiés plus en détail dans le cadre de la présente recherche.

Sur la base de ces dispositifs, la recherche « politique foncière » tire divers enseignements et évalue la possibilité de transposer ces dispositifs à la Wallonie.

#### 2.1. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES DISPOSITIFS

En Flandre, le décret de politique foncière et immobilière de 2009 introduisait diverses mesures visant la création de « logements abordables ». Il imposait notamment des charges d'urbanisme, aux organes publics comme aux acteurs privés, qui concernaient la construction d'un pourcentage déterminé de logements d'utilité publique et de logements modestes dans le cadre d'un projet de construction ou de lotissement de taille importante. Le promoteur pouvait exécuter cette charge de différentes manières :

---

<sup>1</sup> Le modèle de la fiche d'analyse est disponible à l'annexe V du document « CPDT\_RF\_Décembre\_2017\_Annexe\_R1.2\_Annexes ».

- par la construction du logement et sa commercialisation à un prix déterminé ;
- par la vente du terrain non équipé à un organisme de logement d'utilité publique ;
- par la location du logement à une agence de location sociale ;
- exceptionnellement par le versement d'une contribution de 50 000 € par unité non réalisée.

L'objectif de cette mesure était de créer 20 % de logements abordables (c'est-à-dire un mixte de logement d'utilité publique et modeste) sur les terrains privés et 40 % de logements abordables sur les terrains publics. Cette mesure a cependant été retirée suite à l'annulation du décret par la Cour constitutionnelle (C. const., n<sup>os</sup> 144/2013 et 145/2013, 7 novembre 2013).

Au Grand-Duché de Luxembourg, le « pacte de logement » de 2008 instaure l'obligation de réserver 10 % de la superficie d'un terrain à bâtir net ou 10 % des logements qui y sont construits à la réalisation de logements à coût modéré et destiné aux personnes bénéficiant des aides au logement.

En France, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion offre la possibilité aux municipalités, lors de l'élaboration de leur Plan Local d'Urbanisme (PLU), d'identifier certains secteurs urbains dans lesquels un pourcentage du logement créé doit être affecté à des catégories de logement répondant à des objectifs de mixité sociale.

En Région de Bruxelles-Capitale, depuis 2003, la construction de certains projets donne lieu obligatoirement à des charges d'urbanisme portant en priorité sur la réalisation, la transformation, la rénovation ou l'embellissement de logements encadrés ou conventionnés. Ces charges en nature peuvent éventuellement être remplacées par une contribution en espèces. Contrairement aux dispositifs précédents, la loi bruxelloise présente la particularité de ne pas fixer un pourcentage déterminé de logements à réaliser.

## 2.2. SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

En premier lieu, il faut constater que les dispositifs des régions voisines n'ont pas été introduits isolément mais font partie d'un ensemble de mesures relatives à la politique du logement et de l'aménagement du territoire.

Ces dispositifs présentent divers avantages. L'imposition de production de logements d'utilité publique a pour effet de réduire les prix du foncier et des logements d'utilité publique, de favoriser la mixité sociale et de rencontrer, de manière satisfaisante, les besoins en logements d'utilité publique. En outre, le fait d'obliger la participation du secteur privé à la production de logements d'utilité publique induit une plus grande rapidité de production que lorsque celle-ci relève uniquement du secteur public. L'intervention des autorités publiques dans la production des logements permet également d'améliorer la densification.

La recherche identifie par ailleurs quatre manières d'induire la production de logement en Wallonie sur la base des modèles observés à l'extérieur de celle-ci :

- permettre aux communes qui le souhaitent l'imposition de charges en logements selon leurs besoins ou leur objectifs en matière de logements d'utilité publique ;
- imposer de telles charges à tous les projets d'une certaine taille de manière uniforme sur l'ensemble du territoire ;
- conditionner l'imposition de charges en logement au respect de l'obligation de compter 10 % de logements d'utilité publique<sup>2</sup> ;

---

<sup>2</sup> L'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2013 relatif aux sanctions financières visées aux articles 188 et 190 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable fixe, par son article 2 §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, un objectif de 10 % de logements publics que doivent atteindre les communes.

- limiter l'imposition des charges en logement aux zones présentant une très forte pression foncière.

L'analyse ne détermine pas si l'une de ces manières est préférable à un autre, la performance de celles-ci étant fortement influencée par des choix politiques se voulant plus ou moins volontaristes en matière de production de logement.

Le premier modèle est conditionné par la nécessité d'identifier les besoins au niveau local pour évaluer l'utilité de mettre en place des charges en logement. Le deuxième modèle présente pour sa part l'avantage de ne pas créer de concurrence entre les communes, mais il se soucie peu des questions d'aménagement du territoire.

La recherche conclut avec diverses recommandations, dont celle de maintenir une possibilité de négociation entre le demandeur de permis et l'autorité qui le délivre qui nous apparaît primordiale. Elle recommande également d'adapter les plans d'affectation du sol de manière à éviter la production excentrée de logement d'utilité publique et la propension à urbaniser les terrains vierges en délaissant les zones à réhabiliter.

### **3. DISPOSITIFS A PORTÉE GÉNÉRALE**

#### **3.1. LES CHARGES D'URBANISME EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE**

##### **3.1.1. Description générale du dispositif**

Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale trouvent leurs origines, comme en Flandre et en Wallonie, dans la loi organique du 29 mars 1962 relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. À l'époque, elles ne peuvent être imposées que dans le cadre des permis de lotir.

Suite au transfert des compétences relatives à l'aménagement du territoire, la Région bruxelloise se saisit de la question des charges d'urbanisme, au travers de l'Ordonnance Organique de la Planification et de l'Urbanisme (OOPU) du 29 août 1991, pour étendre cet instrument aux permis d'urbanisme relatifs aux projets d'une certaine envergure.

Par la suite, le dispositif évolue pour rendre systématique l'application de charges d'urbanisme dans certaines conditions. L'arrêté du 26 septembre 2013 définit le cadre juridique actuel, les conditions dans lesquelles les charges d'urbanisme peuvent être imposées, dans quels cas celles-ci doivent être obligatoires, sous quelles formes elles peuvent s'appliquer et le montant des contributions demandées aux promoteurs.

Dans leur forme d'origine, les charges d'urbanisme concernaient des « obligations de faire » ou des « obligations de céder », essentiellement imposées en tant que moyen d'indemnisation des coûts d'investissement publics. Pour la justification de ces coûts, on retrouve, d'une part, la viabilisation du foncier par la mise en place d'infrastructure et, d'autre part, la répercussion sur les services collectifs que les autorités publiques doivent prendre en charge (crèches, écoles...).

Dans un second temps, les charges d'urbanisme ont été perçues comme un moyen d'inciter la production de logements accessibles aux plus bas revenus, pour « compenser » la forte présence de l'immobilier d'entreprise (en particulier l'immobilier de bureaux). Dès lors, la législation donne priorité aux charges d'urbanisme destinées à la production de logements encadrés ou conventionnés<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Un « logement encadré » est un logement donné en location, acheté ou construit par ou pour un opérateur immobilier public (CPAS, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, société immobilière de service public, fonds du logement) ou une agence immobilière sociale (AIS). Un « logement conventionné » est un logement qui satisfait à des conditions spécifiques et qui n'est attribué qu'à des ménages à revenus limités.

### **3.1.2. Conditions d'imposition**

Les charges d'urbanisme obligatoires sont imposées dans le cadre de la délivrance d'un permis autorisant la construction, l'extension, ou le changement de destination avec travaux, en tout ou en partie, d'un bâtiment destiné :

- au logement d'une superficie plancher de plus de 1000 m<sup>2</sup> ;
- aux bureaux et autres activités de production de biens immatériels d'une superficie plancher de plus de 500 m<sup>2</sup> ;
- aux assemblées parlementaires et leurs services, missions diplomatiques, postes consulaires ou assimilés, d'une superficie plancher de plus de 500 m<sup>2</sup> ;
- aux commerces d'une superficie plancher de plus de 1000 m<sup>2</sup> ;
- aux hôtels de plus de 20 chambres ;
- aux parkings payants à vocation commerciale de plus de 24 emplacements.

L'application de charges d'urbanisme pour d'autres projets immobiliers est laissée à l'appréciation des autorités compétentes en matière d'urbanisme. Divers actes et travaux sont cependant exonérés de charges d'urbanisme :

- la réalisation de logements encadrés ou conventionnés ;
- la réalisation d'espaces verts ;
- la réalisation de parkings de transit ;
- la réalisation d'équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, de culte reconnus ou de morale laïque ;
- le changement de destination d'un immeuble de bureau ou d'activité de production de biens immatériels vers le logement ou l'équipement scolaire, culturel, sportif, social, de santé, de culte reconnu ou de morale laïque ;
- les permis d'urbanisme exécutant un permis de lotir dont la délivrance a donné lieu à l'imposition de charges d'urbanisme autres que celles liées à l'infrastructure nécessaire à sa mise en œuvre.

### **3.1.3. Contribution demandée au promoteur**

L'autorité délivrant le permis détermine le montant et la nature des charges d'urbanisme qui sont imposées au demandeur de permis. Elle peut choisir entre trois options :

- imposer le versement d'une somme d'argent ;
- imposer la réalisation de travaux concernant la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, d'équipements publics (impétrants, production énergétique... ) ;
- imposer la réalisation de travaux concernant la réalisation, la transformation ou la rénovation de logement encadrés ou conventionnés.

Ainsi, à la différence du CoDT en Wallonie, la législation bruxelloise prévoit la possibilité d'imposer les charges d'urbanisme en nature ou en espèces. Lorsqu'il s'agit de charges en espèces, la somme versée doit nécessairement être utilisée pour des actes ou travaux d'utilité collective.

En outre, l'arrêté du 26 septembre 2013 prévoit la possibilité pour le demandeur de permis de proposer lui-même la réalisation d'un type de charge d'urbanisme au moment de l'introduction de sa demande de permis. Il peut notamment, en lieu et place des charges d'urbanisme en nature ou en espèces qui lui seraient imposées, proposer la réalisation de 15 % de logements encadrés ou conventionnés. Le projet de Plan Régional de Développement Durable (PRDD) prévoit en effet « un quota de 15 % à finalité sociale dans les réalisations immobilières privées » afin « d'encourager la production de logements neufs à des prix de vente (ou des loyers) conventionnés »<sup>4</sup>.

Enfin, la législation bruxelloise prévoit spécifiquement que, lorsque les charges concernent la réalisation d'actes ou travaux (et non le versement d'une somme d'argent), celle-ci doit être située à proximité du projet faisant l'objet d'une demande de permis.

### **3.1.4. Rôle de l'autorité locale**

Les charges d'urbanisme sont imposées par les communes ou par la Région au cours de la procédure d'instruction d'un permis de lotir ou d'un permis d'urbanisme. Leur non-réalisation entraîne l'invalidité du permis.

La législation prévoit un cadre général pour l'application des charges d'urbanisme au niveau communal ou régional. Ce cadre peut néanmoins être décliné en fonction des priorités communales au travers d'un Plan Particulier d'Aménagement du Sol (PPAS). Ce plan peut prévoir les circonstances, l'importance et la nature des charges d'urbanisme qui sont nécessaires à sa mise en œuvre. L'autorité communale peut ainsi définir de manière claire et transparente de quelle manière elle entend mener sa politique en matière de charge d'urbanisme.

Le rôle de l'autorité locale consiste également à initier les actes et travaux qui doivent être entrepris suite au versement d'une somme d'argent à titre de charge d'urbanisme. Ces actes et travaux doivent en effet être entamés de manière significative dans un délai de six ans, prorogeable de deux ans, à compter du versement de l'intégralité de la somme concernée. En cas de dépassement de ce délai, la somme non utilisée doit être restituée au titulaire du permis.

Enfin, le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) prévoit également la tenue d'un « Registre des charges d'urbanisme » qui ont été introduites. Ce registre n'est pas encore disponible mais serait en cours d'élaboration (M. Legrand, 2016).

### **3.1.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Qu'il s'agisse de charges en nature ou en espèces, le dispositif bruxellois prévoit un montant forfaitaire applicable aux projets immobiliers pour lesquels l'imposition de charge d'urbanisme est obligatoire. Ce montant peut aller de 50 €/m<sup>2</sup> de surface plancher à 200 €/m<sup>2</sup> de surface plancher en fonction du type d'activité concerné par le projet immobilier (voir tableau 1).

Ces différents montants ont été calculés sur la base d'une estimation des besoins que peut générer la mise en œuvre d'un projet immobilier. Par exemple, dans le cas de l'immobilier de bureaux, il a été estimé un besoin de 1 m<sup>2</sup> de logement pour 3 m<sup>2</sup> du bureau au regard des objectifs du PRAS démographique (le Plan Régional d'Aménagement du Sol en vigueur depuis 2013). Ce besoin a été traduit en valeur monétaire pour définir le « coût » généré par l'opération immobilière. Une fois ce calcul effectué, afin de tenir compte de la rentabilité des opérations de promotion, un abattement de 50 % du résultat obtenu a été effectué pour arriver au montant forfaitaire de 125 €/m<sup>2</sup>.

---

<sup>4</sup> Projet de PRDD, p. 124.

DESTINATION DU PROJET	MONTANT FORFAITAIRE DES CHARGES D'URBANISME
Logement > 1000 m <sup>2</sup>	- 65 €/m <sup>2</sup> pour les projets immobiliers dans les zones mixtes, les zones d'équipements (d'intérêt collectif ou de service public) et dans les zones d'entreprises en milieu urbain (ZEMU) - 50 €/m <sup>2</sup> pour les autres projets immobiliers
Bureaux et activités de production > 500 m <sup>2</sup>	- 200 €/m <sup>2</sup> pour les projets immobiliers dont le bâti présente un gabarit supérieur au gabarit moyen des immeubles voisins - 125 €/m <sup>2</sup> pour les autres projets immobiliers
Commerces > 2000 m <sup>2</sup>	125 €/m <sup>2</sup>
Assemblées parlementaires et leurs services, missions diplomatiques, postes consulaires ou assimilés > 500 m <sup>2</sup>	125 €/m <sup>2</sup>
Parkings payants à vocation commercial > 24 places	125 €/m <sup>2</sup>
Hotels > 20 chambres	90 €/m <sup>2</sup>

**Tableau 1 : Montants forfaitaires des charges d'urbanisme selon la destination du projet immobilier (source : Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013)**

Un exercice similaire a été réalisé pour le logement sur la base d'une estimation des besoins en crèches et en écoles que suscite un accroissement démographique. Les coûts ont également été revu à la baisse pour ne pas affecter la rentabilité des opérations, aboutissant au montant de 50 €/m<sup>2</sup>. Dans ce cas-ci, une augmentation de ce forfait à 65 €/m<sup>2</sup> a été prévu de manière à capter les plus-values générées par la création de nouvelles zones ouvertes au logement dans le cadre du PRAS démographique (zones mixtes, zones d'équipements d'intérêt collectif ou de service public et zones d'entreprises en milieu urbain).

### **3.1.6. Mise en pratique du dispositif**

L'Arrêté du 12 juin 2003 prévoyait, en son article 9bis, le « non-cumul » de charges d'urbanisme sur un même immeuble lorsque celui-ci faisait l'objet de demandes de permis successives sur un intervalle de 10 ans. Cette disposition constituait une sorte de « bon à valoir » pour une durée de 10 ans visant à ne pas soumettre à des charges d'urbanisme successives des projets qui évolueraient dans le temps (MERCKEN, 2008). Elle n'est cependant plus en vigueur dans l'arrêté de 2013.

Comme développé au point précédent, le calcul des montants forfaitaires est basé sur une double approche. Dans un premier temps, le calcul a pris en compte les besoins pour la collectivité induits par les développements pris en considération (autrement dit, les « impacts » ou les « coûts »). Ensuite, dans un second temps, le calcul a pris en compte la problématique de la rentabilité des opérations, ce qui a conduit à une réduction significative des montants.

D'après notre entretien avec Monsieur B. PÉRILLEUX, Directeur-chef de Service de Bruxelles Développement Urbain, les montants forfaitaires imposés dans le cadre des charges obligatoires ne constituent pas un frein au développement des projets immobiliers. Ces montants forfaitaires ne sont jamais revus à la baisse suite à des négociations entre le demandeur de permis et les autorités compétentes. De telles négociations n'ont lieu que lorsque l'imposition de charges d'urbanisme n'est pas obligatoire. Dans ce cas de figure, le montant des charges d'urbanisme peut alors fortement varier d'un projet à un autre.



### **3.1.7. Evaluation du dispositif**

Sans surprise, l'appréciation sur le dispositif bruxellois des charges d'urbanisme varie très fortement en fonction des acteurs qui s'expriment. D'un côté, pour le secteur immobilier, les montants forfaitaires sont bien trop élevés vis-à-vis des réalités du marché. Selon certains protagonistes, cela conduit à une situation « insoutenable ». Par contre, pour le secteur associatif, le dispositif serait « très favorable pour les promoteurs » (SONCK et DESHEMAEKER, 2013)...

De notre point de vue, le dispositif bruxellois présente l'avantage d'être largement balisé. En effet, il offre aux promoteurs une prévisibilité qui permet son intégration dans le calcul à rebours et dans les négociations avec les propriétaires fonciers. Il s'agit là d'une situation qui s'inscrit dans la règle d'or de l'économie foncière selon laquelle il est légitime de collectiviser la rente foncière. En outre, à ce stade de l'analyse, rien n'indique que la mise en application des montants forfaitaires à partir de 2013 ait conduit à une réduction de la production immobilière sur le territoire de Bruxelles-Capitale.

Ce dispositif présente également certaines faiblesses. En premier lieu, les montants forfaitaires des charges d'urbanisme sont identiques sur l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils ignorent, par conséquent, les réalités localisées du marché immobilier. En outre, une analyse de l'asbl « Atelier de Recherche et d'Action Urbaines » (ARAU, 2015) démontre l'inefficacité que ceci engendre pour la production de logements conventionnés ou encadrés. En effet, comme nous l'avons précisé ci-dessus, le demandeur du permis a le choix entre trois options pour assumer les charges. Parmi ces options, nous trouvons la possibilité de développer des logements encadrés ou conventionnés. Néanmoins, en dehors des quartiers peu valorisés, où le différentiel entre les valeurs de marché et les prix pratiqués pour le logement conventionné est limité, le promoteur a tout intérêt à préférer le versement du montant forfaitaire plutôt que de réaliser 15 % de logement conventionnés. Il en va de même *a fortiori* pour les logements encadrés puisque les prix pratiqués sont inférieurs à ceux des logements conventionnés. Dès lors, à moins que la charge d'urbanisme soit imposée par les autorités locales, le dispositif visant la production de logement accessible fonctionne relativement mal pour le logement conventionné, voire très mal pour le logement encadré.

Un autre problème qui peut être soulevé est le fait que les montants forfaitaires ont été fixés au moment de l'arrêté de 2013 et qu'ils n'ont pas été revus depuis. On peut ainsi s'étonner que des montants qui se veulent proportionnés au marché immobilier ne tiennent compte, ni de l'évolution des niveaux de commercialisation, ni de l'évolution des coûts pour le promoteur.

La tenue d'un « Registre des charges d'urbanisme » qui a été imposée apparaît opportune pour favoriser la transparence, la prévisibilité et le respect du principe d'égalité. Force est toutefois de constater que ce registre n'est pas disponible actuellement.

A côté de ces faiblesses, le dispositif bruxellois présente l'avantage indéniable d'avoir bénéficié de l'expérience des précédentes législations qui ont été recadrée en fonction des décisions du Conseil d'État. Il a le mérite d'avoir « résisté » aux dernières requêtes devant le Conseil d'État et d'avoir été « confirmé » dans sa légitimité par celui-ci. Le fait que l'imposition de charges soit établie de manière obligatoire et uniforme (puisque le montant forfaitaire est encadré) pour les projets d'une certaine envergure est également une bonne garantie du respect du principe d'égalité.

## **3.2. LES CHARGES D'URBANISME EN FLANDRE**

En Flandre, jusqu'en 2009, la matière des charges d'urbanisme est régie par la loi organique de l'aménagement du territoire et plus particulièrement son article 58.

Jusqu'alors, la jurisprudence du Conseil d'État analysée au chapitre I est pertinente pour la Flandre également : les charges d'urbanisme doivent être proportionnées et ce rapport raisonnable s'analyse entre le coût de la charge et le coût du lotissement autorisé (HAUMONT, 1994).

• Le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le décret flamand du 27 mai 2009 modifie le décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et y insère une Section 2, « Dispositions communes à toutes les autorisations », Sous-section 1<sup>re</sup> « Conditions et charges » rédigée comme suit :

« Art. 111. § 1<sup>er</sup>. Sans préjudice de l'article 90bis du Décret forestier du 13 juin 1990, l'autorité administrative accordant les permis peut lier des conditions à un permis.

§ 2. Les conditions sont suffisamment précises. Elles sont raisonnables par rapport aux actes faisant l'objet d'un permis.

Elles peuvent être réalisées à l'instigation du requérant.

Elles ne peuvent pas faire dépendre les actes ayant fait l'objet d'un permis d'une évaluation supplémentaire par les autorités.

Art. 112. § 1<sup>er</sup>. L'organe administratif accordant le permis peut lier des charges à un permis. Ces charges proviennent de l'avantage que le bénéficiaire du permis tire de ce permis et des tâches supplémentaires que la prise en charge de l'exécution du permis entraîne pour les autorités.

En dehors de la prévision des garanties financières nécessaires, les charges peuvent, entre autres, se rapporter à :

1° la réalisation ou la rénovation des routes, espaces verts, espaces d'utilité publique, bâtiments publics, équipements d'intérêt général ou des habitations, aux frais du titulaire du permis.

2° la mise en place d'un mélange de parcelles répondant aux besoins de différents groupes sociaux, sur la base de la grandeur des parcelles et respectivement, la typologie, la qualité, la superficie des planchers, le volume ou la classification des locaux des habitations à y édifier ou des constructions fixes ou mobiles pouvant servir de logement à y poser.

Les charges peuvent aussi impliquer que, lorsque les travaux ont commencé, l'autorité se voit céder gratuitement, quitte et libre de toutes charges, la propriété des routes publiques indiquées dans la demande, des espaces verts ou durcis, des bâtiments publics, des équipements d'intérêt général et des terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

S'il a été satisfait aux conditions exclusives mentionnées dans l'article 4.1.16, respectivement l'article 4.2.5 du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, l'autorité administrative accordant les permis lie de droit une charge au permis en vue de la réalisation d'une offre d'habitation sociale, respectivement une offre d'habitation modeste.

Si l'exécution de différentes charges doit être garantie, l'administration fait usage d'une garantie unique pour la totalité des charges concernées en indiquant quelle partie de la garantie se rapporte à quelle charge en particulier.

§ 2. Les charges sont raisonnables par rapport aux actes faisant l'objet d'un permis.

Elles peuvent être réalisées à l'instigation du requérant.

§ 3. L'autorité administrative accordant les permis peut prescrire une exécution phasée des charges.

§ 4. Si une charge, mentionnée dans le § 1<sup>er</sup>, deuxième et troisième alinéa, n'est pas exécutée dans le délai prévu à cet effet et qu'elle n'est pas ou insuffisamment couverte par une garantie financière, le créancier de la charge peut signifier, par envoi sécurisé, une décision d'application d'une contrainte administrative au débiteur de la charge. La décision mentionne que l'application de la contrainte administrative a lieu aux frais du débiteur de la charge. La décision fait également état d'un délai dans lequel le débiteur de la charge a la possibilité d'éviter la mise en application de cette contrainte en exécutant la charge sans plus tarder. Si l'exécution n'a pas lieu en temps voulu, le créancier de la charge peut procéder d'office à l'exécution des charges. Le débiteur de la charge est tenu de payer tous les frais d'exécution, sur simple présentation d'un état rédigé par le créancier de la charge » (nous soulignons).

Ces charges d'urbanisme sont un mécanisme de compensation qui est en principe fonction de deux critères :

- l'avantage que le bénéficiaire retire du permis ;

- les tâches supplémentaires que la prise en charge de l'exécution du permis entraîne pour les autorités publiques.

Il ressort de l'analyse des travaux parlementaires que ce deuxième critère est très marginal et peut même être inexistant (VAN YPERSELE, 2012), les charges d'urbanisme flamandes ne sont donc pas uniquement pensées au travers des répercussions néfastes du projet sur les finances publiques.

Les charges flamandes sont énumérées limitativement (création ou rénovation de routes, d'espaces verts, d'équipements publics et de logements) et le permis peut également être grevé de charges dites « sociales » qui s'imposent de plein droit à certains demandeurs de permis de lotir ou de constructions d'habitations groupées (articles 4.1.16 et 4.2.5 du décret flamand relatif à la politique foncière et immobilière).

Ces charges sociales portent sur la création d'habitations sociales ou à prix moyen et elles sont justifiées par l'avantage que le lotisseur puise de son permis et par l'objectif du législateur flamand de matérialiser le droit au logement qui découle de l'article 23 de la Constitution. La charge est ici clairement conçue comme un mode alternatif de financement et de mise en œuvre de la politique de logement flamande.

Ces charges d'urbanisme générales sont facultatives en ce sens que l'autorité administrative a le choix d'imposer ou non tel ou tel type de charge.

- Par ailleurs, certaines législations sectorielles environnementales mettent en place des mécanismes de charges d'urbanisme spécifiques purement compensatoires.

Nous citerons :

- le décret forestier du 13 juin 1990 qui impose aux titulaires de permis de déboisement de compenser ce déboisement ;
  - le décret relatif à la protection des sites ruraux qui impose à tout titulaire d'un permis susceptible de porter atteinte à un paysage « lieu d'encrage » ou « patrimonial » de réparer ou de compenser cette atteinte ;
  - le décret relatif à la politique intégrée de l'eau qui impose des charges d'urbanismes aux projets susceptibles de porter atteinte à l'infiltration des eaux pluviales et à la réduction du réseau hydrologique.
- Enfin, et de manière très systématique, le 27 mars 2009 le parlement flamand a édicté un décret *Grond- en Plandendecreet* prévoyant les instruments de la politique foncière et immobilière flamande. Ce décret impose aux promoteurs de réserver, dans les zones comprenant moins de 9% de logement d'utilité publique, 10 à 20% des lots ou des surfaces planchers à du logement d'utilité publique (VANDERHAEGEN, 2015).

Dans ce cadre, l'autorité administrative n'a de pouvoir d'appréciation qu'en ce qui concerne le choix de la charge ; lorsqu'un projet remplit les conditions du décret *Grond- en Plandendecreet*, il est soumis aux charges de logements d'utilité publique.

Par ses arrêts 144/2013 et 145/2013 du 7 novembre 2013, la Cour constitutionnelle a annulé les dispositions relatives aux charges de logements d'utilité publique sus décrites aux motifs que ce type de charges porterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété des promoteurs privés : « toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. En matière de politique du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour constitutionnelle doit, compte tenu de la réalisation du droit fondamental au logement, respecter l'appréciation du législateur compétent quant aux mesures nécessaires de l'intérêt général, sauf si cette appréciation est manifestement déraisonnable » (VANDROMME, 2015 qui cite C. const., n° 16/2015, arrêt du 12 février 2015).

Depuis cette décision de la Cour constitutionnelle, le système flamand des charges d'urbanisme est donc revenu aux charges d'urbanismes générales et spécifiques du décret portant sur l'aménagement du territoire et des législations environnementales spécifiques.

### **3.3. LES *PLANNING OBLIGATIONS* EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES**

#### **3.3.1. *Description générale du dispositif***

Introduites par la *Section 106 du Town and Country Planning Act de 1990* (Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme de la ville et de la campagne, en abrégé *TCPA 1990*), les *Planning Obligations* se matérialisent par des accords privés entre l'autorité administrative et le promoteur immobilier, ainsi que par des engagements unilatéraux émanant de ce promoteur.

L'objectif de ces *Planning Obligations* est d'atténuer l'impact direct que crée une opération immobilière sur la collectivité. Elles sont mises en œuvre lorsqu'il est considéré qu'un projet immobilier a un impact tellement significatif sur la région que les conditions d'urbanisme assortissant le permis ne suffisent à y remédier. Une opération immobilière peut en effet imposer une charge supplémentaire aux infrastructures publiques préexistantes d'une certaine région. L'obligation d'urbanisme a alors pour objectif de rétablir l'équilibre rompu par la charge créée par ce projet immobilier et de rendre l'opération acceptable en termes d'aménagement du territoire, en apportant des améliorations au niveau de la région.

Ainsi, l'autorité locale qui délivre une autorisation d'urbanisme peut, sur la base de la *Section 106*, négocier avec le promoteur un accord juridique privé portant obligations d'urbanisme. Cet accord est appelé *Section 106 Agreement*.

Par la circulaire 05/2005<sup>5</sup>, et le *New Policy Document for Planning Obligations 2010*<sup>6</sup> (nouveau document de politique au sujet des obligations d'urbanisme), le Gouvernement entend fournir aux autorités locales des documents d'orientation clarifiant les objectifs de ce mécanisme et l'utilisation qui doit en être faite.

#### **3.3.2. *Conditions relatives au projet***

Les opérations concernées par ce mécanisme peuvent être, au sens de la *Section 106(1A)*, tout ce qui constitue un *development* selon l'article 55 du *TCPA 1990*, c'est-à-dire la réalisation de travaux de construction, d'ingénierie, d'exploitation minière ou d'autres opérations sur ou sous la parcelle concernée, ou toute modification matérielle de la destination des bâtiments ou d'autres terrains (*TCPA 1990, Section 106(1A)* ; *Planning Act 2008, Section 32(1)* ; *TCPA 1990, Section 55*).

Il n'existe pas de réglementation qui précise les conditions à remplir – par exemple au niveau de la taille ou de la localisation – pour qu'une opération de développement fasse l'objet d'un accord *Section 106*. L'autorité locale dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire total.

#### **3.3.3. *Contribution demandée au promoteur***

La *Section 106(1)* de la *TCPA 1990* prévoit, en substance, que toute personne intéressée par une parcelle située sur le territoire d'une autorité locale peut, par voie d'accord ou d'engagement unilatéral, conclure une obligation d'urbanisme.

Les *Planning Obligations* peuvent être sollicitées en nature ou sous la forme d'une contribution financière. Elles sont utilisées dans trois buts distincts et peuvent résulter en des applications concrètes très diverses (voir tableau 2).

---

<sup>5</sup> *Planning Obligations Circular n°05/2005* du 18 juillet 2005, Office of the Deputy Prime Minister.

<sup>6</sup> Mars 2010, Department for Communities and Local Government.

	OBJECTIFS	EXEMPLES
1)	Imposer la nature ou la destination du projet immobilier pour atteindre les objectifs locaux de planification.	Imposer qu'une certaine proportion des logements à créer soit des logements accessibles aux personnes disposant de bas revenus.
2)	Atténuer l'impact de l'opération immobilière.	Imposer la création d'une nouvelle route d'accès ; le financement d'un nouveau service de bus ; d'une nouvelle école.
3)	Indemniser la perte ou le dommage causé par l'opération immobilière.	Remplacer ou reconstituer une caractéristique du paysage valorisable d'un point de vue de sa biodiversité ; créer un espace vert ; compenser un droit de passage.

**Tableau 2 : Objectifs et exemples de contributions demandées au promoteur dans le cadre des *Planning Obligations***

### 3.3.4. Modalités de mise en œuvre du dispositif

Les *Planning Obligations* sont facultatives et ne doivent être négociées que lorsqu'elles sont jugées nécessaires par l'autorité locale.

Pour être jugées nécessaires, les *Planning Obligations* doivent être<sup>7</sup> :

- pertinentes au regard de la planification ;
- nécessaires afin de rendre acceptable le projet proposé en termes d'aménagement du territoire ;
- directement liées au projet immobilier proposé ;
- équitables et raisonnablement liées en échelle et en nature au projet immobilier proposé ;
- raisonnable à tous autres égards.

L'*Agreement Section 106*, qui matérialise les *Planning Obligations*, est négocié entre les autorités locales et le promoteur. Concrètement, ce sont les avocats de l'autorité locale qui rédigent le projet d'accord mais leurs frais sont à charge du promoteur.

Les autorités locales sont encouragées à informer les promoteurs de leurs habitudes de négociations en publiant des accords types ainsi que des tableaux indicatifs des contributions susceptibles d'être requises.

### 3.3.5. Evaluation du dispositif

Les *Section 106 Agreements* impliquent de longues négociations et des coûts élevés de conseils juridiques. De plus, ce système a pour conséquence de créer des pratiques locales disparates qui manquent de transparence pour le public concerné.

Les *Planning Obligations* sont habituellement mises en œuvre sur des projets immobiliers de grande ampleur. Or, le Gouvernement considère que tout projet, quel que soit sa taille, crée un impact sur la collectivité et un besoin d'infrastructures publiques. Selon cette logique, il est considéré juste que tous les projets contribuent aux besoins de la collectivité, quel que soient leurs tailles.

Pour ces raisons, le Gouvernement britannique a permis aux autorités locales de mettre en place la *Community Infrastructure Levy (infra)*, un mécanisme tarifaire qui s'applique y compris aux projets de petites taille et qui se veut plus juste, plus rapide, plus sûr et plus transparent que le dispositif des *Planning Obligations*.

<sup>7</sup> Circular n°05/2005, B5.

Les *Planning Obligations* restent néanmoins utiles afin d'atténuer l'impact d'un projet immobilier sur site mais aussi afin de garantir la création de logements d'utilité publique, comme charge d'urbanisme en nature, et d'assurer la mixité des communautés.

### **3.4. LES COMMUNITY INFRASTRUCTRE LEVY EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES**

#### **3.4.1. Description générale du dispositif**

La *Community Infrastructure Levy* (redevance<sup>8</sup> pour les infrastructures collectives), ou CIL, est une charge d'urbanisme financière introduite par le *Planning Act 2008* (loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme de 2008). Cette charge est un outil à destination des autorités locales d'Angleterre et du Pays de Galles afin de les aider à financer et à mettre en œuvre des projets d'infrastructures publiques et, ainsi, à soutenir le développement de leur région.

La CIL est entrée en vigueur le 6 avril 2010, dans le cadre du *Community Infrastructure Levy Regulations 2010* (règlement sur les redevances pour les infrastructures collectives de 2010). Ce règlement précise le système des *Planning Obligations* expliqué au point 3.2. du présent chapitre afin que les deux mécanismes fonctionnent de manière complémentaire.

L'objectif de la CIL est de permettre aux autorités locales de financer efficacement leurs infrastructures publiques, dans une vision de développement durable. Chaque autorité locale peut choisir de mettre en œuvre ce mécanisme de charges d'urbanismes et de prélever la redevance sur les projets immobiliers qui s'implantent sur son territoire.

#### **3.4.2. Conditions relatives au projet**

Par principe, tout projet immobilier qui crée une surface plancher nette de 100 m<sup>2</sup> ou plus, ou qui implique la création d'un nouveau logement, est potentiellement tenu au paiement de la taxe. D'emblée, ce seuil de 100 m<sup>2</sup> apparaît très bas vis-à-vis, par exemple, de ce qui est pratiqué en Région de Bruxelles-Capitale.

Les projets suivants sont exemptés :

- les projets créant une surface plancher nette de moins de 100 mètres carrés (*CIL Regulation 2010, provision 42*) ;
- les maisons, appartements, annexes résidentielles et extensions résidentielles construites ou faites construire par des particuliers pour leur propre usage (*CIL Regulation 2014, provision 42A, 42B, 54A et 54B*) ;
- certains projets de logements d'utilité publique (*CIL Regulation 2010, provision 49 et 49A*) ;
- certains projets menés par des organismes de bienfaisance (*CIL Regulation 2010, provision 43 à 48*) ;
- les bâtiments dans lesquels les personnes ne vont pas habituellement (*CIL Regulation 2010, provision 6(2)a*) ;
- les bâtiments dans lesquels les personnes ne vont que par intermittence afin d'inspecter ou d'entretenir des plantes ou des machines inamovibles (*CIL Regulation 2010, provision 6(2)b*) ;
- les installations qui ne sont pas des bâtiments, comme les pylônes et les éoliennes ;

---

<sup>8</sup> Le terme *levy* est, dans le cadre du présent rapport, traduit par « redevance », par référence à l'arrêt n° 194.193 du Conseil d'État belge du 15 juin 2009 (*cf. supra*, point 3.3.1.)

- certains projets spéciaux que les autorités locales soumettent à un taux zéro au *Charging Schedule* ;
- les bâtiments vides réaffectés pour leur usage initial (*CIL Regulation 2010, provision 40*).

Dans des circonstances jugées exceptionnelles, l'autorité locale peut également exempter un projet de la redevance lorsque celle-ci aurait un impact inacceptable sur la rentabilité économique d'un projet.

### **3.4.3. Contribution demandée au promoteur**

La CIL est une redevance tarifaire fixé par l'autorité locale compétente. Cette redevance peut, le cas échéant, être payée en plusieurs fois.

### **3.4.4. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Chaque autorité locale est compétente pour composer un *Charging Schedule* (calendrier de taxation) qui détermine le taux de la redevance (*Planning Act 2008, section 211(1)*). Des taux différents peuvent être fixés pour des zones d'implantation différentes ou par référence à la destination des projets immobiliers (*CIL Regulation 2010, section 13*).

Ces autorités locales sont également compétentes pour rédiger des plans d'aménagement et d'urbanisme sur leurs territoires respectifs. Ces plans doivent inclure une analyse des besoins de la collectivité en infrastructures publiques pour le financement desquelles la redevance peut être perçue. Ceci s'apparente à ce que prévoit le CoDT en Wallonie pour la localisation des charges d'urbanisme sur la base d'un Schéma d'aménagement communal ou pluri-communal (*cf. Chapitre II, point 4.2.4.*).

Les taux de la redevance doivent veiller à maintenir un équilibre entre les besoins de l'autorité en infrastructures publiques, tels que définis aux plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme locaux, et les effets potentiels de cette charge sur la rentabilité économique des opérations immobilières de la région (*CIL Regulation 2010, provision 14*).

Cet équilibre est au centre du processus de détermination des taux et les autorités locales ont la charge de prouver que leurs *Charging Schedules* sont en cohérence avec leurs plans d'aménagement afin d'appuyer le développement du territoire pour lequel elles sont compétentes.

L'argent récolté peut être utilisé pour financer un large éventail d'infrastructures, en ce compris de nouveaux réseaux routiers ou des routes plus sécurisées, des systèmes de protection contre les inondations, des écoles, des établissements de soins de santé, apporter des améliorations aux parcs publics, créer des espaces verts, des centres de loisirs et des logements d'utilité publique (*Planning Act 2008, section 216(2)*).

### **3.4.5. Evaluation du dispositif**

Le Gouvernement estime que le mécanisme de la CIL est positif pour les promoteurs car leur projet immobilier bénéficie, *in fine*, des revenus dégagés par le CIL et imputés sur les infrastructures publiques alentours<sup>9</sup>. De plus, dès lors que la CIL est une charge fixe et connue, ce mécanisme réduit les risques des promoteurs qui, bien informés, peuvent plus efficacement prévoir leurs stratégies d'investissement.

Les CIL profitent également aux autorités locales en leur permettant de débloquer des fonds supplémentaires destinés à la mise en œuvre d'infrastructures publiques sur leurs territoires respectifs. Les autorités locales peuvent ainsi estimer et prévoir en amont les investissements publics qu'elles seront en mesure de proposer à la collectivité.

---

<sup>9</sup> Department for Communities and Local Government, 2010, n°948, *Explanatory memorandum to the Community Infrastructure Levy Regulation*, section 10.

En comparaison avec les *Planning Obligations*, la CIL permet le financement d'infrastructures sur tout le territoire de la collectivité locale, alors que les *Planning Obligations* sont habituellement utilisées afin de supporter un projet immobilier spécifique. La CIL est donc un outil plus flexible aux mains des autorités locales, qui leur permet de rencontrer des besoins collectifs plus variés en lien avec une vision plus durable du développement de leurs territoires.

### **3.5. LES PLANS DE CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT AUX PAYS-BAS**

#### **3.5.1. Description générale du dispositif**

En 2008, la loi et le décret relatifs à la « planification spatiale » (*Wet en Besluit ruimtelijk ordening*) prévoit deux mécanismes permettant de faire supporter aux promoteurs certains coûts de construction d'infrastructures et d'équipements publics. Ces mécanismes s'inscrivent pleinement dans une logique de captation de la plus-value foncière en imposant aux propriétaires fonciers une contribution au développement (MUÑOZ, 2010).

Ces deux mécanismes interviennent dans le cadre d'une demande de permis. D'une part, les autorités municipales peuvent subordonner l'octroi de l'autorisation à un « plan de contribution au développement ». Ce plan définit les contributions qui seront imposées aux promoteurs et doit être approuvé par les autorités municipales. Le permis sera refusé si les coûts nécessaires à l'exécution de ce plan n'ont pas été garantis ou payés. D'autre part, en amont de l'approbation de ce plan, si le promoteur accepte de payer les coûts de ces contributions de manière anticipée, les parties ont la possibilité d'établir un « accord de développement anticipé » (*anterieure overeenkomst*). Ces coûts étant ainsi assurés, le plan de contribution au développement n'a dès lors plus de raison d'être, ce qui permet d'accélérer la procédure. Néanmoins, un tel accord de développement anticipé est principalement profitable à la municipalité car il permet davantage de contributions que le plan de contribution au développement.

#### **3.5.2. Conditions relatives au projet**

Le dispositif néerlandais peut s'appliquer à tout type de projet de développement foncier ou immobilier, quels que soient sa taille et son emplacement. Néanmoins, le coût des contributions imputé aux promoteurs dans un plan de contribution au développement est régulé en fonction de trois critères : la rentabilité (*profit*), l'imputabilité (*toerekenbaarheid*) et la proportionnalité (*proportionaliteit*). Ainsi, le coût des contributions doit être calculé de manière à assurer la rentabilité du projet de développement. Il doit concerner la création d'infrastructures et d'équipements publics dont la nécessité est imputable au projet de développement. Il doit être proportionné à l'impact du projet de développement.

#### **3.5.3. Contribution demandée au promoteur**

Le décret de planification spatial définit dans ses articles 6.2.3 à 6.2.6 et 6.2.11, les types de contribution pouvant être demandés aux promoteurs dans le respect des trois critères cités précédemment. Ces contributions concernent :

- les infrastructures et équipements publics (voiries, égouts, parcs, bâtiments publics...) à l'intérieur ou dans les environs immédiats du site de développement ;
- les infrastructures et équipements publics qui sont extérieurs aux développements en question et qui desservent une zone plus large (il y a cependant lieu de s'interroger dans quelle mesure une telle contribution peut satisfaire le critère d'imputabilité) ;
- le logement d'utilité publique à l'intérieur du site de développement. La contribution peut être établie en termes de pourcentage ou de nombre de logements, de localisation de ces logements et de règles d'allocation de ces logements (ces dernières doivent cependant être dérivées de celles prévues par la législation relative au logement et par les réglementations locales) ;



- la mise à disposition de terrain nécessaire à la construction de ces infrastructures et équipement public (en ce compris l'installation de logements d'utilité publique) ;
- la compensation de la perte des espaces verts et des espaces naturels à l'intérieur du site de développement en raison du projet de développement (cette compensation peut se faire par la création de nouveaux espaces verts à l'intérieur du site mais également en dehors du site).

La contribution peut se faire en nature, en espèces ou prendre la forme d'une cession à titre gratuit.

Seuls les coûts de création, et éventuellement de remise en état, de ces infrastructures et équipements peuvent être imposés aux promoteurs. Les coûts d'entretien et de maintenance sont exclus. En d'autres termes, il n'est pas possible d'imposer une contribution destinée à la gestion d'une infrastructure publique pendant une période de temps spécifique après la fin de sa construction. En revanche, les frais d'entretien liés aux mesures de décontamination du sols peuvent être imposés (VAN DEN BRAND *et al.*, 2008).

Par ailleurs, il est exclu d'imposer aux promoteurs le coût des facilités sociales telles que les établissements d'enseignement. Les infrastructures liées à ces facilités ne peuvent dès lors faire partie des contributions demandées. La cession de terrain à destination de celles-ci peut en revanche être imposée.

En outre, si le projet de développement induit une diminution de la valeur économique des terres avoisinantes, les coûts de compensation pour les propriétaires de ces terres sont imputables au propriétaire foncier développeur du projet.

Un accord de développement anticipé peut intégrer davantage de types de contribution, notamment les coûts de maintenance et d'exploitation des infrastructures, des indications de prix maximaux pour les logements d'utilité publique et des règles d'allocations non prévues par la législation sur les logements ou par la réglementation locale... Il peut également intégrer des contributions au développement spatial tels que des espaces verts ou des parcs récréatifs, des ouvrages de stockage de l'eau, des travaux d'aménagements paysagers, la régénération de zones industrielles, des bâtiments publics liés à des installations culturelles... (REINHARD, 2009).

#### **3.5.4. Rôle de l'autorité locale**

L'autorité locale est à l'initiative du plan de contribution au développement et doit approuver celui-ci. Si le promoteur opte pour un accord de développement anticipé, ce dernier est établi en association avec l'autorité locale.

Par ailleurs, le coût des contributions prévues par un plan de contribution au développement ou par un accord de contribution au développement est rarement à charge du promoteur seul. Les autorités locales doivent intervenir pour financer une part des contributions afin de rencontrer les trois critères conditionnant la légalité des charges (rentabilité, imputabilité, proportionnalité). Ainsi, par exemple, une contribution située en dehors du site devra être en partie prise en charge par les autorités locales car la nécessité de celle-ci ne peut être totalement imputée au projet de développement.

#### **3.5.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Le dispositif prévoit que le coût global des charges doit tenir compte de la rentabilité du projet de développement. En pratique, ceci fait intervenir un calcul des bénéfices potentiels du projet selon une méthode de calcul à rebours. Si les bénéfices calculés ne couvrent pas les coûts inclus dans le plan de contribution au développement, la différence (coût moins profit) ne peut être imputé aux promoteurs. Cette différence doit alors être prise en charge par les autorités communales (DIEPERINK, 2009).

Il n'y a pas de méthode de calcul pour le montant global des contributions. Néanmoins, le coût des contributions demandées doit être établi en tenant compte du prix du foncier. Ce dernier est évalué sur la base du prix du terrain qui serait établi en cas d'expropriation selon une méthode de calcul qui intègre l'augmentation de la valeur du terrain liée aux développements.

En ce qui concerne le nombre de logements d'utilité publique pouvant être demandé, les autorités locales disposent d'un référentiel stratégique, basés sur le plan d'aménagement du territoire (*bestemmingsplan*), qui précise quels sont les objectifs à atteindre en termes de pourcentages de logements d'utilité publique et de logements issus de la filière d'autopromotion.

### **3.5.6. Mise en pratique du dispositif**

En pratique, il n'y a pas d'unanimité sur la rigueur avec laquelle il faut interpréter les trois critères légaux. Selon que ces critères soient interprétés de manière stricte ou non, la répartition du coût des contributions entre le promoteur et la municipalité peut varier fortement. Par ailleurs, selon cette interprétation, on peut admettre ou non d'intégrer au plan de contribution au développement des contributions situées en dehors du site.

### **3.5.7. Evaluation du dispositif**

Le dispositif offre peu de prévisibilité au promoteur mais il lui laisse la possibilité de « prendre la main » sur les contributions qu'il financera au travers d'un accord de développement anticipé. Par ailleurs, les trois critères légaux constituent en principe « un garde-fou » visant à assurer la rentabilité du projet et à éviter l'imposition de charges disproportionnées. Néanmoins, ce dispositif implique une confiance entre les autorités locales et le promoteur et la conscientisation de ce dernier dans le rôle qu'il a à jouer dans le développement territorial (qui lui est profitable également). La rentabilité du projet est assurée par un calcul des bénéfices du projet qui est établi en toute transparence entre le promoteur et les autorités communales.

## **3.6. LES *IMPACT FEES* AUX ÉTATS-UNIS**

### **3.6.1. Introduction**

Chaque année, les États-Unis doivent faire construire environ deux millions de logements afin de maintenir le marché en équilibre avec la demande (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008). Outre les questions d'aménagement du territoire que cela pose, il existe en parallèle une demande de plus en plus forte de la part du citoyen en infrastructures de qualité et en cadre de vie agréable, enjeux que les collectivités locales ont de plus en plus de difficultés – surtout financières – à rencontrer. En effet, les citoyens acceptent de plus en plus difficilement des taxes plus élevées et les revenus fédéraux à destination des collectivités locales se réduisent de plus en plus (CARRION et LIBBY, n.d.).

C'est dans ce contexte que les *impact fees*, que l'on peut traduire en français en « redevance ou charge d'impact », sont apparus sur le territoire américain. De manière simplifiée, il s'agit de fonds collectés par les collectivités locales (municipalités ou Comtés) pour toute nouvelle construction – ou parfois transformation – de bâtiments à diverses vocations, le résidentiel étant particulièrement visé. Il s'agit donc d'un outil financier mis en place pour réduire l'écart entre les ressources nécessaires pour construire de nouvelles installations publiques ou pour améliorer les infrastructures destinées aux nouveaux résidents (CARRION et LIBBY, n.d.). Le concept se base sur la notion d'impact, à savoir ce que la fréquentation future du projet va amener comme besoins et contraintes sur les infrastructures publiques et, *in fine*, sur les finances des pouvoirs publics.

On notera toutefois que les *impact fees* peuvent difficilement être mises en place sur tous les types de territoires. Ainsi, il est constaté que, généralement, ce sont les espaces déjà bien habités et à croissance modérée, voire rapide, qui mettent en place de tels programmes. Le fait que le territoire connaisse de plus un niveau de taxation élevé est un facteur de plus favorisant l'adoption des *impact fees* (FRANK et DOWNING, 1988).

La Californie et la Floride sont considérés par de nombreux observateurs comme des États leaders en matière de développement de théories, de modèles et de législations concernant les *impact fees*. L'État de Californie régule les *impact fees* depuis 1989, en faisant de ceux-ci une des législations étatiques les plus anciennes des États-Unis. Le Texas est le premier état à autoriser les autorités locales à mettre en place des programmes d'*impact fees* (ROSS et THORPE, 1992).

Depuis, de nombreux états ont adopté dans leur législation des lois permettant aux collectivités la mise en place de programme d'*impact fees*. Aujourd'hui, environ la moitié des États ont légiféré à ce sujet, et un nombre incalculable de collectivités locales y ont recours avec succès.

### **3.6.2. Destination des contributions demandées aux promoteurs**

Les montants collectés par les programmes d'*impact fees* peuvent servir au financement d'un grand nombre de type d'infrastructures (ROSS et THORPE, 1992) : les voiries et les équipements associés nécessaires (feux, giratoires, éclairage...), les ponts, les bassins d'orages, les réseaux de desserte des impétrants, les aménagements publics (parcs, aires de jeux, places publiques, infrastructures pour l'hébergement de certains services publics...), les infrastructures de sécurité et de lutte contre les incendies, les infrastructures de collecte et de traitement des déchets, les logements dédiés aux ménages les moins aisés, les infrastructures liées à la culture et à la préservation du patrimoine, les infrastructures de transport public, la collecte et le traitement des eaux usées...

### **3.6.3. Un outil nécessitant une planification et une stratégie préalable**

Les *impact fees* appellent une série d'enjeux auxquels les autorités doivent prendre garde (KOLO et DICKER, 1993) :

- l'acceptation par les promoteurs immobiliers ;
- un programme bien conçu et compréhensible par tous les acteurs ;
- l'identification des niveaux de demande en infrastructures et les coûts de construction de celles-ci ;
- l'établissement de taux précis qui reflètent ces niveaux ;
- la répartition des coûts entre les développements résidentiels, commerciaux et industriels ;
- la méthode d'implémentation du système d'*impact fees* mis en place ;
- les restrictions légales et la structure de l'ordonnance concernant ces charges.

Ainsi, pour répondre à ces enjeux, une municipalité ou un Comté qui décide de mettre en place un programme d'*impact fees* devraient idéalement (KOLO et DICKER, 1993 ; ROSS et THORPE, 1992) :

- définir dès le départ les différents types d'infrastructures que la collectivité souhaite financer avec les *impact fees* ;
- s'en tenir, dès la première application, au processus d'adoption du programme tel que mis en place ;
- faire en sorte que la méthode de calcul puisse être reproductible ;
- permettre aux promoteurs d'accéder aux processus de calcul de la charge de manière à ne pas laisser de zone d'ombre ou, mieux encore, les associer au processus de création et de révision du programme d'*impact fees* aux côtés d'autres acteurs tels que les constructeurs et les autorités locales et administratives ;

- être conscient que cette application est généralement très complexe et chronophage ;
- accorder autant d'attention au processus administratif de perception et d'exécution de la taxe qu'à la structure même ;
- développer un service central qui se charge d'imposer et de collecter les charges ;
- définir différentes catégories d'affectations du sol permettant de faciliter le calcul de la charge devant être collectée ;
- prévoir un système qui retient une partie des montants pour des situations inhabituelles et imprévisibles telles que les démolitions-reconstructions ;
- mettre à jour le programme et les montants réclamés en fonction de l'évolution du territoire ;
- régulièrement communiquer au grand public les actions menées par la collectivité en matière d'*impact fees* (les projets qui ont été soumis au programme, les infrastructures qui ont été financées grâce aux fonds récoltés, les éventuelles mises à jour du programme...);
- ne pas utiliser les *impact fees* comme une méthode de contrôle de la croissance, mais plutôt comme une aide.

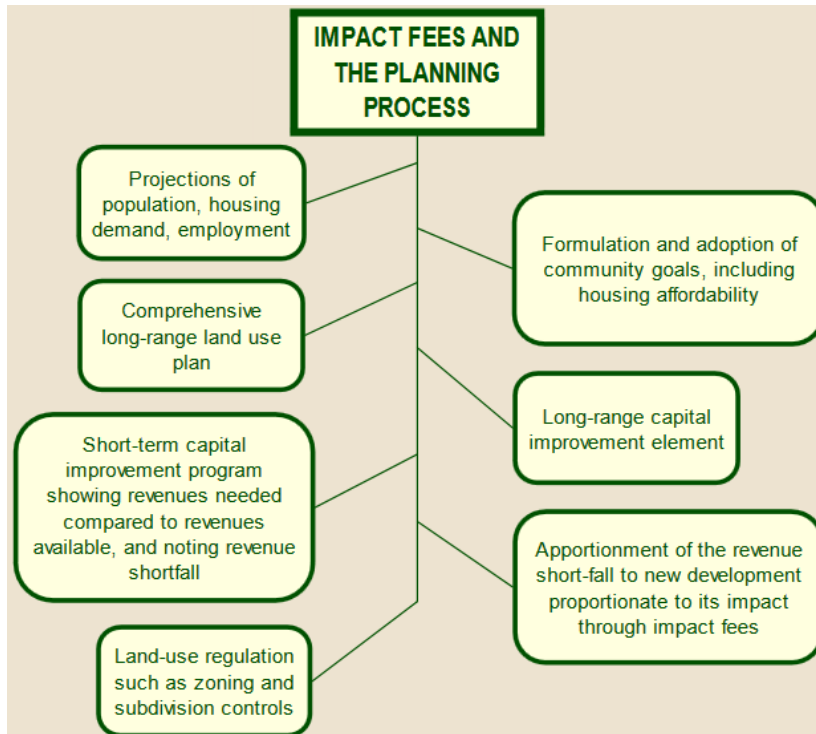
Les *impact fees* sont donc bien plus qu'un simple outil de collecte de fonds. Elles émergent à la fin d'un processus complexe de planification et d'implémentation (voir figure 3 ; U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008) dont l'un des noyaux majeurs est la relation entre le développement du territoire et la demande en services et infrastructures qu'engendre cette croissance. Ces charges nécessitent en effet et au préalable une bonne vision de ce que la collectivité souhaite pour son territoire dans le futur, vision transposée dans différents plans et schémas. Cette planification future requiert une excellente connaissance des dynamiques et évolutions à l'œuvre sur le territoire, traduit par des données précises, essentielles pour établir la vision à dix ou vingt ans (ROSS et THORPE, 1992).

Par ailleurs, les collectivités utilisent régulièrement le concept de *Level of Service*, que l'on peut traduire par niveau d'équipement standard. Il s'agit d'une norme fixée par la collectivité en matière de « quantité » d'infrastructure de chaque type ramenée à la population ou au nombre d'utilisateurs potentiels (visiteurs...). Les collectivités adoptent ainsi différents niveaux d'équipement standard et s'en servent, en tant qu'objectif à atteindre, pour calculer les montants d'*impact fees* qui peuvent être réclamés pour le type d'infrastructure concerné.

Leur conception doit, de plus, se faire dans un cadre défini par la loi de chaque État.

Le rôle de l'État ne se limite par ailleurs pas à légiférer sur ce que les autorités locales peuvent faire et ne pas faire en matière d'*impact fees*. Dans certains cas, il prend part à la stratégie. Ainsi, l'État de Géorgie, via son Département des Affaires communes, met sur pied des orientations utiles pour leur conception. Dans un premier temps, l'État adopte officiellement les taux de croissance qu'il souhaite suivre pour le futur (sur un horizon de 10 à 20 ans) en matière de population, de demande en logements et d'emplois. Ces tendances débouchent sur un plan d'affectations qui, par son contenu, doit permettre de suivre ces objectifs. Les demandes futures en équipement sont alors calculées sur la base des étapes précédentes, et leurs coûts sont alors préalablement identifiés. C'est à la toute fin de cette démarche multidisciplinaire que le programme d'*impact fees* est réellement mis en place.

Le Texas, en plus de légiférer, a également un rôle important dans la mise en place des programmes de ses collectivités locales. La loi de l'État désigne en effet les infrastructures qui peuvent être financées par les fonds collectés par les programmes d'*impact fees* et définit en plus les formules mathématiques permettant de les calculer (ROSS et THORPE, 1992).



**Figure 3 : Résumé schématique du processus de mise en place d'un programme quelconque d'*impact fees*.**  
**Source : U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008.**

Nous pouvons voir par cet exemple les liens forts qui unissent les *impact fees* à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, les niveaux de pouvoir compétents devant au préalable avoir conscience du futur de leur territoire avant de mettre en place ce mécanisme des *impact fees*.

La mise en place d'un programme d'*impact fees* nécessite aussi d'avoir une très bonne connaissance de l'état et des dynamiques actuelles du territoire. Les programmes font en effet régulièrement appel à des données poussées obtenues des divers recensements effectués aux États-Unis.

Par exemple, pour mettre en place un *impact fee* dont les fonds seront destinés à la construction d'écoles, il est nécessaire de connaître le nombre moyen d'écoliers – et donc d'enfants – pour chaque type de logement créé. Vraisemblablement, une grande maison unifamiliale s'adresse davantage à des ménages avec enfants qu'un petit appartement qui sera plutôt habité par un jeune couple. Un raisonnement similaire s'applique aussi pour la demande en transport qu'il convient, idéalement, de quantifier avec précision, notamment en fonction de la densité du projet et des environs et de la localisation de celui-ci sur le territoire et par rapport aux réseaux de transport, ce que des études américaines effectuent régulièrement. Une grande partie des collectivités fait cependant le choix de postulats plus simple, en se basant sur des statistiques très générales, parfois à une échelle supérieure à celle de leur territoire. Ce choix peut cependant ouvrir la porte à des débats en raison des inadéquations et des inégalités engendrées.

Par ailleurs, les *impact fees* peuvent exister aux côtés d'autres formes de collectes financières, pour tenir compte d'effets que le programme mis en place par les collectivités ne peut prévoir à l'avance. Par exemple, un projet peut nécessiter un rezonage et une subdivision d'un terrain lorsque ce projet est cohérent avec les objectifs fixés par la collectivité. Le processus de rezonage des plans peut mettre à jour des impacts sur la collectivité et qui n'ont pu être anticipés auparavant. Différentes infrastructures doivent ainsi impérativement être mises en place pour atténuer les effets du développement non-couverts par le programme d'*impact fees*. Ces montants sont réclamés dans le cadre de l'autorisation de construire. Il y a donc une distinction entre ce qui est payé pour contrer les impacts directs du projet et ceux liés aux habitudes de ses utilisateurs (habitants, clients, employés...) et leur comportement au sein du territoire.

#### **3.6.4. Diversité des méthodes d'application et de calcul**

Au vu de la multitude de municipalités et de Comtés ayant mis en place des programmes d'*impact fees*, il n'est guère étonnant de constater la grande diversité des méthodes de calcul mises en place. Toutefois, il semble qu'elles répondent globalement au schéma suivant (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008)

1. L'identification d'un service (ou d'une infrastructure) ciblé par les fonds récoltés et une aire géographique bien délimitée ;
2. La détermination de la taille de la population concernée (par exemple, le nombre et la taille des logements projetés ou, dans le cas des écoles, le nombre d'étudiants en âge de suivre les cours qui habiteront ces nouveaux logements) ;
3. L'estimation du coût total requis pour fournir le service en question, et la quantité de fonds autres que ceux récoltés par les *impact fees* et qui sont/seront mobilisés pour la mise en place du service ;
4. L'identification du solde restant, à savoir le montant qui sera amené par les fonds récoltés dans le cadre du programme d'*impact fees*.

Il semble exister deux grandes « écoles » pour le calcul (ROSS et THORPE, 1992) :

- Le calcul inductif
- Le calcul déductif

La méthode de calcul inductive consiste à utiliser le coût et la capacité d'une infrastructure particulière et de l'ériger comme le modèle de calcul des *impact fees* pour toutes les futures infrastructures. Le gros inconvénient de cette méthode est de ne pas considérer la croissance future du territoire, notamment le nombre d'habitants supplémentaires qu'il conviendrait dès lors de desservir également.

La méthode de calcul déductive implique par contre de calculer les coûts d'impact en déterminant la demande additionnelle pour une infrastructure particulière liée à la croissance de la population et des surfaces dédiées aux commerces et aux industries. ROSS et THORPE (1992) recommandent d'utiliser au maximum cette technique lorsque cela est possible.

Selon le type d'infrastructure ou de service, les paramètres pris en compte dans l'équation de calcul peuvent différer (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008). Voici quelques exemples :

- concernant les parcs et les bibliothèques, on prendra en compte le nombre d'habitants prévu ou estimé à partir de la taille des unités de logements d'un futur projet ;
- concernant les services de police et les services d'incendies, on peut tenir compte en plus de la distance entre le projet et l'infrastructure existante ou prévue et dont on connaît la localisation à l'avance ;
- concernant les réseaux de desserte et de collecte (impétrants, eaux usées, bassins d'orages...), on peut considérer, en plus de la distance (par exemple à l'infrastructure de fourniture d'eau), la densité du voisinage du projet. En effet, la densité fait en sorte

que, marginalement, les coûts pour la desserte de chaque maison sont plus faibles, toutes choses étant égales par ailleurs ;

- pour les routes, l'équation peut devenir extrêmement complexe, en tenant compte du coût d'une unité de voirie, de la demande existante, de la demande supplémentaire engendrée par le projet, elles-mêmes dépendantes de la densité et de l'affectation (logements, commerces, industries, loisirs...). Dans le cas des routes, il est régulièrement fait appel à des modèles numériques spécialisés dans les transports.

Outre cela, la communauté peut choisir d'établir les valeurs des *impact fees* de manière à encourager les promoteurs à suivre la stratégie de développement et d'aménagement mise en place par les autorités, en facilitant des projets en localisation centrale, dense et/ou bien desservie, et au contraire décourager les projets en périphérie et/ou à l'écart de toute desserte en transport en commun par exemple.

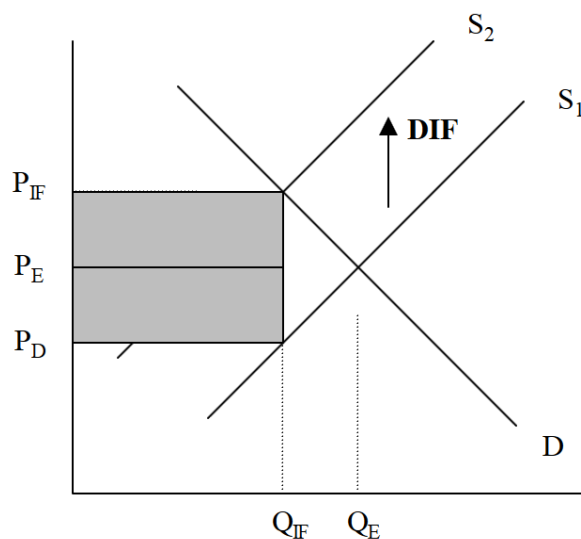
On note aussi que les collectivités excluent parfois des redevances les projets qui ne génèrent pas d'impact supplémentaire sur la collectivité. Par exemple, une opération de démolition-reconstruction visant un bâtiment destiné à un usage identique et supposé concerner le même nombre de personnes ne génère a priori pas d'impact en plus de ce qu'il générerait auparavant (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008). Il est possible d'entre-apercevoir l'intérêt d'une exemption de redevances pour de telles opérations qui encourageraient le renouvellement du bâti existant.

### **3.6.5. Effets sur les marchés immobiliers et sur la collectivité**

Si les *impact fees* présentent un grand intérêt pour le financement des infrastructures publiques, elles peuvent aussi avoir des effets néfastes qu'il convient d'identifier préalablement. Un des principaux effets est l'accroissement du prix des logements. En effet, le promoteur immobilier qui se voit imposer une charge va plus que probablement reporter une partie de cette charge dans le prix de vente des biens qu'il construit, ceci représentant un coût supplémentaire pour l'acheteur (CARRION et LIBBY, n.d.).

Un autre cas de figure éventuel est que le promoteur, acceptant de payer la charge, revoie la qualité de son projet à la baisse afin de minimiser les coûts tout en maintenant le prix de vente qu'il souhaitait au départ. La conclusion est ici assez semblable au cas précédent dans la mesure où l'acheteur paiera indirectement une partie de la charge dans la mesure où il acquerra – pour autant qu'il achète – un bien de moindre qualité (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008). Ce sont les dynamiques du marché immobilier qui déterminent ces cas de figure.

Pour comprendre pourquoi ces reports sur le candidat acheteur, considérons un marché immobilier en concurrence (voir figure 4). Nous faisons ici abstraction du fait que les marchés immobiliers sont en réalité inefficaces et en concurrence imparfaite, et proposons ici un marché théorique qui répondrait aux seules lois de l'offre et de la demande.



**Figure 4 : Effets des impact fees sur un marché immobilier théorique en concurrence parfaite.**

**Source : CARRION et LIBBY, n.d.)**

$P_E$  est l'équilibre du marché avant imposition des *impact fees*, noté ici IF. Il correspond au croisement des courbes  $S_1$  (offre avant les *impact fees*) et D (demande).  $Q_E$  et  $P_E$  sont respectivement les productions de logements et les prix en équilibre avant les *impact fees*.

La mise en place des *impact fees* imposent au promoteur un coût plus élevé pour produire la même quantité (et qualité) de logements. Aussi, il va revoir sa production à la baisse pour revenir à un niveau de coût similaire à la situation préalable. Cette modification est ici représentée par la courbe  $S_2$ . Les marchés immobiliers étant surtout déterminés par la demande, celle-ci ne varie guère, n'entraînant pas de modifications de la courbe D. Par contre, le prix du nouvel équilibre,  $P_{IF}$ , est plus élevé que le prix de la situation préalable, ce prix devant être supporté par l'acheteur. Le rectangle gris représente les fonds collectés par la collectivité. Le promoteur ne reçoit finalement qu'un montant financier net,  $P_D$ . En d'autres termes, ce graphique nous montre comment les *impact fees* sont à la fois supportées par le promoteur et par l'acheteur du bien immobilier.

Toutefois, cette situation est très théorique. Dans la réalité, les dynamiques du marché peuvent déboucher sur une part payée par l'acheteur bien plus importante que celle du promoteur, dans le cadre d'une demande inélastique au prix par exemple.

La question de l'accès financier au logement est, aux États-Unis, souvent mise en avant dans les politiques d'*impact fees*. De manière générale, les charges qui sont ainsi adressées aux acheteurs (et aux promoteurs) doivent éviter une augmentation des prix qui empêcherait les ménages les moins aisés d'accéder à la propriété. De cette manière, des réductions ou des exemptions d'*impact fees* sont souvent mises en place par les autorités locales pour limiter la barrière financière à l'achat pour cette catégorie de ménages. D'autres collectivités régulent les ventes de terrain en imposant les *impact fees* lors de l'achat du terrain par le promoteur.



Dans certains cas, lors de l'acquisition du terrain, les promoteurs eux-mêmes posent la condition aux propriétaires fonciers d'ajuster à la baisse le prix de vente de manière à ce que les marchés fonciers internalisent en quelque sorte ces coûts (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008). C'est alors essentiellement le vendeur du terrain qui contribue au paiement des *impact fees*, bien plus que le promoteur immobilier. Cette approche, bien que conforme avec la théorie économique, est peu souvent mise en œuvre car elle nécessite de connaître au préalable toutes les étapes du développement immobilier avec précision ainsi que leurs coûts. Le produit final doit dès lors être connu au moment de l'acquisition du terrain, et ses coûts maîtrisés. Or, dans la réalité, cette certitude n'est que rarement atteinte. C'est pourquoi le report des *impact fees* sur les marchés fonciers reste une pratique peu commune. On se rapproche ici d'une forme de captation de la plus-value foncière par la collectivité.

### 3.6.6. Quelques exemples

Cette section a pour but de présenter quelques cas de programme d'*impact fees* parmi ceux identifiés lors de la recherche effectuée. Ils permettent d'illustrer la multitude de méthodes mises en place ainsi que l'attention portée par les communautés à la mise en place de programmes équilibrés.

#### 3.6.6.1. Atlanta

Le programme d'*impact fees* mis en place par la Ville d'Atlanta en 1993 semble rester aujourd'hui l'un des programmes phares considérant le problème de l'accessibilité financière au logement par les ménages les moins aisés (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008). Il se base notamment sur la loi de 1990 mise en place par l'État de Géorgie, permettant aux collectivités locales de mettre en place des charges dont les fonds seront utilisés pour la construction d'infrastructures médicales et de lutte contre les incendies, pour les forces de police, les routes, les bibliothèques, les parcs, les égouts, les canalisations d'eau et les bassins d'orage. Atlanta s'est concentrée sur une partie de ces possibilités, en choisissant de rediriger les finances obtenues des charges vers les parcs et aires récréatives, les casernes de pompiers et maisons médicales, la police et les routes, soit des infrastructures qui sont gérées par la municipalité.

On constate toutefois que la Ville d'Atlanta ne se base pas sur la taille des logements comme cela est régulièrement recommandé, bien que cela soit prévu à la prochaine mise à jour. La Ville a une approche de la proximité des fonctions qui varie selon l'importance de ces dernières. Ainsi, considérant que les services de secours sont importants, les autorités considèrent la ville entière comme zone de rayonnement. Par contre, les parcs sont considérés de manière plus locale, un parc ne « desservant » que quelques quartiers. Le territoire urbain a ainsi été divisé en trois zones pour considérer leur importance.

Pour chaque zone, la Ville adopte un niveau de services standard, soit des critères rapportant l'importance des infrastructures par rapport au nombre d'habitants. Ces critères sont comparés à la situation existante, permettant d'identifier les déficiences et les surplus de desserte des différentes infrastructures pour lesquels les finances liées aux *impact fees* seront dédiées. Pour mesurer quantitativement cela, les autorités se basent sur la « population fonctionnelle », soit l'équivalent temps-plein du nombre de personnes que chaque infrastructure doit desservir, soit pendant le jour (« *workday* »), soit en permanence (vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept).

Par exemple, les résultats pour les parcs montraient qu'il y avait, au moment du calcul, 7 acres de parc pour 1000 résidents fonctionnels. Le niveau de service standard ayant été fixé à 5,75, la ville estime ainsi qu'elle est en « surplus » de parc pour environ trois ans. Les *impact fees* perçus pour les parcs et les installations récréatives pourraient donc être considérés comme des revenus de « récupération » en vertu des dispositions de la Loi, recouvrant essentiellement pour les contribuables la valeur de la capacité excédentaire qu'ils ont financée au profit de nouveaux aménagements.

Pour les routes, la volonté de la Ville est de préserver un taux de saturation de 75 %, laissant ainsi une marge de 25 % jusqu'à la saturation complète. Lorsque le calcul fut effectué, le taux était à 0,71 %. Toutefois, la Ville a, dans le cadre de ce type d'infrastructure, décidé que les *impact fees* collectés à ces fins devaient être utilisés pour les extensions du réseau, malgré le surplus existant.

La loi en vigueur à Atlanta laisse la possibilité aux promoteurs d'intervenir directement dans la construction de certaines infrastructures à proximité immédiate du projet, permettant à ces derniers de voir réduites les charges qui leur sont imposées. Il s'agit d'une situation gagnante pour le promoteur, mais aussi pour la collectivité lorsque la construction prise en charge par le promoteur se fait plus rapidement et à moindre coût que si elle était réalisée par la Ville.

Cependant, les autorités souhaitaient éviter que la mise en place de ces charges n'entraîne une inaccessibilité financière accrue à la propriété résidentielle, notamment pour les ménages les moins aisés. C'est pourquoi la réglementation adoptée par la Ville accorde des réductions si le projet remplit certaines conditions :

- être à moins de 1000 pieds (environ 300 mètres) d'un arrêt de transport ferroviaire (train, métro ou assimilé) pour bénéficier d'une réduction de 50 % ;
- être dans une zone en difficulté socio-économique telle que définies par le gouvernement américain pour bénéficier d'une réduction de 100 % ;
- être un projet entrant dans la conservation du patrimoine historique pour bénéficier d'une réduction de 100 %.
- se louer à moins de 60 % du loyer médian régional ou se vendre à moins de 1,5 fois le prix de vente de la maison neuve pour bénéficier d'une réduction de 100 % ;
- se louer à un montant compris entre 60 et 80 % de celui du loyer médian régional ou se vendre à un prix compris entre 1,5 et 2,5 fois le prix de vente de la maison neuve pour bénéficier d'une réduction de 50 %.

#### 3.6.6.2. Albuquerque

La Ville d'Albuquerque, au Nouveau Mexique, a adopté en 2005 un programme d'*impact fees* considéré comme unique en raison de la profondeur de raisonnements et des mécanismes le caractérisant. Il prête particulièrement attention aux différences de coûts des infrastructures entre les différentes parties de l'agglomération. Il cadre également des réductions de charges orientées de manière à favoriser une utilisation de l'espace plus efficace et des dérogations pour les logements abordables financièrement.

C'est la loi sur les charges imposées aux nouveaux développements de l'État du Nouveau-Mexique qui autorise la Ville – ainsi que toutes les autres collectivités locales – à mettre en place un mécanisme d'*impact fees*. Elle définit par ailleurs très clairement ce qui doit être entendu par « *impact fee* » soit « *une charge ou une évaluation imposée par une municipalité ou un Comté sur de nouveaux aménagements afin de générer des revenus pour financer ou recouvrer les coûts d'améliorations des immobilisations ou d'agrandissement des installations nécessaires et attribuables au nouveau développement. Le terme comprend les charges amorties, les frais forfaitaires, les frais de recouvrement de capital, les contributions à l'aide à la construction, les frais de développement et tous les autres frais qui sont visés par cette définition. Le terme ne comprend pas les frais de raccordement, la dédouanement des servitudes ou des servitudes ou la construction ou le dévouement de la distribution d'eau sur place, des installations de collecte ou de drainage des eaux usées ou des rues, trottoirs ou bordures de trottoirs si l'inscription ou la construction est requise par une ordonnance ou un règlement valide adopté antérieurement et est requise par le nouveau développement et attribuable à ce dernier* » (traduit de U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2008).

Concrètement, la loi précise qu'aucun frais d'impact ne doit être dépensé pour fournir des installations nouvelles ou meilleures pour un développement existant.

Pour l'application et le calcul des *impact fees* et sur injonction de la Loi de l'État, les autorités d'Albuquerque ont procédé à une division du territoire en fonction du type d'infrastructure profitant des montants récoltés, à l'instar de ce qui se fait dans de nombreuses collectivités territoriales. Il est à noter que la municipalité a appliqué une directive de la Loi qui est dans les faits rarement utilisée, à savoir qu'il est possible de fixer des niveaux de service standards différents entre zones. La municipalité explique en effet que le *Rio Grande*, qui agit comme une barrière entre l'ouest et l'est de la ville aux superficies différentes, et qu'il est dès lors difficile de considérer la ville comme une seule aire de desserte par les services de sécurité et d'urgence. Pour d'autres types d'infrastructures, comme les installations de drainage, la Ville a organisé son découpage selon le relief.

La loi de l'État exige également que les niveaux de service standards servent de mesures pour évaluer les déficiences et les surplus de service dans chaque territoire du découpage selon le type d'infrastructures. Les plans d'amélioration capitaux et les coûts doivent être liés aux zones de service, et les *impact fees* doivent être calculés en conséquence. Lorsque des revenus autres que ceux apportés par les charges sont disponibles, les *impact fees* en question sont réduits à un montant « net ».

Pour déterminer les niveaux de service standards au sein de chaque zone, plusieurs méthodes ont été employées. Pour les services d'urgence, la ville s'est basée sur la population fonctionnelle comme à Atlanta. Pour les parcs et les activités récréatives, c'est la population réelle résidente qui a été employée. Pour le drainage, c'est la superficie imperméabilisée qui a été employée tandis que le comportement de mobilité par affections a été utilisé en ce qui concerne le réseau routier.

La question du logement abordable est solutionnée sous deux angles :

- Premièrement, on observe de manière récurrente que plus une zone de service est construite et compacte, plus la redevance est faible. Dans les meilleurs cas, cette charge peut même être nulle. En effet, lorsque les installations existantes sont suffisantes pour répondre à la demande future, aucun *impact fee* n'est nécessaire. D'un autre côté, plus l'investissement dans les installations est faible et plus la croissance projetée est importante, plus les frais sont élevés. L'effet recherché est d'encourager le remplissage des dents creuses dans des zones déjà bien bâties et donc « centrales » et où la capacité excédentaire existe tout en prévoyant des charges relativement plus importantes lorsque de nouvelles installations sont nécessaires pour l'adaptation à la croissance. On note ici la manière dont la Ville d'Albuquerque a érigé son programme d'*impact fees* en un puissant outil d'aménagement du territoire. En procédant de la sorte, la municipalité a sans doute évité la poursuite de l'urbanisation de zones peu densément peuplées, moins desservies en infrastructures et nécessitant des coûts par habitant plus importants pour atteindre un niveau d'équipement adéquat, et a permis de rediriger les projets vers des quartiers plus centraux de la ville.
- Secondement, les charges sont plus élevées sur les logements de grande taille, les recensements montrant clairement que les plus grandes résidences sont habitées par des ménages de plus grande taille.

Outre ces dispositions à caractère territorial, on notera que les charges sont complètement supprimées pour des logements occupés par des ménages qui gagnent moins de 80 % du revenu médian de l'aire métropolitaine, de même pour des logements situés dans des zones jugées stratégiques par la municipalité.

### 3.6.6.3. Comté d'Alachua

Pour son programme, le Comté d'Alachua, en Floride, se base sur la méthode dite axée sur les besoins, aussi connue sous le nom d'approche standard. De manière assez classique à d'autres collectivités, le Comté identifie des niveaux de service standard pour chaque infrastructure, basé sur le nombre de résidents.

Les *impact fees* imposés aux nouvelles constructions de logements sont calées sur la superficie des unités résidentielles, ce qui est différent d'autres collectivités qui préfèrent se baser sur le type de logements (villas, appartements, maisons mitoyennes...). Cette méthode simple permet d'éviter une partie du problème lié à l'inaccessibilité financière des logements pour les ménages les moins aisés. Le Comté octroie notamment une forme d'allocation, sous certaines conditions, pour permettre l'acquisition de logements à coût abordable – reconnus par le Comté comme tels au travers de différents critères – par les ménages peu aisés.

### 3.6.6.4. Comté de Collier

Ce Comté de Floride a notamment fait appel à un bureau de consultance spécialisé pour revoir son programme d'*impact fees* et a adopté différents niveaux de service standard pour les infrastructures qu'il souhaite financer grâce aux fonds récoltés par le programme.

Pour financer les parcs et les espaces de récréation, les autorités définissent un niveau de service standard qui se base non seulement sur la population du Comté, mais aussi sur le nombre de résidents saisonniers et de visiteurs. Ensuite, le calcul prend en compte les coûts nécessaires pour respecter les standards.

Pour les transports par route, en plus de l'estimation du coût total d'une unité d'infrastructure, des modèles sont utilisés pour déterminer la demande. La quantité de transport consommée par une unité de nouveau développement est calculée en utilisant les variables suivantes et mesurée en termes de miles de véhicules de nouveaux déplacements consommés par une unité de développement sur le réseau routier existant :

- le nombre de voyages journaliers générés ;
- la longueur moyenne de ces voyages ;
- la proportion de voyages qui sont de nouveaux trajets, plutôt que les trajets qui s'effectuent déjà sur le réseau routier.

A cela, le Comté ajoute une « ristourne » pour tenir compte des améliorations effectuées sur le réseau des *Interstates* sur la base des finances de l'État de Floride, les fonds collectés par le programme d'*impact fees* ne devant pas servir à ces travaux mais bien à ceux liés au réseau routier dont le Comté a la compétence.

Trois autres composantes sont ajoutées à l'équation, à savoir :

- la capacité ajoutée par unité de longueur de bande de circulation de route construite ;
- les montants apportés par d'autres financements que les *impact fees* ;
- la distance moyenne parcourue par la flotte de véhicules avec un gallon de carburant.

Pour chaque catégorie d'affectation, les *impact fees* sont ainsi calculées selon l'équation suivante :

***Impact fee* nette = coûts totaux liés aux impacts – les revenus liés aux taxes sur le carburant**

Où les coûts totaux sont égaux à :

**$[(\text{taux de voyage} \times \text{durée du voyage évaluable} \times \text{Taux de nouveaux voyages})/2] \times (1 - \text{« ristourne »}) \times (\text{coût par véhicule} - \text{mille de capacité})$**

Avec :

- le taux de voyage étant le taux moyen de génération journalière de déplacements, en véhicule-voyages / jour ;
- la durée du voyage évaluable étant la longueur moyenne réelle du trajet pour la catégorie d'affectation, en miles-véhicules ;
- le taux de nouveaux voyages étant un facteur d'ajustement permettant de tenir compte des trajets qui sont déjà sur la route ;
- la « ristourne » tient compte de la demande en trajets se produisant sur les routes qui n'appartiennent pas au Comté ;
- le coût par véhicule – mile de capacité est une unité de véhicules-*miles* de capacité consommée par unité de développement. C'est le coût par mile de voirie divisé par la capacité moyenne ajoutée par mile de voirie.

Et où les revenus liés aux taxes sur le carburant sont déterminés comme suit : **on considère la taxe annuelle en lui appliquant un taux d'intérêt de 4 % et une période de 25 ans censée représenter la durée de vie de l'infrastructure.**

La taxe annuelle est égale à :

**([taux de voyage x durée de voyage totale x taux de nouveaux voyages] / 2) x (le nombre de jours effectifs par année x un facteur \$/gallon au capital) / distance moyenne parcourue par la flotte de véhicules avec un gallon de carburant**

Où :

- La durée de voyage totale étant la longueur du trajet imposable plus un facteur d'ajustement d'un demi-*mile*, qui est ajouté à la longueur du voyage pour tenir compte du fait que les taxes sur l'essence sont perçues pour le déplacement sur toutes les routes, y compris les routes locales
- Le facteur \$/gallon au capital est la quantité des revenus liés aux taxes sur les carburant qui est utilisée pour le financement des améliorations de l'infrastructure.

Le Comté de Collier est ainsi divisés en district, de telle sorte que les fonds collectés par le programme d'*impact fees* dans un district ne peuvent être employés qu'aux travaux et améliorations dans ce même district. Il est cependant possible d'associer les fonds de différents districts pour la construction d'une infrastructure les concernant tous, par exemple une nouvelle route.

### **3.6.7. Evaluation du dispositif**

Lorsque le programme d'*impact fees* est bien développé, il devient un réel outil pour guider le développement territorial et l'aménagement du territoire de manière efficace. Il peut ainsi contribuer à la réduction de l'étalement urbain et aux coûts élevés de construction et d'entretien des infrastructures qui en découlent (CARRION et LIBBY, n.d.). Nous avons pu voir comment les programmes pouvaient privilégier, par des charges moins élevées, la mise en place de nouveaux projets dans des lieux urbains plus centraux et donc plus denses et/ou bien desservis par une gare ou une station de métro par exemple. Nous pouvons par ailleurs constater qu'il est très rare qu'un programme d'*impact fees* soit mis en place par une communauté sans qu'elle n'ait pris la peine de réfléchir au préalable à la stratégie et au développement futur de son territoire. Ces réflexions nécessitent toutes une série de documents de planification qui doivent ensuite être rigoureusement suivis, et surtout expliqué en toute transparence au grand public ainsi qu'aux promoteurs et autres acteurs liés de près ou de loin à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Cette démarche est certes longue à mettre en place, mais si correctement effectuée, elle peut déboucher sur un développement plus harmonieux du territoire au service du bien-être collectif.

La méthodologie mise en place pour déterminer les montants qui peuvent être récoltés dans le cadre d'un projet particulier est régulièrement mathématique, en prenant en considération le coût de construction des infrastructures, la demande pour ces mêmes infrastructures dans les prochaines années ainsi que les niveaux d'équipement standards à atteindre. Au plus la méthodologie est mathématique, au plus elle sera précise, mais au plus elle nécessitera de temps pour sa mise en place ainsi que des données très précises, la conception de l'ensemble étant généralement confié à des bureaux de consultance spécialisés.

Les programmes d'*impact fees* peuvent de plus impacter plus ou moins fortement les marchés immobiliers et, en bout de course, les candidats locataire ou acheteurs d'un bien nouvellement construit. C'est pourquoi il est également nécessaire que les autorités mettent en place toute une série d'exceptions pour veiller à ce que le programme soit socialement juste en permettant aux ménages les moins aisés d'accéder à un logement, mais aussi économiquement soutenable par les promoteurs. Pour rappel, idéalement, les *impact fees* ne peuvent être vus comme un mécanisme contraignant, mais comme un accompagnement de la croissance d'une municipalité ou d'un Comté, au service de la vision que l'entité concernée a pour son futur.

### **3.7. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT EN FRANCE**

#### **3.7.1. Description générale du dispositif**

La taxe d'aménagement, instaurée par le Code de l'urbanisme (ART L.331-1 à L.331-46, ART R.331-1 à R.331-16) permet de récupérer une contribution financière de la part des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme sur le territoire concerné dès lors qu'il y a création de surface

Elle constitue une imposition sur l'acte de construire due par les bénéficiaires de permis de construire et de certains permis d'aménager et d'actes assimilés à ces autorisations. Elle comporte 3 parties : part (inter)communale (taux de 1 % à 5 %), part départementale, part régionale. La part départementale contribue ainsi à financer :

- la politique de protection des espaces naturels (ENS)
- l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sites destinés à la préservation de la ressource en eau et les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques
- le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)

#### Les objectifs de cette taxe :

- financer des équipements publics nécessaires au développement urbain ;
- récupérer une contribution financière de la part des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme sur le territoire concerné ;
- développement et renouvellement urbain ;
- mise en valeur et restructuration des centres urbains ;
- gestion économe et protection des espaces naturels ;
- sauvegarde des ensembles urbains remarquables.

Il existe deux catégories de taxe d'aménagement : la taxe classique et la taxe majorée. Une majoration jusqu'à 20 % peut être imposée (ART L.311-15 et s. Code de l'urbanisme). Celle-ci est conditionnée à la nécessité de réaliser des travaux substantiels de voiries, de réseaux et d'équipements généraux pour satisfaire les besoins des habitants et usagers des nouvelles constructions.

### **3.7.2. Conditions relatives au projet**

La taxe concerne de manière générale les opérations d'aménagement et de construction : les opérations bénéficiaires d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'un permis modificatif, d'une autorisation tacite, d'une décision de non-opposition à déclaration préalable de travaux ou encore les constructions sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager.

Aucun document d'urbanisme n'est requis pour conditionner l'exigibilité de la taxe d'aménagement, à part l'institution de plein droit de la part (inter)communale de la taxe d'aménagement qui est conditionnée par l'existence d'un POS ou d'un PLU opposable.

### **3.7.3. Contribution demandée au promoteur**

Les bâtiments sont imposés sur leur valeur forfaitaire (surface imposable x valeur forfaitaire par mètre carré de surface imposable).

Un abattement de 50 % est appliqué pour un grand nombre de constructions telles que : logements d'utilité publique, 100 premiers mètres carrés de toutes habitations autres que sociales à usage de résidence principale...

Chaque part de la TA est exigible sur l'ensemble du territoire de compétence des collectivités bénéficiaires. Les personnes redevables de la TA doivent s'acquitter du montant de la TA en deux fractions égales, chacune exigible 12 et 24 mois après la délivrance des permis imposés.

### **3.7.4. Rôle de l'autorité locale**

Chaque collectivité bénéficie de la liberté d'instituer ou de renoncer à sa part de la taxe. La part (inter)communale est instituée :

- de plein droit dans les communes ayant un PLU ou un POS approuvé et les communautés urbaines
- de façon facultative et par délibération dans les autres communes et EPCI

La part départementale est instituée par délibération du Conseil général. Elle s'applique alors à toutes les communes du département. La part régionale est instituée par délibération du Conseil régional. Elle s'applique alors à toutes les communes de la région.

### **3.7.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Comme précisé ci-dessus, les montants sont imposés selon une valeur forfaitaire. Le calcul de ce montant est donc le suivant : montant = surface plancher X valeur forfaitaire X taux.

### **3.7.6. Mise en pratique du dispositif**

Le calcul de la taxe s'effectue selon une formule très claire qui permet la prévisibilité.

Il n'y a pas de cumul entre la taxe et d'autres participations qui viendraient grever exagérément les budgets : sont exonérés de la part locale de la taxe d'aménagement, les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres où le financement des équipements est mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs (ex : les ZAC, les PUP au maximum pendant 10 ans).

### **3.7.7. Evaluation du dispositif**

Pour des projets très importants, générateurs de programmes d'équipement publics à coûts élevés, la taxe d'aménagement ne peut techniquement pas produire une recette identique à celle du Programme d'aménagement d'ensemble (PAE) tel qu'il existait jusque 2012 dans les ZAC.

Pour la part (inter)communale de la taxe d'aménagement destinée à financer les équipements publics rendus nécessaires par l'aménagement urbain, la recette fiscale peut être modeste par rapport à la réalité des coûts d'équipements. Cette imposition n'a pas pour objectif de financer la totalité des dépenses en équipements publics. Il s'agit seulement d'une recette grevée d'affectation pour l'urbanisme pour compléter les ressources de droit commun qui doivent d'abord être mobilisées pour financer l'évolution urbaine.

Un des effets qu'il est possible d'observer sur les territoires en fonction des taux de la taxe d'aménagement votés est l'annulation des autorisations d'urbanisme par les pétitionnaires une fois le montant des taxes connu. C'est un outil qui pourrait, sur le long terme, poser la question du dialogue entre territoires voisins.

### **3.8. LE PROJET URBAIN PARTENARIAL EN FRANCE**

#### **3.8.1. Description générale du dispositif**

Le Projet Urbain Partenarial (PUP) est un contrat formalisant la participation des propriétaires fonciers, des aménageurs et des constructeurs au financement des équipements publics rendus nécessaires par la mise en œuvre des droits à construire reconnus dans le cadre des Plans d'Occupation du Sol et Plans Locaux d'Urbanisme. C'est un outil exclusivement financier qui ne constitue en rien une procédure d'aménagement ou un outil d'urbanisme. Ceci le distingue des seules modalités de financement spécifiques prévues par la Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (Zone d'aménagement concerté (ZAC) et Participation voirie réseaux – (PVR)).

Le PUP a été instauré par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, et ce en contradiction avec la Loi d'orientation foncière qui interdit alors de financer par convention des équipements publics par les constructeurs ou aménageurs, hors ZAC et PVR. Le régime du PUP est essentiellement dédié aux projets d'initiative privée. La loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové dite « ALUR » du 24 mars 2014 modifie ce principe et destine également le PUP aux projets d'initiative publique. Le Code de l'Urbanisme définit (L332-11-3 et svts) et précise la mise en œuvre de l'outil (R332-25-1 et svts). La convention du PUP est antérieure à l'instruction du permis.

#### **3.8.2. Conditions relatives au projet**

Le PUP ne peut être mis en œuvre que dans les zones urbaines ou à urbaniser telles que définies par un Plan local d'urbanisme, un Plan d'occupation des sols, ou un Plan de sauvegarde et de mise en valeur. Le législateur français précise également le périmètre d'application du PUP, à savoir le terrain d'assiette de l'opération de construction.

#### **3.8.3. Contribution demandée au promoteur**

La contribution du promoteur peut concerner des réalisations à finalité collective dont principalement les équipements communautaires et les voiries pour autant que ceux-ci soient inclus dans le périmètre du projet (les équipements propres à vocation privative ne sont jamais financés par un PUP). La contribution est matérialisée sous la forme de contribution financière, de réservation de terrain (sans obligation d'inclusion de celui-ci dans le périmètre de la convention) et en apport foncier (bâti ou non bâti). Il ne peut y avoir de réalisation de travaux par le promoteur. La contribution est mentionnée dans la convention qui en précise également le moment de réalisation.



### **3.8.4. Rôle de l'autorité locale**

L'autorité locale signe la convention de PUP, de même que l'Etablissement public de coopération inter communale compétent en matière de planification et le préfet pour les opérations d'intérêt national sont qualifiés pour pouvoir signer ce document. L'outil est utile pour encadrer une initiative privée présentant un enjeu pour le territoire communal et une finalité d'intérêt général. Cette initiative peut également être favorisée par l'autorité publique qui autorise juridiquement l'urbanisation d'un terrain et souhaite négocier le financement de certains équipements. Elle doit mettre en œuvre une ingénierie de coordination de projet et un examen préalable des besoins en équipements de la commune. L'autorité publique compétente prend enfin en charge la réalisation des équipements et en assume la maîtrise d'ouvrage.

### **3.8.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Le Code de l'urbanisme ne précise pas de modalités de calcul. Le coût de financement est plafonné par le législateur *aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers*. Ce coût prend en compte les études préalables, le coût du foncier et des frais divers.

Les parties disposent d'une grande liberté dans la définition des modalités de mises en œuvre du dispositif. Celles-ci doivent respecter les principes généraux de droit à savoir un lien direct avec le fond de l'opération et une proportionnalité par rapport aux besoins des futurs usagers et/ou habitants.

Concrètement, le PUP précise successivement :

- le périmètre du projet ;
- les équipements et les modalités de mises en œuvre (estimation des coûts de chaque équipement et de l'ensemble, délais de concrétisation, ...) ;
- le montant de la participation, sa répartition entre les parties, sa forme et les délais ;
- les exonérations (taxe d'aménagement).

La collectivité peut demander à l'opérateur différentes formes de garantie.

Les modalités de mise en œuvre du PUP sont distinctes selon que le programme d'équipements publics rendu nécessaire dessert une seule ou plusieurs opérations.

Il existe deux catégories de PUP :

- PUP à convention unique : satisfaire les besoins en équipements publics d'une seule opération ;
- zone de PUP : pour répondre aux besoins en équipements publics de plusieurs opérations. Il y a ici une réflexion commune sur les équipements utiles à plusieurs opérations (éventuellement successives) et une coordination de leur financement au prorata de l'usage de chacun.

### **3.8.6. Mise en pratique du dispositif**

Le PUP peut être combiné avec des outils fiscaux, réglementaires et contractuels en faveur de la mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial. Toutefois, le PUP est soumis au principe de non cumul des participations pour un même équipement ; en d'autres termes, deux contributions ne peuvent être exigées pour un même équipement. Ainsi, la participation à l'assainissement collectif n'est pas exigible si le réseau d'assainissement est financé par le PUP.

En outre, dans le périmètre, les futures opérations de construction et d'aménagement sont exonérées de la part (inter)communale de la taxe d'aménagement (voir point 3.7.) pour une durée définie dans la convention et qui ne peut excéder 10 ans. Les constructions dans le périmètre du PUP sont également exonérées de la participation aux voiries et réseaux (PVR). La PVR ne peut d'ailleurs plus être instituée depuis le 01/01/2015.

### **3.8.7. Evaluation du dispositif**

Le PUP est un outil extrêmement souple et léger fondé sur la négociation, qui permet un avancement assez rapide des opérations. Il constitue une possibilité de préfinancement des équipements publics pour éviter aux collectivités locales de réaliser seules le portage financier des équipements et pour des sommes supérieures au produit de la taxe d'aménagement. Il nécessite la réalisation d'un diagnostic des besoins futurs en équipements publics rendus nécessaires par le développement urbain et permet l'anticipation d'une stratégie de programmation et de financement.

L'outil n'est par contre pas adapté aux projets d'envergure ou trop complexes en raison de leur programmation et/ou de la multiplicité des acteurs. La zone d'aménagement concertée sera dans ces cas privilégiée. La pratique a également montré les limites de l'outil, notamment en raison de comportements attentistes adoptés par certains propriétaires fonciers voisins des périmètres des conventions en projet ou en cours qui refusent de participer à leur tour à un PUP, et bénéficient ainsi des équipements publics créés, gratuitement ou via le seul paiement de la taxe d'aménagement.

## **3.9. LA PARTICIPATION DES AMÉNAGEURS DANS LE CADRE DE LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ EN FRANCE**

### **3.9.1. Description générale du dispositif**

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est un outil d'aménagement opérationnel à intérêt général. Ce dispositif a été instauré par la Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et remplace la zone à urbaniser en priorité (ZUP). Elle est définie alors comme une opération publique d'aménagement dérogatoire ; la ZAC ne doit pas nécessairement être conforme aux outils de planification supra locaux. Cet élément fait l'objet d'adaptation par la loi du 31 décembre 1976 : une ZAC doit être compatible avec les orientations du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (aujourd'hui SCOT – schéma de cohérence territoriale). En outre, la ZAC doit obligatoirement s'insérer dans un Plan d'aménagement de zone (aujourd'hui, Plan local d'urbanisme – PLU, ou carte communale pour les plus petites collectivités locales). Le 13 décembre 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) opère un retour en arrière sur l'obligation d'un PLU pour élaborer une ZAC. Avec la Loi Alur du 26 mars 2014, le législateur opère une simplification de l'outil (mutualisation des études pour un même projet) constatant une utilisation de moins en moins fréquente de ce dispositif.

Le Code de l'urbanisme définit les ZAC en son article L311-1 comme suit : *les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.*

De la pratique, il ressort que la ZAC a pour finalité d'aménager et d'équiper des périmètres bâtis ou non bâtis afin de répondre aux enjeux urbains et écologiques des territoires en associant le privé aux efforts des pouvoirs publics. La ZAC permet de poser les bases du projet, en suite de quoi peut débiter la procédure d'instruction des permis de construire. Les permis doivent comporter l'attestation « SHON » (surface hors œuvre nette) ainsi qu'une convention de participation de l'aménageur ou du constructeur.

Au sein d'une ZAC, un programme d'aménagement d'ensemble pouvait être adopté de manière à obtenir une participation financière des constructeurs à la réalisation d'équipements publics. Les modalités de participation étaient alors fixées dans le permis de construire : la participation correspondait au coût des équipements publics quel qu'ils soient pour autant qu'ils soient situés au sein du périmètre. Cet outil de financement a été abrogé en 2012.

### **3.9.2. Conditions relatives au projet**

La réalisation d'un projet d'aménagement dans le cadre d'une ZAC doit répondre à certaines conditions.

Concernant la définition du périmètre, il ressort de la jurisprudence qu'une ZAC doit porter sur une partie significative du territoire de l'autorité publique ayant initié la procédure. La taille du projet est ainsi appréhendée en fonction de la surface du territoire régi par la collectivité publique (commune ou intercommunalité). Le site ne doit pas obligatoirement être « unitaire ». La ZAC peut concerner des sites territorialement distincts des uns des autres.

Concernant la localisation du projet, l'autorité publique à l'initiative de la ZAC est contrainte dans ses choix en fonction de l'existence ou non d'un PLU (ou d'une carte communale).

- Sur des espaces non urbanisés. Si l'autorité publique dispose d'un PLU, elle peut créer une ZAC sur n'importe quel site de son territoire. Dans ce contexte, la collectivité publique tend à mettre en place un projet urbain, organiser une activité économique, de loisirs, ... La logique va dans le sens d'une extension de la zone bâtie, de la création de nouveaux quartiers.
- Sur du tissu urbain existant. Si la commune ne dispose pas de tels documents urbanistiques, elle ne peut créer une ZAC que dans les espaces déjà urbanisés. Dans un contexte urbanisé, la ZAC aura comme objectifs la rénovation, la réorganisation et la restauration de centres urbains.

Concernant le fond du projet, il n'y a pas de restrictions quant au type de projet encadré par la ZAC et donnant lieu à une contribution de l'aménageur aux coûts collectifs : logement, activités économiques, commerces... Néanmoins, l'autorité publique à l'initiative de l'élaboration de la ZAC doit établir un projet urbain cohérent soumis à l'attention de l'autorité de tutelle.

### **3.9.3. Contribution demandée au promoteur**

La ZAC donne lieu à une contribution pour la réalisation des équipements publics de toute nature. L'article L 311-4 du code de l'urbanisme stipule :

*« Il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone.*

*Lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur.*

*Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de conventions de projet urbain partenarial, la répartition du coût de cet équipement entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération.*

*Lorsqu'une construction est édifiée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, une convention conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le constructeur précise les conditions dans lesquelles celui-ci participe au coût d'équipement de la zone. La convention constitue une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir. »*

Le type de contribution n'est pas développé par le Code de l'Urbanisme. De la pratique, il ressort qu'il peut s'agir d'éléments d'infrastructures (voiries, égouttage, épuration etc.) et de superstructures (écoles, logements d'utilité publique, équipements communautaires, espaces verts ...). Les contributions doivent répondre aux besoins en équipements générés par celui-ci. Si la capacité des équipements est supérieure aux besoins des nouveaux habitants et usagers, l'intervention de l'aménageur est limitée à la proportion nécessaire pour répondre à ces besoins. Ces équipements ne doivent pas nécessairement être situés dans le périmètre de la ZAC.

La contribution est négociée et fait l'objet d'une formalisation contractuelle. Le législateur français sollicite une intervention de l'aménageur public ou privé (reportée sur le constructeur via les charges foncières) ou du constructeur si l'aménageur n'a pas acquis le terrain.

#### **3.9.4. Rôle de l'autorité locale**

La ZAC est un outil d'aménagement opérationnel institutionnalisé dont la mise en œuvre relève de la décision d'une autorité publique, à savoir l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public.

Le rôle de coordination et d'encadrement de l'autorité publique y est développé tant pour la régulation de la forme urbaine que pour la mobilisation du foncier et la mise en place du financement des équipements publics.

L'aménagement peut être réalisé par l'autorité publique en régie directe ou dans le cadre d'un partenariat public/privé, ou encore par une personne privée.

#### **3.9.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

La procédure de ZAC se structure en 4 étapes :

- la concertation du public et la consultation des instances d'avis en vue de la réalisation d'études préalables ;
- la définition des enjeux de l'opération et de son périmètre d'intervention pour formaliser la création de la ZAC ;
- la réalisation, dont le dossier est constitué du programme prévisionnel des constructions et des équipements publics et décrit le bilan financier de l'opération. Le dossier de réalisation comprend le Programme des équipements publics, qui précise la nature de la participation de l'aménageur ;
- la clôture de l'opération : les terrains sont cédés à un opérateur privé pour location et/ou vente.

Le montant de la participation est négocié par les acteurs impliqués dans le projet. Ce montant doit respecter les principes généraux de proportionnalité et d'équité. En ce qui concerne les charges liées aux équipements de superstructures, la participation de l'aménageur est fixée au prorata de l'utilité de ces équipements pour les usagers et habitants de la ZAC (Article 311-4 du Code de l'urbanisme).

#### **3.9.6. Mise en pratique du dispositif**

Le plan financier est établi en amont de la procédure d'élaboration de la ZAC et en négociation avec les partenaires privés.

Les permis sont instruits après création de la ZAC. Lorsque les constructeurs sont chargés de financement des équipements publics, les constructions sont exonérées de la Taxe d'Aménagement.

### **3.9.7. Evaluation du dispositif**

La ZAC est un outil assez complet mais elle constitue un dispositif lourd et complexe, de par les ressources humaines nécessaires à l'ingénierie du projet. Les petites collectivités locales disposent rarement de telles ressources, d'où l'intervention d'acteurs publics supra locaux. Elle nécessite une expertise pointue dans l'évaluation des besoins en équipements et de leur financement. En outre, elle peut mener à une spéculation foncière. La durée de la procédure rend parfois difficile la maîtrise des risques financiers.

D'un autre côté, elle confère aux acteurs publics une maîtrise du foncier sans nécessairement devoir passer par son acquisition. Elle est également un outil pertinent pour mener des interventions de grande envergure avec la participation de la population.

La législation sur l'urbanisme et la fiscalité a fait l'objet de plusieurs simplification (Loi Alur, ...) dans l'optique de rendre les dispositifs de financement plus lisibles et économes sur les surfaces nécessaires à la réalisation du projet.

## **3.10. LES RÈGLEMENTS SUR LES ENTENTES RELATIVES AUX TRAVAUX MUNICIPAUX ET SUR LES CONTRIBUTIONS AU QUEBEC**

### **3.10.1. Description générale du dispositif**

Au Québec, des ententes sur la prise en charge et le partage des coûts de travaux municipaux peuvent être conclues avec des privés. L'entente porte sur la réalisation d'infrastructures/d'équipements et sur la prise en charge ou le partage des coûts de ces travaux.

Dans les années 50, les municipalités exécutaient elles-mêmes à leurs frais les travaux pour desservir les projets immobiliers. Pour ce faire, elles empruntaient et levaient une taxe pour rembourser l'emprunt. A partir des années 70, un renversement de tendance se produit en faveur de l'internalisation des coûts de l'entreprise privée. Les municipalités demandent aux promoteurs de construire les infrastructures et de les leur céder ensuite, dans un premier temps en l'absence de cadre juridique clair. En 1994, un projet de loi introduit les règlements sur les *ententes relatives aux travaux municipaux* pour encadrer les pratiques existantes, uniquement en ce qui concerne les équipements municipaux qui desservent les projets soumis à autorisation. D'autres provinces du Canada ont mis en place un système de redevances de développement ; il faudra attendre 2016 pour que le Québec s'en inspire à son tour et permette les contributions en numéraire, vraisemblablement en lien avec les pressions exercées par les municipalités pour diversifier leurs outils de financement et suite aux grands besoins de réhabilitation des infrastructures publiques.

Un permis peut donc être assujéti à une entente portant sur la réalisation de travaux par le promoteur, mais aussi, depuis 2016, au paiement d'une contribution pour financer tout ou partie des (futurs) surcoûts d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux (ajout, agrandissement ou modification) découlant de l'intervention visée par la demande de permis ou de certificat. Le dispositif peut s'appliquer même si les équipements en question desservent également d'autres immeubles, et qu'ils soient localisés sur le site du projet ou en dehors de celui-ci. La municipalité peut également demander un surdimensionnement de canalisations en vue de prévoir la poursuite du projet de développement dans d'autres secteurs. Le promoteur ne doit payer que la part des coûts imputables à son projet.

### **3.10.2. Conditions relatives au projet**

La loi ne prescrit aucune condition spécifique quant aux catégories de construction, de terrain ou de travaux pouvant être assujéti à une entente. Toutefois, selon la LAU, certains organismes ne peuvent être assujéti au paiement d'une contribution à des travaux ou services municipaux : organismes publics, centres de la petite enfance.

Les municipalités peuvent décréter elles-mêmes les projets pouvant donner lieu à la conclusion ou non d'une entente, et moduler la nature et l'envergure des aménagements requis en fonction des catégories de constructions, terrains, travaux visés.

En pratique, certaines limitent l'application du règlement aux projets commerciaux et résidentiels, d'autres englobent les projets industriels. Certaines limitent l'application de cette disposition aux cas où la demande de permis se localise sur un terrain non desservi par les infrastructures et services municipaux.

### **3.10.3. Contribution demandée au promoteur**

La détermination des catégories d'infrastructures assujetties à la conclusion d'une entente est du ressort de la municipalité. Il s'agit généralement de l'aménagement de voiries, sentiers, pistes cyclables, impétrants, éclairage, pavage, signalisation, construction de ponts ou aqueducs, mais aussi parfois d'acquisitions de servitudes ou d'immeubles.

### **3.10.4. Rôle de l'autorité locale**

On l'a vu, l'autorité locale a une grande marge de manœuvre : elle établit le règlement sur les ententes et donc ses propres conditions d'application du dispositif.

Le règlement doit indiquer :

- les zones concernées ;
- les catégories de constructions, travaux, terrains assujettis ;
- les catégories d'infrastructures et d'équipements visés ;
- les modalités déterminant la part des coûts assumée par le promoteur, ainsi que la quote-part endossée par les autres propriétaires bénéficiaires.

### **3.10.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

L'entente pour travaux municipaux doit prévoir :

- la désignation des parties ;
- la description des travaux et la partie responsable de leur réalisation ;
- la date à laquelle les travaux doivent être terminés ;
- la détermination des coûts relatifs aux travaux à charge du bénéficiaire du permis ;
- la pénalité du titulaire en cas de retard ;
- les modalités de paiement le cas échéant ;
- les modalités de remise le cas échéant de la quote-part payable par un bénéficiaire de travaux (+ immeubles assujettis en annexe) ;
- les garanties financières exigées.

Le recours aux soumissions publiques n'est pas requis lorsque le promoteur exécute les travaux lui-même ou en sous-traitance.

Pour l'application de **la contribution**, la municipalité doit établir une estimation du coût de tout ajout, agrandissement ou modification. Le calcul de la contribution, spécifié dans le règlement, doit être établi en fonction de cette estimation, laquelle doit être rendue publique. Ceci permet également d'exiger la participation de tiers bénéficiant des infrastructures et équipements municipaux projetés (et indirectement de freiner le développement urbain). Les modalités sont généralement exprimées par un pourcentage ou une méthode de calcul. Des quote-parts sont attribuables soit aux bénéficiaires tiers des travaux, soit à la municipalité. Les contributions sont versées dans un fonds spécifique créé à cet effet.

### **3.10.6. Mise en pratique du dispositif**

Une municipalité qui désire assujettir la délivrance d'un permis à une entente doit d'abord adopter un règlement définissant les modalités de participation des promoteurs (ce qui rencontre les principes d'égalité et de prévisibilité). Celui-ci est soumis à consultation publique.

### **3.10.7. Evaluation du dispositif**

L'introduction des contributions financières dans la loi québécoise est trop récente pour en tirer des enseignements. Mais plus généralement, plusieurs dispositifs du même type dans le reste du Canada, appelés aussi frais de croissance (frais associés aux services à la propriété) ou redevances de développement (frais associés aux services à la propriété et à la personne) ont été analysés. Cela permet d'identifier certains **effets pervers ou risques** liés à leur utilisation :

#### **Manque de cohérence avec les politiques d'aménagement du territoire**

L'outil est beaucoup plus utilisé pour sa contribution financière à la croissance que pour appuyer les objectifs en matière d'aménagement (BAUMEISTER, 2012). Lorsque son application se fait sans considération pour les formes urbaines, cela peut entraîner des répercussions néfastes sur le territoire comme l'étalement urbain.

Par exemple, afin de diminuer les tâches administratives, et de privilégier les principes de simplicité et de clarté, appréciés par les promoteurs comme par les tribunaux, une tendance locale est de réaliser un calcul des redevances basé sur une moyenne : un montant moyen est appliqué de la même manière sur tout le territoire, selon certains critères tels que le nombre et le type d'unités résidentielles faisant l'objet du permis. Lorsque le coût des redevances augmente en fonction directe du nombre de logements construits, la production d'un nombre supérieur de petits logements devient plus coûteuse que la production de quelques grands logements. Dans le cadre d'une recherche sur l'impact des redevances de développement sur la forme urbaine en Ontario, on a constaté que celles-ci contribuaient à réduire la densité des développements dans la région de Toronto : en effet, les charges augmentant avec le nombre d'unité résidentielles, les promoteurs avaient tendance à réduire le nombre de logements.

#### **Renchérissement de l'immobilier :**

Les études sur le Canada montrent que l'adoption de redevances sur le développement a tendance à augmenter les prix des immeubles au moment de l'achat. C'est pourquoi des exemptions sont souvent prévues pour les projets de logement d'utilité publique et de logement communautaire. La littérature sur le sujet montre que les redevances de développement augmentent les prix de l'ensemble des propriétés sur le marché (SLAKE, 1994), elles entravent donc l'accès à la propriété pour les familles (LEMIRE-GAUMONT, 2017, pp. 54-55).

Un problème d'abordabilité peut résulter aussi de la méthode de calcul des redevances : « *Les calculs qui se basent sur un coût fixe peuvent décourager la production de logements abordables de taille modeste, puisqu'ils payent autant que les autres. Le prélèvement de droits d'aménagement au m<sup>2</sup> permet d'accroître l'abordabilité et le choix de logements.* » (LEMIRE-GAUMONT, 2017, p. 21).

**Concurrence accrue entre territoires résultant du recours non généralisé à de telles pratiques :**

« *L'imposition non coordonnée de redevances de développement par les différentes municipalités d'une même région peut accentuer la concurrence intermunicipale et conduire à des choix inefficients de localisation* ». Par ailleurs, « *en refusant d'internaliser les coûts de développement pour attirer la croissance urbaine sur leur territoire, certaines municipalités pourraient être amenées à prendre des risques budgétaires à long terme, en plus de faire peser sur leurs résidents actuels le poids du coût des nouvelles infrastructures et services.* » (Lemire-Gaumont, 2017, p. 23). D'où l'intérêt d'un encadrement régional de ces pratiques par bassin de vie.

**Surcroît de travail administratif :**

Le travail requis pour gérer chaque entente spécifique conclue avec un promoteur représente une partie des revenus des frais de croissance.

**3.11. L'INSTAURATION DE CHARGES COMME CONDITIONS D'APPROBATION DES PLANS D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE AU QUÉBEC****3.11.1. Description générale du dispositif**

Via un règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), une municipalité peut définir de façon générale, dans des zones prédéfinies qui devront faire l'objet d'une planification détaillée par les propriétaires au moment où ils voudront les mettre en valeur, la nature et les caractéristiques souhaitées pour leur développement (notamment la vocation de la zone, la répartition des usages, l'emplacement des équipements et infrastructures et des autres éléments structurants).

Le moment venu, les propriétaires devront préparer et faire approuver un PAE, qui devra respecter des critères d'évaluation fournis par l'autorité publique dans le règlement.

Comme conditions d'approbation du PAE, la municipalité peut exiger que le promoteur prenne à sa charge le coût des infrastructures, réalise le plan dans un délai fixé, et fournisse des garanties financières. Ces aspects peuvent faire l'objet d'une entente permettant de fixer, au moment de l'approbation, l'ensemble des conditions de réalisation.

**3.11.2. Conditions relatives au projet**

Il s'agit de projets d'ensemble situés dans des zones où un plan d'aménagement d'ensemble a été rendu obligatoire par la municipalité.

**3.11.3. Contribution demandée au promoteur**

La municipalité peut exiger que le promoteur prenne à sa charge le coût des infrastructures, et respecte en sus les caractéristiques et localisations de ces équipements prévues au règlement.

**3.11.4. Rôle de l'autorité locale**

Préalablement à l'urbanisation des zones concernées, la municipalité, par le biais d'un règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, définit de façon générale la nature et les caractéristiques souhaitées pour leur développement (notamment la vocation de la zone, la répartition des usages, l'emplacement des équipements et infrastructures et des autres éléments structurants). Elle prévoit des critères d'évaluation des futurs PAE qui lui seront soumis. Le dispositif peut donc exercer un contrôle qualitatif sur les caractéristiques et l'implantation des infrastructures et équipements projetés (par exemple en matière de gestion durable des eaux de pluie, de préservation d'espaces naturels,...)



### **3.11.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

L'approbation du PAE peut également être assujettie à un délai de réalisation et à une garantie financière de la part du promoteur en vue de garantir l'exécution.

En pratique, les modalités de financement peuvent prendre la forme d'ententes entre le promoteur et la municipalité (ententes en vertu du pouvoir général de contracter ou ententes relatives aux travaux municipaux).

### **3.11.6. Mise en pratique du dispositif**

De par l'existence du règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, le promoteur intéressé par les territoires qui y sont soumis peut prendre connaissance des grands objectifs municipaux y relatifs et anticiper la possibilité de devoir prendre à sa charge les équipements prévus au règlement.

### **3.11.7. Evaluation du dispositif**

Le règlement municipal sur les PAE peut constituer un outil intéressant afin de mieux encadrer l'implantation d'infrastructures et d'équipements sur un secteur donné tout en les mettant à la charge du promoteur.

## **4. DISPOSITIFS À PORTÉE SECTORIELLE**

### **4.1. LA CESSION DE TERRAIN POUR L'ÉQUIPEMENT AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

#### **4.1.1. Description générale du dispositif**

**Dans le cas d'aménagement de nouveaux quartiers, les terrains sur lesquels sont prévus les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP) doivent être cédés à la commune :**

- Gratuitement jusqu'au quart de la surface
- Si cette proportion est dépassée, les parties peuvent convenir de modalités de cession par convention
- Si la proportion est inférieure, la commune exige du propriétaire une indemnité compensatoire (le conseil communal peut y renoncer par décision motivée dans la délibération d'adoption du projet de PAP). L'indemnité servira, soit à l'acquisition de terrains à proximité du PAP en vue d'y réaliser les travaux de voiries et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan, soit au financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné (mesures à définir dans la délibération d'adoption du projet de plan).

**Dans le cas de quartiers existants, en cas de travaux d'équipements accessoires aux réseaux de circulation existants, la cession gratuite des fonds à la commune est également prévue. La surface cédée ne peut toutefois excéder en aucun cas 5 % de la surface totale du terrain à bâtir brut du propriétaire concerné.**

Cette procédure de cession s'applique à l'étape du plan d'aménagement particulier, et plus exactement de sa mise en œuvre : il s'agit d'une mesure d'exécution du plan d'aménagement particulier, réglée par une convention à conclure entre la commune et l'initiateur du projet. Cette convention est conclue avant la délivrance du permis.

L'origine du mécanisme remonte à 1937 : la loi luxembourgeoise du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (+10.000 habitants), instituant les projets d'aménagement<sup>10</sup>, prévoit déjà que les terrains **destinés aux espaces libres, voies et autres usages publics** soient cédés à la commune, contre indemnité uniquement dans le cas où leur surface cumulée dépasse le quart de la surface totale du lotissement. A cette époque, les travaux sont faits par les services de l'administration communale même dans le cas où le projet de voirie émane de l'initiative privée.

La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui a remplacé la précédente, instaure le principe général de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier, qui précise et exécute les dispositions réglementaires du plan général (réalisé à l'échelle communale) concernant une zone ou partie de zone. Les terrains compris dans un plan d'aménagement particulier (PAP) qui sont **réservés à des constructions ou aménagements publics propres à ce PAP** doivent être cédés à la commune, gratuitement pour autant que l'ensemble des terrains cédés ne dépasse pas le quart de la surface totale du projet (article 34). Au-delà, la cession s'effectue contre indemnité. En-deçà, le propriétaire doit payer une indemnité compensatoire à la commune, celle-ci devant servir à l'acquisition de terrains sis à proximité du PAP pour y exécuter certains travaux. **La cession du quart de la surface est donc devenue un droit pour la commune, même si les fonds nécessaires à la voirie représentent une surface inférieure.** La commune peut également renoncer à la cession à titre gratuit et exiger du propriétaire une indemnité compensatoire.

La loi de 2011 modifiant celle de 2004 restreint le champ d'application du principe de la cession gratuite de 25 % aux plans d'aménagement particuliers relatifs à des nouveaux quartiers. En effet, une distinction est désormais opérée entre les PAP relatifs à des nouveaux quartiers et ceux relatifs à des quartiers existants. Dans le cas de quartiers existants, en cas de travaux d'équipements accessoires aux réseaux de circulation existants, la cession gratuite des fonds à la commune est également prévue. La surface cédée ne peut toutefois excéder en aucun cas 5 % de la surface totale du terrain à bâtir brut du propriétaire concerné.

#### **4.1.2. Conditions relatives au projet**

La règle s'applique dans les cas de plans d'aménagement particulier, peu importe l'affectation précise des terrains (logements, commerces, bureaux, etc...).

Comme on l'a vu, la cession gratuite de **25 %** est obligatoire dans le cadre de plans d'aménagement particuliers relatifs à des **nouveaux quartiers**. Dans le cas de **quartiers existants**, en cas de travaux d'équipements accessoires aux réseaux de circulation existants, la cession gratuite des fonds à la commune est également prévue. La surface cédée ne peut toutefois excéder en aucun cas **5 %** de la surface totale du terrain à bâtir brut du propriétaire concerné.

En effet, les terrains non viabilisés exigent des équipements publics de surface bien supérieure à des terrains déjà viabilisés pour lesquels il ne s'agit que de travaux accessoires (accotements et trottoirs, réaffectation partielle de l'espace routier).

#### **4.1.3. Contribution demandée au promoteur**

La cession de terrain par le promoteur à la commune est destinée aux **travaux nécessaires à la viabilité du plan**, qui sont définis par la loi : réalisation des voies publiques, installation de réseaux de télécommunication, d'approvisionnement en eau potable et en énergie, d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure, ainsi que des plantations. Ces travaux ont lieu à l'intérieur du périmètre du plan d'aménagement particulier. En pratique, ce sont généralement les promoteurs qui les réalisent.

---

<sup>10</sup> La réalisation d'un plan d'aménagement particulier constituait l'exception sous l'ancien régime.

#### **4.1.4. Rôle de l'autorité locale**

Le dispositif est inclus dans la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain que les communes doivent appliquer. Toutefois, l'indemnité compensatoire du propriétaire en cas de cession de terrain inférieure aux 25 % requis est laissée à la discrétion de la commune : le conseil communal peut y renoncer par décision motivée dans la délibération d'adoption du projet de PAP.

Au départ, les projets d'urbanisation privée n'étaient pas encadrés par une stratégie territoriale publique particulière au Grand-Duché de Luxembourg. La loi de 2004 instaure le principe général de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier, qui précise et exécute les dispositions réglementaires du plan général réalisé par ailleurs à l'échelle communale concernant une zone ou partie de zone. Les « PAP nouveaux quartiers » instaurés par la loi de 2011 sont plus particulièrement orientés par des schémas directeurs inclus dans le Plan général d'aménagement du territoire de la commune, et couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier. Les dépenses engendrées par l'élaboration de ces schémas sont préfinancées par la commune et récupérées auprès des initiateurs des projets dans le cadre de la convention qui exécute le PAP. Un règlement grand-ducal précise le contenu de l'étude préparatoire. (art. 7)

Pour ce qui est de la coordination entre divers projets privés contribuant à l'urbanisation d'une même zone, la loi de 2011 prévoit également (art. 34 (3)) que dans le cadre de l'exécution d'un schéma-directeur par plusieurs PAP « nouveau quartier » que la commune peut exiger le paiement d'une indemnité compensatoire entre les différents initiateurs des projets de PAP.

#### **4.1.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Comme on l'a vu, la cession gratuite est relative à un pourcentage de la surface totale du terrain concerné par le projet : 25 % dans le cadre de plans d'aménagement particuliers relatifs à des nouveaux quartiers et 5 % au maximum dans le cas de PAP « quartiers existants ».

La valeur des surfaces cédées est fixée d'après les prix du jour du dépôt des plans, sans tenir compte de la plus-value présumée résultant de l'aménagement.

L'exécution du Plan d'aménagement particulier se règle par convention entre la commune et le promoteur.

L'autorisation de construire n'est accordée par la suite que si les travaux sont conformes au plan général et au plan particulier. Le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du projet ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés dans la convention du PAP.

Une garantie financière en vue de l'exécution peut être intégrée dans la convention d'exécution du PAP.

#### **4.1.6. Mise en pratique du dispositif**

Un défaut de prévisibilité pour le promoteur a été constaté par le passé : l'article 34 de la loi de 2004 a donné lieu à des interprétations très divergentes de la part du Ministère compétent, des communes et des professionnels de la construction. Une circulaire de 2006 tente d'y remédier, de même que la loi modificative du 22 octobre 2008, afin d'améliorer la clarté et la prévisibilité.

Par ailleurs, les pourcentages de surface à céder n'ont pas fait l'unanimité : dans les travaux préparatoires à la législation de 2011, le Conseil d'État considère l'obligation de céder gratuitement un quart de la surface brute couverte par le PAP NQ comme discutable, de même que la possibilité (ensuite retirée du projet) de porter ce taux à 40 % si des raisons urbanistiques l'exigent<sup>11</sup>. La chambre des métiers avait également émis un avis négatif au sujet de l'instauration de ce plafond de 40 %, estimant que ce pourcentage était trop élevé, difficilement justifiable au regard des besoins en voiries et équipements publics et que l'institution même d'un tel plafond risquait d'orienter les communes vers ce taux plutôt que vers celui généralement prévu de 25 %.

Le Conseil d'État juge également excessif le taux de 10 % de la surface initialement prévu pour la cession dans le cas d'un PAP quartier existant<sup>12</sup>. Celui-ci sera en conséquence ramené par les commissaires à 5 %.

#### **4.1.7. Evaluation du dispositif**

Le dispositif a évolué vers un meilleur encadrement public des nouveaux quartiers dont les lignes directrices doivent être données dans le plan général d'aménagement de la commune via des schémas directeurs pour les zones à urbaniser, qui précèdent le PAP introduit par le promoteur. Ceci afin d'éviter une trop grande emprise des intérêts privés sur l'urbanisation.

Lors du travail parlementaire de la loi de 2011, la chambre des métiers, consultée, ne perçoit pas « pour quelle raison la commune devrait imposer une indemnité compensatoire en deçà des 25 % si les besoins en terrains pour les infrastructures n'atteignent pas 25 % de la surface totale » et y voit la cause d'un renchérissement des logements. De même, il lui paraît évident « qu'un prélèvement de terrains plus important par les autorités publiques aura pour conséquence d'accroître le prix du logement »<sup>13</sup>. L'effet pervers principal de ce type de mesure est en effet qu'en fin de compte les coûts sont répercutés sur l'utilisateur final via le prix d'acquisition.

## **4.2. LA RÉSERVATION DE TERRAIN POUR DU LOGEMENT À COÛT MODÉRÉ AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

### **4.2.1. Description générale du dispositif**

Le marché du logement luxembourgeois est caractérisé par un déficit chronique de l'offre de logements par rapport à la demande dans un contexte démographique de croissance galopante de la population. La situation conduit à une explosion des coûts du foncier et de l'immobilier. Le pacte logement mis en place en 2008<sup>14</sup> cherche à remédier à la situation par diverses mesures dont la réservation de terrain pour du logement à coût modéré.

Pour tout plan d'aménagement particulier (PAP) dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à 1 ha ou dont le nombre de logements est supérieur à 25, il y a obligation de réserver 10 % de la surface du terrain à bâtir net ou des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré.

---

<sup>11</sup> Il ne s'agissait pas de cession gratuite pour la part dépassant les 25 %.

<sup>12</sup> Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004, rapport de la commission des affaires intérieures, de la grande région et de la police (29.06.2011) P.18

<sup>13</sup> Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004, rapport de la commission des affaires intérieures, de la grande région et de la police (29.06.2011) P.18

<sup>14</sup> Article 31 de **la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte-logement avec les communes**, portant sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, et portant modification de différentes lois dont **la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**. Cet article complète l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

#### **4.2.2. Conditions relatives au projet**

Le dispositif prévu au départ concernait tout PAP de plus de 1 ha. La loi omnibus du 3 mars 2017 instaure un seuil de minimum 25 logements pour l'application de la cession de 10 %, et la mesure est limitée aux PAP « quartiers nouveaux ». L'avis de l'Ordre des architectes sur le projet de loi juge que l'instauration d'un nombre minimal de logements est une bonne mesure en principe, permettant d'éviter le morcellement des PAP pour échapper à la construction de logement social.

#### **4.2.3. Contribution demandée au promoteur**

La contribution demandée concerne la réservation de 10 % de la surface du terrain à bâtir net ou des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré au sein du périmètre du PAP. Ces logements sont destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Les ménages bénéficiaires ne peuvent être ni propriétaires ni usufruitiers d'un autre logement, et la prime varie en fonction du revenu. Des critères de surface utile d'habitation sont également édictés : de 65 à 140 m<sup>2</sup> pour une maison unifamiliale et de 52 à 120 m<sup>2</sup> pour un appartement.

#### **4.2.4. Rôle de l'autorité locale**

L'autorité locale intervient en amont du projet privé par l'élaboration d'un PGA (plan général d'aménagement) communal qui définit des schémas directeurs pour les zones à urbaniser par PAP (plan d'aménagement particulier). Le plan d'aménagement particulier introduit par le promoteur ou l'aménageur doit ensuite être approuvé par les autorités. Son exécution se fait par convention entre le promoteur et la commune. Cette convention précisera les conditions et prix des logements à coût modéré créés.

Libre à certaines communes d'aller plus loin, comme la Ville de Luxembourg qui applique un droit de préemption sur certains logements issus de cette mesure qui ne sont pas vendus directement. Ils sont achetés par la ville et ensuite vendus avec un bail emphytéotique pour diminuer encore le coût du logement.

#### **4.2.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Les conditions et prix de vente ou de location sont arrêtés dans la convention réglant l'exécution du PAP, elle-même conclue avant la délivrance de l'autorisation.

Le DICl, organe de collaboration de la ville de Luxembourg avec les quatre communes avoisinantes Bertrange, Hesperange, Leudelange et Strassen, ainsi qu'avec le ministère du développement durable et des infrastructures (département aménagement du territoire, a établi un projet de convention-type pour l'exécution d'un PAP « nouveau quartier ».

#### **4.2.6. Mise en pratique du dispositif**

En fonction de la surface et du nombre de logements de son projet, le promoteur sait qu'une part des constructions devront être réservées à du logement à coût modéré. Cependant, le chiffrage de cette mesure ne peut être réalisé en amont du projet étant donné que les conditions et les prix de vente/de location sont fixés en concertation avec les communes dans le cadre de la convention d'exécution du plan d'aménagement particulier.

Dans son avis sur le projet de loi de 2011, la chambre des métiers estime que « *le libellé actuel de ces dispositions débouche sur une situation d'insécurité juridique intenable, alors que les communes, en position de supériorité, sont en principe libres d'imposer aux initiateurs du projet les conditions de réalisation et de commercialisation de ces logements* ». Elle « *exige la création d'un cahier des charges standardisé déterminant les critères applicables à la construction de logements à coût modéré, ceci afin d'assurer un traitement égal, non discriminatoire, des entreprises de construction* ».

Par ailleurs, pour les grands projets, il existe un cumul entre la cession de terrain pour les équipements et la réservation de terrain pour du logement à coût modéré.

#### **4.2.7. Evaluation du dispositif**

Selon le deuxième monitoring des instruments pour la mise en œuvre de la loi « Pacte logement », entre 2010 et 2014, un total de 40 PAP avec une surface supérieure à 1 ha ont été approuvés pour un total de 3520 logements, dont 379 à coût modéré. Ces derniers représentent donc plus de 10 % des logements. 15 % d'entre eux sont achevés, 67 % en voie de construction, et 18 % en voie de planification.

Certains promoteurs avaient tendance à scinder leurs opérations pour ne pas atteindre la superficie minimale et ainsi échapper à la construction des logements à coût modéré. La nouvelle condition complémentaire concernant les opérations de plus de 25 logements pourrait aider à éviter le contournement de la règle.

En termes de prévisibilité pour les promoteurs et aménageurs, la détermination des prix de vente des logements à coût modéré au stade de la convention d'exécution du PAP à signer avec la commune conduit à une difficulté d'anticipation des coûts.

Du point de vue social, la critique principale tient à l'appréciation du caractère modéré du coût du logement et à la faiblesse de la contribution à l'instauration d'un véritable parc social. On reste essentiellement dans de l'accès à la propriété à meilleur compte.

### **4.3. LA CONTRIBUTION AUX FINS DE PARC, TERRAINS DE JEU ET ESPACES NATURELS AU QUEBEC**

#### **4.3.1. Description générale du dispositif**

Au Canada, plus précisément dans la province du Québec, en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (*LAU*, art. 117.1 à 117.16), les différentes municipalités (communes) peuvent exiger une contribution aux fins de parc, terrains de jeux et espaces naturels lors de l'approbation de certaines opérations cadastrales ou lors de l'émission de certains permis de construction.

La municipalité peut exiger du propriétaire du terrain ou promoteur, une contribution sous la forme d'une cession de terrain ou d'un versement d'argent. Dans le cas d'un versement en argent, les sommes obtenues doivent être destinées à l'achat ou l'aménagement de terrains à des fins de parc, de terrains de jeux ou de milieux naturels, à la construction de bâtiments complémentaires à ces usages ou à l'achat de végétaux.

Cette loi sur l'aménagement et l'urbanisme permet aux municipalités d'aller chercher des revenus ou terrain supplémentaires afin de créer ou réaménager des parcs sur leurs territoires.

#### **4.3.2. Conditions relatives au projet**

Les projets où le dispositif s'applique sont les projets résidentiels (développements ou redéveloppements). Dans le cadre québécois, le redéveloppement vise :

- la transformation d'un bâtiment industriel en habitation ;
- tout projet d'utilisation du sol proposé sur un site, en remplacement d'une utilisation du sol antérieure, qui nécessite un permis de construction.

Dans les cas de redéveloppement, le règlement de zonage de la municipalité définit la nature des projets visés et détermine les parties de territoire concernées (anciennes zones industrielles transformées en zones résidentielles, zones résidentielles réaménagées selon des densités plus élevées, grandes propriétés religieuses, etc.).

### **4.3.3. Contribution demandée au promoteur**

La contribution, on l'a vu, peut être demandée sous différentes formes :

- cession d'un terrain d'une superficie d'au plus 10 % de celle du terrain faisant l'objet de la demande ;
- versement d'une somme représentant au plus 10 % de la valeur du site ;
- combinaison des deux possibilités précédentes, soit une partie en argent et une partie en terrain. Dans ce cas, le total de la valeur du terrain devant être cédé et de la somme versée ne doit pas excéder 10 % de la valeur du site.

La réalisation de l'espace vert aura lieu, soit dans le périmètre du projet, soit, si le territoire en question est déjà bien pourvu, dans un autre lieu de la ville où le manque se fait sentir.

### **4.3.4. Rôle de l'autorité locale**

La Contribution aux fins de parc, terrains de jeux et espaces naturels est un dispositif légal qui permet à une municipalité d'exiger du propriétaire du terrain ou promoteur, une contribution sous différentes formes, dont la cession d'un terrain d'une superficie 10 de % de celle faisant l'objet de la demande.

Mais, les différentes municipalités ont une marge de manœuvre et de flexibilité sur le pourcentage de la contribution ou les conditions caractérisant cette imposition.

Exemples de déclinaisons du principe de base :

- dans la municipalité de Saint-Luce, une contribution de 5 % n'est exigée que pour les lotissements de 20 lots ou plus.
- à Baie-Saint-Paul, la contribution de 10 % exigée lors d'un projet de redéveloppement s'applique à tous les immeubles ayant respectivement plus de 5000 m<sup>2</sup> et 15 000 m<sup>2</sup>.
- à Val-d'Or, le taux est de 5 % dans certains secteurs de la ville et de 10 % dans d'autres.

Plusieurs autres facteurs peuvent aussi influencer le type de contribution choisi :

- la proximité de parc ou terrains de jeux du futur du projet
- le type de construction envisagé (immeuble à appartements ou maison unifamiliale)
- la demande des futurs acquéreurs

### **4.3.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Les deux parties peuvent convenir que l'engagement porte sur un terrain n'étant pas compris dans le site, mais faisant partie du territoire de la municipalité. Dans ce cas, l'entente peut prévoir des contributions excédant le maximum de 10 %.

### **4.3.6. Mise en pratique du dispositif**

C'est à l'échelle locale que peut s'opérer une adaptation aux conditions de rentabilité du promoteur : si on observe l'application de cette loi au Québec, les municipalités les plus peuplées exigent une plus grande contribution de la part des promoteurs, surtout en termes de superficie.

A contrario, les promoteurs sont plus favorables au versement d'une somme eu égard au coût foncier ou à la rareté des terrains.

#### **4.3.7. Evaluation du dispositif**

Les municipalités qui exigent une contribution atteignant les 10 % en terrain ou somme, observent une augmentation du prix des ventes des futur logements. Mais, en contrepartie, les espaces urbains en zone d'habitat sont, dans la majorité des cas, entourés par des parcs ou des terrains de jeux ou entourent ceux-ci. Cette qualité visuelle, sociale, écologique et urbanistique donne une réelle plus-value aux logements et est généralement attendue par les candidats-acquéreurs.

Par ailleurs, on constate une impossibilité pour certains promoteur de mener des projets à terme à cause de coûts et charges urbanistiques trop élevés.

### **4.4. L'ASSUJETTISSEMENT DES PERMIS À DES DISPOSITIONS RELATIVES AU LOGEMENT ABORDABLE, SOCIAL OU FAMILIAL AU QUÉBEC**

#### **4.4.1. Description générale du dispositif**

Toute municipalité peut, par règlement, et conformément à des orientations définies à cette fin dans le plan d'urbanisme, assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité en vue d'améliorer l'offre de logement abordable, social ou familial (loi 122). Le règlement pourra prévoir les modalités relatives à l'inclusion de tels logements dans le projet résidentiel, au versement d'argent pour les fins d'un tel programme ou à la cession à la municipalité d'un immeuble à cette fin. Le règlement peut prévoir des normes relatives aux logements désirés, qui serviront de base à la conclusion d'une entente.

#### **4.4.2. Conditions relatives au projet**

L'assujettissement concerne les permis pour la construction d'unités résidentielles.

#### **4.4.3. Contribution demandée au promoteur**

Cette contribution du demandeur aux fins d'augmenter l'offre de logement abordable, social ou familial peut prendre trois formes :

- inclusion de logements dans le projet résidentiel
- versement d'argent pour les fins d'un tel programme
- cession à la municipalité d'un immeuble à cette fin

#### **4.4.4. Rôle de l'autorité locale**

L'autorité annonce les conditions de cette politique par l'édiction d'un règlement. C'est à elle que revient la définition de ce qu'elle entend par logement d'utilité publique / abordable / familial, et la définition des conditions dans lesquelles cette obligation est imposée.

#### **4.4.5. Modalités de mise en œuvre du dispositif**

A titre d'exemple, la pratique de la Ville de Montréal, pratique municipale spontanée antérieure à l'arrivée des dispositions légales, est la suivante : elle assujettit à la stratégie d'inclusion l'ensemble des projets résidentiels de 100 unités et plus nécessitant une modification réglementaire à l'usage, la densité ou la hauteur. Les contributions sont versées dans un fonds dédié. Le calcul de la contribution s'effectue sur la base de la différence de superficie brute de plancher résidentiel entre le projet constructible avant et après la modification réglementaire. On établit le nombre de logements correspondant à cette surface (sur la base d'une surface de 90 m<sup>2</sup> par logement). La contribution en unités de logement, à réaliser sur le site du projet, s'établit à



- 15 % de cette surface excédentaire pour du **logement d'utilité publique et communautaire**. La contribution financière correspond à 20 % de la superficie plancher attribuable à la modification réglementaire, divisée par 90 m<sup>2</sup>, le tout multiplié par l'écart entre la valeur marchande du terrain constructible par unité (déterminée par le secteur) et 12 000 dollars (soit le prix du terrain viable dans le programme québécois « accès logis ») ;
- 15 % de **logement abordable privé**, qu'il soit locatif ou destiné à la vente.

Certains arrondissements montréalais ont défini leur propre stratégie d'inclusion, plus en phase avec les caractéristiques de leur tissu bâti, avec un seuil d'assujettissement établi à 5 unités résidentielles.

#### **4.4.6. Mise en pratique du dispositif**

Le mécanisme légal permet une prévisibilité pour le promoteur dans la mesure où un règlement relativement précis doit être édicté pour expliciter la stratégie d'inclusion prévue par la municipalité et ses modalités d'application.

Dans le cas particulier de la Ville de Montréal explicité au point précédent, celle-ci bénéficie d'un levier de négociation en vertu de son pouvoir discrétionnaire d'autoriser ou non une dérogation à la réglementation en matière d'urbanisme.

#### **4.4.7. Evaluation du dispositif**

On ne dispose pas encore de règlements adoptés en vertu de la loi 122 qui introduit le dispositif. En pratique, seule la Ville de Montréal et certains arrondissements ont adopté une stratégie d'inclusion de logements d'utilité publique et abordables, et ce avant la promulgation de la loi actuelle. Il est donc trop tôt pour évaluer le dispositif.

## **5. CONCLUSIONS : SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS POUR LA WALLONIE**

On légifère de plus en plus pour encadrer les pratiques visant à mettre à charge des promoteurs les coûts résultant du développement de leurs projets. De cette manière, les coûts d'équipements et services liés aux nouveaux développements ne pèsent pas sur l'ensemble de la population via les budgets publics.

### **5.1. INTÉRÊT DE DISTINCTIONS SELON LES TYPES D'ÉQUIPEMENT À FINANCER**

Certains dispositifs concernent les équipements « **propres** », uniquement dédiés au nouveau développement, associés à la propriété (travaux de viabilisation nécessaires à sa desserte) et considérés comme relevant de coûts directs du projet initial, alors que d'autres concernent les équipements « **publics** », **partagés** avec d'autres logements et leurs occupants, éventuellement à réaliser dans le futur et considérés comme relevant de coûts indirects. Il s'agit notamment de services à la personne.

Les équipements propres sont le plus souvent réalisés par les promoteurs, tandis que les équipements publics non uniquement dédiés au nouveau développement sont réalisés par les municipalités moyennant une contribution financière des promoteurs proportionnelle aux besoins en équipements et services de leur nouveau développement.

Les services à la personne sont généralement partagés entre différents ensembles résidentiels tandis que les services à la propriété (en lien avec la viabilisation) peuvent être soit dédiés au nouveau développement, soit partagés avec d'autres. Lorsque les services sont partagés, la contribution est monétaire.

Parfois, la réalisation des équipements est liée au projet et à sa viabilité, et réalisée dans la foulée du permis. Parfois, il s'agit de constituer des réserves pour le futur par l'intermédiaire d'un fonds dédié à de futurs équipements (contributions financières ou redevances de développement).

## 5.2. INTÉRÊT DE DIFFÉRENCIATIONS DANS L'APPLICATION DES DISPOSITIFS SELON LES TYPES D'OPÉRATION À AUTORISER

Combinant des critères tels que le caractère simple ou complexe des projets et leur localisation dans de nouveaux quartiers ou en tissu existant, **trois grands types de situations principales** se présentent avec des impacts différents en termes de besoins d'espaces publics et d'équipements et en termes de coûts. Cela justifie, dans plusieurs cas étrangers rencontrés, des différences d'approche pour les obligations à mettre à charge du promoteur:

1. **Urbanisation d'un nouveau morceau de territoire**, avec des besoins en espaces publics et équipements nouveaux, proportionnels à l'importance de l'opération. En France, le projet urbain partenarial (PUP) est un outil destiné à définir les modalités de financement des équipements prévus dans ce type d'opérations lorsqu'elles sont initiées par le privé. Des « zones de PUP » peuvent être établies par les pouvoirs publics pour organiser le cofinancement de certains équipements communs à plusieurs opérations.
2. **Réorganisation, restructuration d'une partie de territoire**, avec des besoins de restructuration de l'espace public d'ampleur diverse, avec parfois des surcoûts tels que frais de démolition, dépollution, ... Ces redéveloppements peuvent rendre nécessaire, comme les nouveaux développements, des créations ou améliorations de parcs publics, espaces verts, et autres équipements collectifs. Ainsi, au Canada, la contribution pour fins de parc vise tous les projets résidentiels, qu'ils soient de développement ou de redéveloppement (tout projet d'utilisation du sol proposé sur un site, en remplacement d'une utilisation du sol antérieure, qui nécessite un permis de construction : transformation d'un bâtiment industriel en habitation, réaménagement de zones résidentielles selon des densités plus élevées, grandes propriétés religieuses réaffectées...). Ces redéveloppements relevant de la reconstruction de la ville sur la ville sont valorisés aujourd'hui et, à ce titre, peuvent faire l'objet d'exemptions ou de réduction de contributions.
3. **Construction ou reconstruction à front de voirie** sans autre modification du tissu existant, avec pour avantage principal la préexistence de voiries déjà équipées (le cas échéant, les coûts d'augmentation de capacité des conduites sont moins chers que les frais de prolongation de celles-ci) et autres services : la cession de terrain pour voirie et équipements publics y est minimisée, mais pas nécessairement inexistante : ainsi, au Luxembourg, la distinction est faite entre nouveaux quartiers (principe de cession gratuite de 25 % du terrain) et quartiers existants : cession de 5 % maximum de la surface du terrain à bâtir en QE, en cas de travaux accessoires au réseau de circulation existant : accotements et trottoirs, réaffectation partielle de l'espace routier. En Wallonie, des immeubles à appartements sont fréquemment construits le long de chaussées existantes, impactant les besoins en services à la personne et pouvant nécessiter des accroissements de capacité des réseaux.

L'existence d'un même mécanisme de charges en Wallonie s'appliquant aux permis d'urbanisme (cas 3) comme aux permis d'urbanisation (cas 1) ne dispense pas de démarches spécifiques à l'une et l'autre situation.

**L'ampleur des opérations**, source d'économies d'échelle, est également à considérer, ce qui pousse parfois le législateur, parfois les municipalités à instaurer des seuils minimaux pour la mise en application de charges à l'égard des demandeurs : surface supérieure à 1 ou 2 ha, nombre de logements supérieur à 25...

**La densité de ces opérations** influe également sur les coûts : en plus des bénéfices environnementaux, plus la densité du développement est élevée, moins les coûts d'infrastructure pour desservir un certain nombre d'unités résidentielles ou d'espaces commerciaux sont élevés (LEMIRE-GAUMONT, 2017, P. 15), et moins le recours à la voiture est nécessaire.

**Le type de territoire où s'insère l'opération** aura également une incidence sur les coûts : milieu urbain, périurbain, proche ou éloigné d'équipements... **La localisation géographique** des projets (secteurs à plus ou moins haute densité, proximité aux zones bâties et réseaux existants,...) est donc prise en compte par certaines municipalités pour moduler les charges imputées au promoteur, par exemple, gradation des tarifs à partir d'un noyau urbain (Québec).

**Les performances écologiques ou sociales des opérations**, diminuant les coûts environnementaux et sociaux et donc à la source d'une plus-value collective peuvent conduire à réduire les charges pesant sur elles.

### 5.3. MULTIPLICITÉ D'INTERVENTIONS IMPUTABLES AU PROMOTEUR

Les interventions d'intérêt public imputées au promoteur à l'occasion de la mise en oeuvre d'un projet d'aménagement se classent principalement en **trois catégories** :

#### 5.3.1. *La mobilisation du foncier à des fins d'intérêt public*

##### - Cession ou réservation de terrain

La cession de terrain est très répandue parmi les dispositifs étudiés, que ce soit pour permettre la viabilisation (routes, impétrants tels que eau, électricité, téléphone, fibre optique, éclairage, et évacuation des eaux pluviales et usées, ;..), l'aménagement qualitatif de l'espace public (rues, places publiques et aires de jeux, sentiers, parcs et espaces verts (avec l'outil spécifique de la contribution pour fins de parc au Québec), y compris la signalisation, l'aménagement paysager,...

*La réservation de terrain est également prévue dans certains cas (par exemple, au **Luxembourg**, dans les projets supérieurs à 1 ha ou à 25 logements, réservation de terrain pour du logement à coût modéré: 10 % de la surface du terrain à bâtir nette).*

*En **France**, dans le cadre du projet urbain partenarial (PUP), le contrat porte sur une contribution financière ou un apport de terrain, bâti ou non.*

*Aux **Pays-Bas**, la mise à disposition de terrain peut constituer une contribution en vue de la construction future d'infrastructure et d'équipement publics. La valeur des terrains cédés y est calculée en tenant compte des plus-values liées au projet.*

##### - Cession ou réservation d'immeubles

*Toujours au **Luxembourg**, la réservation de 10 % de la surface du terrain pour du logement à coût modéré peut être remplacée par la réservation de 10 % des logements y construits. Au **Québec**, toute municipalité peut, par règlement, assujettir la délivrance de permis résidentiel à une entente en vue d'améliorer l'offre de logements abordables par exemple en prévoyant la cession d'immeubles à la municipalité dans ce but.*

*A **Bruxelles**, le promoteur peut lui-même proposer la cession de 15 % de logements encadrés ou conventionnés, en lieu et place des charges d'urbanisme qui lui seraient imposées. Ces 15 % correspondent aux objectifs fixés par le PRDD.*

### 5.3.2. *La réalisation de travaux*

Partant classiquement des travaux de viabilisation, les types de contribution relatives à l'espace public s'élargissent de plus en plus au fil du temps : équipements et aménagements paysagers de voiries, espaces de stationnement, pistes cyclables, trottoirs, parcs ou espaces verts, aménagements paysagers de voirie, parcs de stationnement, ou autres ouvrages tels que les bassins de rétention, infrastructures de nature écologique ou environnementale (bassin de rétention, talus, mur anti-bruit,...) pour rencontrer toujours davantage les préoccupations de développement durable et de qualité de vie.

Les travaux concernent également des aménagements de bâtiments : construction, rénovation ou reconstruction d'équipements existants...

Au Québec comme en France<sup>15</sup> ou aux Pays-Bas, la municipalité peut également participer financièrement à des travaux spécifiques réalisés à sa demande. Les promoteurs et municipalités trouvent avantageux le recours à cette approche : les premiers voient les délais pour la réalisation des travaux raccourcis tandis que les seconds évitent le recours à l'emprunt et aux marchés publics (ST-AMOUR, 2013).

### 5.3.3. *La contribution financière*

Dans de nombreux dispositifs étrangers, les nouveaux projets de développement sont assujettis au paiement d'une contribution pour financer l'accroissement futur des services municipaux qui seront requis par le nouveau projet : nouveaux services à la personne tels que bibliothèques, services communautaires, de sécurité publique... Ces contributions en numéraire aboutissent dans un fonds réservé aux équipements en question. La mise en œuvre est effectuée par l'autorité publique selon ses propres normes, en régie directe ou via un marché.

Ainsi en va-t-il des contributions pour les services municipaux au **Québec**. Une évolution s'est marquée en faveur de contributions en numéraire, permises depuis 2016. Un permis peut être assujéti à une entente portant sur la réalisation de travaux par le promoteur, mais aussi, désormais, au paiement d'une contribution pour financer tout ou partie des surcoûts d'infrastructures ou d'équipements municipaux liés au projet (hors site ou sur site).

Ces contributions ont également pour objectif de favoriser une prise en charge du coût des équipements et infrastructures par les bénéficiaires plutôt que par l'ensemble des contribuables, afin d'assurer une meilleure gestion de l'urbanisation, de freiner l'étalement urbain (éco fiscalité) et de contribuer à l'équilibre fiscal des municipalités. La contribution peut servir à des acquisitions de terrains et immeubles, remplaçant ainsi l'apport foncier direct, mais aussi à l'acquisition de droits réels. Elle peut également financer des travaux de viabilisation et de services à la personne. Certaines installations écologiques peuvent faire l'objet de redevances de développement telles que : installations permettant de réduire la consommation d'eau potable, la quantité d'eaux usées ou pluviales à traiter...

Par contre, la contribution ne peut intégrer des coûts d'entretien et d'exploitation – même s'il est indiqué de les prendre en compte et de les anticiper par ailleurs – ni les coûts d'achats de biens mobiliers de type matériel roulant ou informatique.

Le règlement municipal relatif à ces contributions doit prévoir les règles qui permettent d'établir leur montant selon les catégories de constructions, terrains, travaux, infrastructures ou équipements. Il doit également prévoir la constitution d'un fonds destiné exclusivement à recueillir la contribution.

---

<sup>15</sup> Il en va de même en France pour le programme d'aménagement d'ensemble qui prévoyait un programme d'équipement chiffré avec définition de la part des coûts prise en charge par la commune.

En **France**, les équipements publics (infrastructures ou superstructures) réalisés par la collectivité peuvent faire l'objet de contributions d'urbanisme, soit ponctuelles (pour réalisation d'équipements publics exceptionnels, pour le financement de l'assainissement collectif...) ou soit liées à un aménagement d'ensemble, avec une contribution calculée en fonction des besoins en équipements publics nécessaires pour l'urbanisation de la partie du territoire communal concernée. Ainsi le projet urbain partenarial (PUP), où la contribution pour les équipements publics se matérialise principalement sous forme de contribution financière, mais aussi de réservation de terrain, ou d'apport foncier bâti ou non bâti.

A **Bruxelles** également, les charges d'urbanisme peuvent prendre la forme d'un versement d'argent. La destination de ce versement doit cependant être spécifiquement prévue dans le permis d'urbanisme et doit concerner des travaux d'intérêt public. Ces travaux doivent être entamés de manière significative dans un délai de six ans, prorogeable de deux ans, à compter du versement de l'intégralité de la somme concernée. En cas de dépassement de ce délai, la somme non utilisée doit être restituée au titulaire du permis.

#### **5.4. INTÉRÊT DES CONTRIBUTIONS EN NUMÉRAIRE**

Le recours aux contributions en numéraire permet aux autorités de **réaliser** les équipements selon leurs standards habituels mais aussi de rentrer dans leurs frais par rapport à des dépenses réellement engagées pour le projet, ou mieux, de les **préfinancer**.

Les apports en numéraire permettent plus facilement le **support partagé** d'un équipement commun à des acteurs différents. Ainsi par exemple, dans les zones de PUP **françaises**, une réflexion commune est menée sur les équipements utiles à plusieurs opérations (éventuellement successives) et une coordination de leur financement est faite au prorata de l'usage de chacun.

Les contributions en numéraire permettent **d'intégrer des coûts non liés à des travaux tels que coûts d'études stratégiques** (analyse des besoins, définitions d'options...). Ces coûts supportés par les pouvoirs publics dans un premier temps peuvent ensuite être récupérés auprès des développeurs du territoire considéré. Ainsi, en va-t-il de l'inclusion dans les PGA **luxembourgeois** des schémas directeurs couvrant les territoires soumis à un PAP « nouveau quartier » : la réflexion stratégique et programmatique communale peut ainsi être dotée de plus de moyens.

Les apports en numéraire peuvent être utilisés comme **compensation** lorsque les obligations en matière de travaux liées par exemple à des règlements, ne peuvent se matérialiser étant donné les caractéristiques du terrain considéré : c'est le cas notamment lorsque des emplacements de parking ne peuvent trouver place sur le terrain... la contribution permettra aux pouvoirs publics de financer un parking collectif ailleurs sur le territoire communal.

Enfin, les redevances de développement peuvent contribuer à financer des **équipements futurs** alors que la réalisation de travaux suppose une certaine contemporanéité avec le projet soumis à autorisation.

#### **5.5. INTÉRÊT D'UNE MARGE DE MANŒUVRE LOCALE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS**

Dans les dispositifs étudiés, la marge de manœuvre locale est généralement grande pour permettre aux autorités d'adapter le dispositif à leur contexte. Les autorités locales peuvent par exemple choisir de mettre ou non le dispositif en application sur leur territoire ou de l'appliquer sur une partie sélectionnée de celui-ci, et elles peuvent décliner elles-mêmes le taux (par exemple variable selon le secteur de la ville) ou les conditions d'application du dispositif (seuil du nombre de logements ou de la superficie du projet, type de projet immobilier (commerce, résidence, industrie, tous,...), type de terrain (déjà ou non desservi par des services)) et tenir compte des souhaits du promoteur en termes de type d'équipement.

Par exemple, au **Québec**, la LAU énonce le recours facultatif au dispositif d'ententes sur les travaux municipaux et permet aux municipalités d'en élaborer elles-mêmes les modalités : elles peuvent ainsi adopter un règlement spécifiquement adapté à leurs propres enjeux. Le mode de calcul de la contribution relève également de la municipalité.

### **5.5.1. L'usage des OP en appui à la politique d'aménagement du territoire**

Outre l'objectif de financer la fourniture de services, les communes peuvent viser des objectifs d'aménagement du territoire en modulant l'application des OP, sachant que celles-ci peuvent affecter les choix de localisation et les modalités de densification du terrain :

- Harmonisation des règles avec les communes du bassin de vie pour éviter des effets néfastes en termes d'attractivité pour les communes qui seraient seules à les appliquer (Québec).
- Définition de zones internes au territoire assujetties ou non au dispositif, afin de moduler l'attractivité pour le promoteur selon les zones, et par exemple de favoriser les investissements dans les zones centrales ainsi que les projets denses et de freiner l'étalement urbain. Par exemple, la Ville de Gatineau au Québec exempte son centre-ville de frais de croissance. Aux États-Unis, la Ville d'Atlanta accorde des réductions de charges en fonction de la situation des projets (proximités aux transports ferroviaires, contexte socio-économique difficile, préservation du patrimoine).
- Exemption de certaines catégories de projets dont on veut faciliter le développement, tels que les logements sociaux et familiaux, les réhabilitations de friches, les projets de construction écoresponsables (Québec), voire les équipements publics, souvent subventionnés par ailleurs. Une cohérence est à instaurer entre les dispositifs incitatifs (subventions, primes) et les dispositifs de participation à des dépenses d'intérêt public qui peuvent par ailleurs avoir un effet dissuasif sur l'intervention privée. C'est le cas notamment à Bruxelles, où la législation prévoit d'exonérer de charges d'urbanisme les travaux d'intérêt publics tels que la réalisation de logements encadrés ou conventionnés, la réalisation d'espaces verts, la réalisation de parkings de transit, la réalisation d'équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, culturels...

### **5.5.2. Le recours aux documents stratégiques locaux de planification pour déterminer les charges**

- Pour les projets d'aménagement d'ensemble, **les plans d'aménagement à l'échelle du territoire communal** peuvent réaliser des zooms sur les zones urbanisables soumises à plan d'aménagement (public ou le cas échéant soumis par le privé pour approbation par l'autorité publique) et inclure des schémas directeurs y relatifs, énonçant les grandes orientations pour ces futurs développements. C'est le cas par exemple au **Luxembourg** : le Plan général d'aménagement (PGA) contient des schémas directeurs pour les zones qui feront l'objet de Plans d'aménagement particuliers « nouveaux quartiers » (PAP NQ) (on l'a vu, le coût de ces schémas directeurs peut d'ailleurs être récupéré ensuite auprès des initiateurs de projet). C'est le cas également au **Québec** où un règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble précise les zones qui devront faire l'objet d'une planification détaillée par les propriétaires en définissant pour chacune la nature des affectations et les caractéristiques souhaitées (notamment la vocation de la zone, la répartition des usages, l'emplacement des équipements et infrastructures et des autres éléments structurants). Les orientations en question (par exemple en matière d'équipements et services et de protection de l'environnement) peuvent inspirer la définition des OP, tout comme chez nous les PCA, RUE ou SOL.
- **Les documents urbanistiques infracommunaux** prévoient ensuite les voiries, aménagements d'espaces publics et équipements nécessaires, dans le respect des orientations données par le plan supérieur.

En effet, dans la démarche de conception des projets d'aménagement d'ensemble, un document de planification précède souvent la demande de permis. C'est le cas chez nous avec les ex RUE et PPA, désormais remplacés par le SOL. Ces documents d'urbanisme préalables à l'étape du permis sont une source d'inspiration pour la fixation des OP. Les orientations des SSC et SDC relatives aux zones à urbaniser, de même que les PCA, RUE ou SOL, permettent d'aider à l'établissement des conditions d'urbanisme et de cibler des équipements et aménagements d'intérêt public qui pourraient faire l'objet de charges.

Dans plusieurs contextes étudiés, c'est d'ailleurs au stade de tels documents programmatiques que sont définies les obligations à charge du promoteur. Au **Luxembourg**, les cessions de terrain pour l'équipement ou la réservation de terrain pour du logement à coût modéré et ses conditions de mise en œuvre sont des mesures d'exécution du Plan d'aménagement particulier, réglées par une convention à conclure entre la commune et l'initiateur du projet avant la délivrance du permis. De même, en **France**, le Projet urbain Partenarial se concrétise par une convention antérieure à l'instruction du permis. Au **Québec**, la municipalité peut exiger comme condition d'approbation du Plan d'aménagement d'ensemble que le promoteur prenne à sa charge le coût des infrastructures ou équipements, réalise le plan dans un délai fixé, et fournisse des garanties financières.

### **5.5.3. La nécessité d'une régulation publique locale des interventions privées demandées au titre de charges**

Dans le cadre de l'imposition de travaux, l'encadrement des interventions privées faisant l'objet des OP est une nécessité. Tant pour ce qui est de la régulation de la forme urbaine et des caractéristiques formelles des infrastructures à aménager qu'en ce qui concerne l'esprit dans lequel elles doivent être conçues (critères de développement durable aboutissant à des réglementations telles que : voies publiques plus favorables aux transports publics et modes doux, gestion des eaux pluviales in situ,...) et leurs caractéristiques techniques (normes de sécurité...).

Les dispositifs d'OP intègrent parfois cette fonction d'encadrement du privé. Dans d'autres cas, les directives d'encadrement font l'objet d'un outil annexe.

Au **Québec** par exemple, ces aspects ne sont pas régis par les règlements sur les ententes relatives aux travaux municipaux, mais par d'autres règlements d'urbanisme et dans le contenu des ententes. Par contre, le règlement sur les Plans d'aménagement d'ensemble (PAE) énonce des critères d'aménagement à respecter. Par la suite, l'approbation du PAE peut être conditionnée à la prise en charge des équipements par le promoteur

En **France**, le projet urbain partenarial (PUP) et antérieurement le programme d'aménagement d'ensemble (PAE, 1985-2012) sont uniquement des outils financiers, complémentaires à un outil définissant par ailleurs le projet d'aménagement ...

### **5.5.4. La question de la charge administrative locale liée à la mise en œuvre des OP**

Une enquête a été réalisée auprès de municipalités canadiennes ayant recours aux redevances de développement en 1994. Comme on l'a vu, « *afin de calculer les montants des redevances, les municipalités doivent faire des prévisions sur une certaine période de temps relativement à la croissance démographique, au nombre prévu de nouveaux logements, à la superficie en m<sup>2</sup> prévue à des fins commerciales et industrielles et aux besoins futurs des entreprises et des résidents actuels en matière de capital... Le fardeau administratif pour les municipalités peut être lourd et dans de nombreux cas, les services d'un consultant sont nécessaires. La tâche est d'autant plus lourde lorsque les coûts ne sont pas prélevés uniformément, mais plutôt basés sur les impacts de chaque projet, comme recommandé, afin d'orienter*

*le développement selon les principes du développement durable.* » (Lemire Gaumont, 2017, p. 24) Une entente unique étant à établir pour chaque projet, le travail qui s'ensuit pour les administrations locales est très conséquent, ce qui contribue à réduire le bénéfice net d'une telle mesure. Comme le dit le maire de Gatineau, pionnier de ce type de mesure au Québec, dont le dispositif, ne relevant pas de coûts individualisés, a été invalidé : « *je ne veux pas que les frais de croissance servent à payer des fonctionnaires qui gèrent les frais de croissance* »<sup>16</sup>.

Les ressources des petites communes permettent difficilement de mettre en place ce type de régime de financement nécessitant des études longues et coûteuses.

## 5.6. EXISTENCE DE BALISES QUANT À L'AMPLEUR DES OP

### 5.6.1. Cessions gratuites de terrains : existence de forfaits ou limites maximales sous forme de pourcentages

Les cessions de foncier sont fréquemment balisées par un pourcentage du terrain faisant l'objet du projet.

Ainsi, on a vu qu'au **Luxembourg**, dans le cadre de Plans d'aménagement particuliers relatifs à des nouveaux quartier, une cession gratuite du **quart de la surface** s'applique d'office pour les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan. A défaut d'atteindre cette proportion ou à la place de celle-ci, des indemnités compensatoires peuvent être demandées pour acquérir des terrains à proximité, qui serviront l'intérêt du plan. Si la proportion est dépassée, les parties peuvent convenir de modalités de cession par convention. En quartier existant, une cession gratuite de **maximum 5 %** du terrain est prévue pour les équipements accessoires aux réseaux de circulation existants (le taux de 10 % initialement prévu a été jugé excessif par le Conseil d'État).

En **France**, en dehors des participations liées à un aménagement d'ensemble, il est possible de prévoir comme participation ponctuelle une cession gratuite de terrain de **maximum 10 %** au bénéfice d'une voirie publique lors de la construction d'un nouveau bâtiment ou d'une nouvelle surface-plancher. L'autorisation d'urbanisme doit déterminer la surface à céder et la valeur de la cession.

Au **Québec**, un **maximum de 10 %** du terrain faisant l'objet de la demande (ou l'équivalent monétaire ou encore une partie en argent et en terrain) peut être exigible pour l'aménagement de parcs. En cas de versement, la somme doit être utilisée pour l'acquisition de terrains, de bâtiments complémentaires, ou de végétaux.

### 5.6.2. Travaux/contributions relatifs aux équipements publics : le principe de proportionnalité par rapport aux besoins liés à la nouvelle opération

La règle de proportionnalité est un principe d'application partout. Il donne lieu à des méthodes de calcul de la part du coût des équipements à imputer au nouveau projet.

En **France**, lors de participations financières liées à un plan d'aménagement d'ensemble (PAE, ZAC, PUP), la contribution est calculée **en fonction des besoins en équipements publics nécessaires pour les habitants et usagers du projet en question** (les besoins en équipements générés par le projet). En cas d'équipement excédant les besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à charge des opérateurs.

---

<sup>16</sup> <https://www.info07.com/actualites/2016/8/25/frais-de-croissance-gatineau-cherche-en-4624204.html>



Au **Québec**, il faut un **lien direct de proportionnalité entre les frais imposés et les travaux requis par le projet spécifique faisant l'objet de la demande de permis**. Le même taux ne peut donc être imposé à tous les promoteurs. La Ville de Gatineau, qui par facilité imposait un même taux à tous les promoteurs, a été déboutée par la Cour supérieure du Québec. La loi sur l'urbanisme québécoise impose que le prélèvement de contribution soit précédé d'un règlement en définissant les modalités. Cela nécessite de choisir les infrastructures et équipements qui seront visés par le règlement, de déterminer leurs coûts, ainsi que les règles de répartition de leur utilisation entre les anciens et nouveaux résidents. La municipalité doit établir une estimation du coût de tout ajout, agrandissement ou modification (qui peut porter sur une catégorie d'infrastructures ou d'équipements.)

A **Bruxelles**, pour les projets de grande envergure, le lien de proportionnalité passe par un montant forfaitaire qui a été calculé en intégrant d'une part les coûts en équipements générés par un projet et d'autre part la rentabilité des projets pour le promoteur.

### **5.6.3. Balises relative à la rentabilité du projet pour le promoteur**

Outre la proportionnalité par rapport aux impacts, à la taille du projet ou à l'investissement du promoteur, le calcul du montant des contributions peut également intégrer un plafond lié aux bénéfices que le promoteur peut retirer du projet.

C'est le cas aux **Pays-Bas**, où le calcul du montant des charges d'urbanisme fait intervenir une méthode « à livre ouvert » permettant d'intégrer au mieux le montage financier du projet. Le montant des contributions ne peut alors pas dépasser les bénéfices potentiels du projet.

Au **Royaume-Uni** également, les taux de redevance prévue par la CIL doivent veiller à maintenir un équilibre entre les besoins de l'autorité en infrastructures publiques, tels que définis aux plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme locaux, et les effets potentiels de cette charge sur la rentabilité économique des opérations immobilières de la région. Ceci passe également par une collaboration transparente entre les acteurs publics et privés.

## **5.7. MÉTHODE DE CALCUL DES CONTRIBUTIONS EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT**

Il faut faire remarquer que les coûts pour pallier les dommages environnementaux encourus et la perte de jouissance collective des espaces urbanisés ne peuvent pas ressortir des règlements sur les « contributions » existant au Québec, uniquement centrés sur les équipements collectifs et ne sont pas non plus pris en compte dans les exemples français de « participation » analysés. Ils peuvent en revanche être pris en considération dans la méthode des *impacts fees* aux États-Unis.

### **5.7.1. L'exemple du Canada/Québec**

#### **Méthode globale d'identification des coûts liés à la croissance**

Exemple d'étapes suivies pour le calcul dans les provinces canadiennes imposant des frais de croissance ou redevances de développement :

- déterminer *a priori* les services et équipements à inclure dans le régime de contributions ;
- déterminer la croissance démographique et l'augmentation prévue de nouveaux emplois (donc croissance des résidents et employés) ;
- déterminer la part des équipements publics utiles aux nouveaux résidents (par rapport aux anciens) ;
- déterminer la moyenne de services offerts par le passé pour servir de référence en matière de besoins (certains niveaux pouvant toutefois être augmentés, comme les transports en commun en vue d'un développement plus viable) ;

- réaliser une prévision des coûts en capital associés au développement : coût de chaque service, dont on déduit les subventions, les frais d'utilisation par les résidents actuels, et les coûts à payer au-delà la période prédéterminée du régime de contribution (par exemple 10 ans).

### **Méthode de calcul individualisé des coûts : l'internalisation des coûts du développement urbain au Québec**

Une leçon à tirer des expériences canadiennes antérieures à l'instauration du dispositif au Québec est l'intérêt de calculs individualisés des coûts plutôt que de moyennes. Les analyses des redevances de développement au Canada montrent qu'une méthode basée sur les coûts moyens conduit à des redevances trop basses dans les secteurs à faible densité ou périphériques et trop fortes dans les secteurs valorisés par des principes d'urbanisme durable, ce qui contribue à créer des incohérences avec la politique d'aménagement du territoire (LEMIRE-GAUMONT, 2017, p. 24).

Au Québec, les frais exigés pour chaque projet doivent respecter leurs impacts respectifs sur les coûts publics : plus un projet nécessite des dépenses élevées pour la municipalité en matière d'infrastructure et de services, plus les frais de redevance sur le développement seront élevés. L'usage des coûts marginaux est donc nécessaire. Le recours à quatre variables est suggéré pour y parvenir (LEMIRE-GAUMONT, 2017, p. 51) : l'usage, la localisation, la densité, et le nombre de mètre carré.

- L'usage : les municipalités déterminent d'abord la part des coûts de chaque équipement qui doit être imputée aux usages résidentiels et non résidentiels.
- La localisation : ensuite, elles déterminent des zones caractérisées par leurs coûts de desserte par les équipements, à synchroniser avec leurs options d'aménagement : zones prioritaires de développement, zones d'expansion, etc.
- La densité : la densité réduisant les coûts du développement, il est recommandé de déterminer différentes catégories de densité et de leur associer des frais au mètre carré. Le nombre de mètre carré du projet sera multiplié par le prix au mètre carré pour la densité correspondante.

### **5.7.2. L'exemple de la France**

#### **Méthode de calcul par site : contribution calculée en fonction des besoins en équipements publics nécessaires pour l'urbanisation d'une partie du territoire communal**

Lors de participations financières liées à un plan d'aménagement d'ensemble, il s'agit d'une participation financière aux coûts d'infrastructures réels, plafonnée aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers. Ce coût prend en compte les études préalables, le coût du foncier, des matériaux, de la mise en œuvre et des frais divers, en défalquant les subventions reçues. La démarche nécessite une évaluation des besoins liés à l'urbanisation, et une programmation des équipements et de leur coût. Un **programme chiffré des équipements publics** fait partie du dossier de l'aménagement d'ensemble, et doit être établi par la commune. Il s'agit d'une liste précise des équipements à réaliser, avec leur coût prévisionnel, une répartition des coûts entre la commune et le promoteur, ainsi qu'un calendrier d'exécution défini par le conseil municipal (qui prend à charge sa réalisation).

### **5.7.3. L'exemple des États-Unis**

Aux États-Unis, les collectivités adoptent des niveaux d'équipement standard et s'en servent, en tant qu'objectif à atteindre, pour calculer les montants des contributions qui peuvent être réclamés pour le type d'infrastructure concerné. Les méthodes de calcul diffèrent entre collectivités mais elles suivent toutes un schéma globalement équivalent :

1. Identifier un service ciblé par les fonds récoltés au sein d'une aire géographique bien déterminée
2. Déterminer la taille de la population concernée
3. Estimer le coût total requis pour fournir le service en question
4. Déduire de ce coût les fonds externes aux *impacts fees* qui sont mobilisés pour la mise en place de ce service ; le solde restant constitue le montant devant être apportés par le programme des *impacts fees*

Par la suite, la demande additionnelle pour une infrastructure est ensuite évaluée pour déterminer la contribution propre à un projet déterminé. Cette évaluation se base soit sur les coûts que représente l'infrastructure (calcul inductif), soit en tenant compte de la croissance de la demande liées à la croissance démographique et au développement futur du territoire.

Les collectivités ajoutent à ce calcul des ajustements de la valeur des *impacts fees* de manière à encourager les promoteurs à suivre la stratégie publique de développement territorial et à exonérer de charges les projets qui ne génèrent a priori pas d'impacts.

## **5.8. L'INTÉRÊT DE MAXIMISER L'ACCEPTABILITÉ DES OP POUR LE PROMOTEUR**

### **5.8.1. L'intérêt du lien de proximité entre l'OP et le projet concerné**

Il est préférable que la charge soit la plus acceptable possible et, dans cette perspective, qu'elle serve les intérêts du projet, de son promoteur et de ses futurs habitants, tout comme ceux du pouvoir public qui la prononce. C'est ainsi par exemple que les contributions pour fins de parc au Québec sont considérées comme valorisant le projet dont la qualité et l'attractivité sont ainsi augmentées. On peut considérer la situation comme « win-win » (pour le promoteur comme pour l'autorité en charge de l'urbanisme).

Une obligation mise à charge du promoteur trop éloignée du territoire de projet aura une acceptabilité moindre vu que le projet lui-même ne peut en récolter les bénéfices.

Ceci dit, toute obligation située dans le périmètre du projet n'aura pas nécessairement un impact jugé positivement par le privé. Par exemple, si la présence d'une crèche peut s'avérer un argument de vente, la présence de logements d'utilité publique peut avoir un effet inverse pour certains types de clientèle.

### **5.8.2. L'intérêt d'une réalisation rapide des équipements publics**

L'intervention du promoteur dans la réalisation des équipements lui permet davantage de maîtrise sur la coordination globale des travaux et permet de raccourcir les délais de réalisation, d'autant qu'il n'est pas nécessaire de passer par un marché public.

### **5.8.3. La prévisibilité**

Les cas rencontrés montrent que les promoteurs sont soucieux de réduire les incertitudes pesant sur le projet afin d'évaluer d'emblée sa rentabilité. Les modalités de calcul de l'OP doivent donc être clairement diffusées.

Pour ce qui est de l'imposition de logement à coût modéré dans certains projets au **Luxembourg**, le mode d'intervention est jugé trop peu prévisible par le secteur immobilier, qui est demandeur d'un cahier des charges standardisé. La loi sur l'aménagement et l'urbanisme impose une réservation de 10 % de la surface du projet ou du nombre de logements pour du logement à coût modéré dans les projets dont la surface est supérieure à un hectare ou dont le nombre de logements est supérieur à 25. Mais les conditions plus précises relatives à ces logements, notamment de coût, sont réglées par une convention à conclure avec la commune dans chaque cas d'espèce, ce qui induit une incertitude.

Plusieurs dispositifs analysés contribuent à améliorer la prévisibilité par l'élaboration et la mise à disposition publique par les pouvoirs locaux de règles du jeu concernant les OP sur leur territoire.

Ainsi, au **Québec**, des ententes sur la prise en charge et le partage des coûts de travaux municipaux peuvent être conclues avec des privés. Cependant, une municipalité qui désire assujettir la délivrance de permis à une entente **doit d'abord adopter un règlement définissant les modalités de participation des promoteurs** (égalité, prévisibilité). Celui-ci est soumis à consultation publique. Le règlement doit indiquer :

- Les zones concernées
- Les catégories de constructions, travaux, terrains assujettis
- Les catégories d'infrastructures et d'équipements visés
- Les modalités déterminant la part des coûts assumée par le promoteur, ainsi que la quote-part endossée par les autres propriétaires bénéficiaires

Les acteurs savent ainsi plus clairement à quoi ils doivent s'attendre. La conclusion de l'entente et la mise en œuvre de ses dispositions doivent s'effectuer en amont de la réalisation du projet et demeurent préalables à la délivrance des permis de lotissement ou de construction.

En **France**, un cas de prévisibilité maximale est celui des taxes d'aménagement, avec une valeur forfaitaire par mètre carré de surface imposable. Toutefois, ce dispositif est insuffisant pour couvrir entièrement le financement d'équipements collectifs d'importance. Les autorités comparent donc les apports potentiels de différents dispositifs d'OP afin d'élaborer un choix de financement suffisamment lucratif. Dans les autres cas (PUP, participation en ZAC), les dispositifs sont contractuels et nécessitent préalablement l'établissement par les pouvoirs publics d'un programme d'équipements publics chiffré qui servira de base à une négociation sur la part prise en charge par chacune des parties, dans le respect du principe de proportionnalité avec les besoins des habitants et usagers de l' (des) opération(s) en cause. Dès lors que la réalisation d'équipements publics a fait l'objet d'un premier PUP et dessert un secteur plus vaste, la conclusion de PUP successifs peut être imposée aux futurs constructeurs et aménageurs dans la zone de conventionnement regroupant les terrains bénéficiaires des mêmes équipements publics. Le système devient alors un système de cofinancement collectif d'un programme d'équipements défini à l'avance.

A **Bruxelles** également, la prévisibilité est assurée par des montants forfaitaires par mètre carré prévus pour les projets de grande amplitude.

## **5.9. LES EFFETS PERVERS POTENTIELS DES OP**

### **5.9.1. Incohérences avec les politiques d'aménagement du territoire**

Un usage non coordonné avec d'autres dispositifs soit d'incitation, soit de dissuasion à l'égard de l'urbanisation, peut s'avérer incohérent par rapport à ces mesures et contre-productif, générant par exemple de l'étalement urbain. On ne peut donc que prôner une mise en cohérence avec les politiques d'aménagement du territoire.

Ainsi, l'exemple **canadien** montre que l'outil des contributions est beaucoup plus utilisé pour sa contribution financière à la croissance que pour appuyer les objectifs en matière d'aménagement (BAUMEISTER, 2012). Lorsque son application se fait sans considération pour les formes urbaines, cela peut entraîner des répercussions néfastes sur le territoire comme l'étalement urbain. Afin de diminuer les tâches administratives, et de privilégier les principes de simplicité et de clarté, appréciés par les promoteurs comme par les tribunaux, une tendance locale est de réaliser un calcul des redevances basé sur une moyenne : un montant moyen est appliqué de la même manière sur tout le territoire, selon certains critères tels que le nombre et le type d'unités résidentielles. Lorsque le coût des redevances augmente en fonction directe du nombre de logements construits, la production d'un nombre supérieur de petits logements devient plus coûteuse que la production de quelques grands logements. Dans le cadre d'une recherche sur l'impact des redevances de développement sur la forme urbaine en Ontario, on a constaté que celles-ci contribuaient à réduire la densité des développements dans la région de Toronto : en effet, les charges augmentant avec le nombre d'unités résidentielles, les promoteurs avaient tendance à réduire le nombre de logements.

### **5.9.2. Renchérissement de l'immobilier**

Une conséquence souvent redoutée est la répercussion des OP sur l'utilisateur final, entraînant un renchérissement de l'immobilier. Ainsi par exemple, l'adoption de redevances sur le développement, tout comme les contributions en nature telles que les contributions pour fins de parc, aires de jeux et espaces naturels ont tendance à augmenter les prix des immeubles au moment de l'achat, et exacerbent donc le problème de l'abordabilité du logement. La prévisibilité du montant des charges d'urbanisme diminue ce problème par le fait que le promoteur pourra intégrer ce montant dans son calcul à rebours et ainsi répercuter ce montant sur le prix d'acquisition du terrain.

Un autre problème peut résulter de la méthode de calcul des redevances : « *Les calculs qui se basent sur un coût fixe par logement peuvent décourager la production de logements abordables de taille modeste, puisque les petits logements payent autant que les autres. Le prélèvement de droits d'aménagement au m<sup>2</sup> permet d'accroître l'abordabilité et le choix de logements* » (LEMIRE-GAUMONT, 2017, p. 21).

### **5.9.3. Concurrence accrue entre territoires résultant du recours non généralisé à de telles pratiques**

Les variations dans les pratiques d'imposition de charges et contributions selon les municipalités d'une même région créent des inégalités territoriales dans l'attractivité de l'investissement et accentue la concurrence entre communes. D'où l'intérêt d'un encadrement régional des pratiques d'OP par bassin de vie.

### **5.9.4. Risque de désengagement des pouvoirs publics**

Dans un contexte de rationalisation et de diminution des moyens des politiques publiques, il existe un risque de « tout au privé » qui pourrait influencer à la baisse sur la présence, la qualité et l'accessibilité à tous des aménagements et équipements. Des balises et un encadrement suffisant devront toujours être assurés par les pouvoirs publics. Il ne s'agit pas de soustraire les municipalités à leurs engagements.

## 2<sup>ÈME</sup> PARTIE : GUIDE OPÉRATIONNEL

### CHAPITRE IV. CONCEPTS-CLES

#### 1. COMMENT DIFFÉRENCIER LES CONDITIONS ET LES CHARGES D'URBANISME ?

Les conditions et les charges d'urbanisme sont des obligations de faire susceptibles d'être imposées par toute autorité qui est compétente pour délivrer un permis, à l'occasion de la délivrance de ce permis.

Dans ce cadre, le cheminement décisionnel de l'autorité amenée à attribuer un permis se fait en DEUX TEMPS ; à la suite de deux questionnements et de deux prises de position successifs :

- 1) Le projet rencontre-t-il les exigences de développement territorial visées à l'article D.I.1 du CoDT et est-il faisable et intégrable à l'environnement bâti et non bâti ?

Dans la négative, l'autorité communale a le choix d'imposer des conditions ou de refuser le permis.

- 2) Si l'autorité décide d'autoriser le permis (éventuellement assorti de conditions), le projet crée-t-il néanmoins un impact négatif sur la collectivité au niveau communal ?

Le cas échéant, l'autorité communale a le choix d'imposer, ou non, des charges.

C'est la première différence essentielle entre les conditions et les charges d'urbanisme : ces deux impositions liées au permis ne s'appréhendent pas au même moment, au même niveau dans la prise de décision.

Ensuite, de manière plus pragmatique, les conditions et les charges d'urbanisme se différencient à différents niveaux (voir tableau 3).

L'énonciation des conditions et des charges doit se retrouver dans le permis et l'autorité doit motiver sa décision d'imposer au demandeur de permis de telles obligations de faire, spécialement en ce qui concerne la localisation de ces obligations et le respect du principe de proportionnalité.

	CONDITIONS D'URBANISME	CHARGES D'URBANISME
BASE LÉGALE	D.IV.53 alinéa 2	D.IV.54 alinéa 2
DÉFINITION	Actes ou travaux nécessaires soit à l' <b>intégration</b> du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la <b>faisabilité</b> du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation.	Actes ou travaux, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, imposés au demandeur en vue de <b>compenser l'impact</b> du projet sur la collectivité au niveau communal.
NATURE JURIDIQUE	<u>Condition sine qua non</u>	Mécanisme de <u>compensation</u>
LIMITES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- être précise et limitée quant à son objet ;</li> <li>- ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires ;</li> <li>- ne pas laisser place à une appréciation dans son exécution, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni dans la manière dont elle doit être exécutée ;</li> <li>- ne pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires après la délivrance du permis ;</li> <li>- ne pas dépendre d'un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité.</li> </ul> <p>N.B. : Exception relative aux travaux de voiries (article D.IV.56 du CoDT<sup>1</sup>).</p>	<p>N.B. : Ainsi que nous le soutenons dans le cadre de l'analyse juridique (partie 1, chapitre I, point 5.1.2.2.), nous pensons, avec Michel DELNOY, Martin LAUWERS et Michel PÂQUES, que les limites applicables aux conditions doivent également encadrer la délivrance d'un permis sous charges d'urbanisme afin que celui-ci se suffise à lui-même.</p>
CARACTÉRISTIQUES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liées à un permis ;</li> <li>- facultatives ;</li> <li>- non limitatives (choix de l'autorité) ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liées à un permis ;</li> <li>- facultatives ;</li> <li>- limitatives (liste d'actes et travaux).</li> </ul>
PROPORTIONNALITÉ	<u>Au premier temps de la décision</u> , l'autorité doit refuser le permis si le coût financier des conditions qui devraient être imposées pour l'intégration et la faisabilité du projet est incommensurable, si celles-ci sont techniquement impossibles ou si les imposer aboutit à vider le permis de sa substance.	<u>Au second temps de la décision</u> (le permis sera délivré), l'autorité ne peut imposer des charges dont le coût financier : <ul style="list-style-type: none"> <li>- est supérieur au coût financier de l'impact du projet sur la collectivité au niveau communal ;</li> <li>- est déraisonnable par rapport à l'objet du permis.</li> </ul>
LOCALISATION	Dans ou à proximité du projet.	Soit dans ou à proximité du projet. Soit, si cela est justifié par la stratégie communale ou pluricommunale, hors site mais sur le territoire de la commune.
CONTENU	Tout acte ou travail, au choix de l'autorité.	<p>A l'exclusion de toute contribution en numéraire,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la réalisation ou la rénovation : <ul style="list-style-type: none"> <li>- de voiries ;</li> <li>- d'espaces verts publics ;</li> <li>- d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis ;</li> </ul> </li> <li>• la cession, à titre gratuit, de la propriété : <ul style="list-style-type: none"> <li>- de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ;</li> <li>- de biens pouvant accueillir de tels constructions ou équipements ;</li> </ul> </li> <li>• toutes mesures favorables à l'environnement.</li> </ul>

**Tableau 3 : Comparaison des charges et des conditions d'urbanisme**

<sup>1</sup> Cfr. partie 1, chapitre I, Analyse juridique, point 5.1.1.2.

## **2. COMMENT APPRÉHENDER LES IMPACTS À PRENDRE EN COMPTE ET LE CALCUL DE LA PROPORTIONNALITÉ ?**

### **2.1. L'IMPACT**

La DÉFINITION de l'impact à prendre en considération pour le calcul des charges d'urbanisme est la suivante : l'impact est le bilan des coûts et des contributions aux besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité au niveau communal que l'exécution du projet est susceptible d'entraîner. Ces coûts et contributions sont évalués en fonction de la localisation et de l'importance de ce projet.

Il se détermine en tenant compte d'un ÉTAT INITIAL : l'état de la collectivité avant le projet.

Seul l'impact RÉSIDUEL est à comptabiliser, c'est-à-dire celui qui n'a pas pu être évité ou minimisé via le mécanisme des conditions d'urbanisme.

Conformément au prescrit du CoDT, l'impact à prendre en considération est uniquement l'impact INITIAL, qui découle de l'infrastructure, de l'établissement du projet, au contraire de l'impact liés au fonctionnement, à l'entretien ou à la conservation du même projet. L'impact à compenser est donc de COURT TERME, c'est à dire caractérisé par un contexte fixe dans le temps : la localisation et l'importance du projet.

Enfin, les charges d'urbanisme ont pour objectif de compenser l'impact :

- SUR LA COLLECTIVITÉ, c'est-à-dire sur le patrimoine commun de l'ensemble des habitants d'une commune, caractérisé par leurs besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ;
- AU NIVEAU COMMUNAL, c'est-à-dire au niveau du territoire de la commune.

### **2.2. LA DÉTERMINATION DES BESOINS DE LA COLLECTIVITÉ**

La compensation de l'impact vise à prendre en considération les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité au niveau communal. Il convient donc de définir au préalable ce que sont ces besoins de la collectivité pour pouvoir apprécier l'impact que peut avoir le développement d'un nouveau projet sur ceux-ci. Les autorités communales peuvent définir ces besoins, qui dépendent notamment des objectifs politiques, par le biais d'un Schéma de Développement Communal (SDC) ou Pluri-communal (SDPC) ou de tout autre document fixant la stratégie de développement territorial de la commune.

Il est important de préciser que les besoins de la collectivité susceptibles d'être impactés ne se limitent pas à ceux qui concernent les compétences des autorités communales.

Ces besoins peuvent être variés comme en témoigne le tableau 4. Ce dernier liste, de manière non exhaustive, une série de besoins pouvant être pris en compte lors de l'évaluation de l'impact d'un projet. Pour chacun de ces besoins, il est nécessaire d'estimer, sur la base des caractéristiques spécifiques du projet, si ceux-ci sont impactés de manière significative et s'ils le sont de manière positive ou négative.



CATÉGORIES DE BESOIN	BESOIN	IMPACT NÉGATIF	IMPACT POSITIF
SOCIAL	Scolarité, éducation	Augmentation de la demande en établissement scolaire	Augmentation de l'offre en établissement scolaire
SOCIAL	Logement d'utilité publique	Diminution de la part de logement d'utilité publique sur le territoire communal	Augmentation de la part de logement d'utilité publique sur le territoire communal
SOCIAL	Sport, divertissement	Augmentation de la demande en centres de sports et divertissement	Augmentation de l'offre en centres de sports et divertissement
SOCIAL	Services de santé	Augmentation de la demande en services de santé	Augmentation de l'offre en services de santé
ECONOMIQUE	Emplois	Perte de locaux destinés à l'accueil de nouveaux emplois	Création de locaux destinés à l'accueil de nouveaux emplois
ECONOMIQUE	Commerces de proximité	Perte de locaux améliorant l'offre en commerce de proximité	Création de locaux améliorant l'offre en commerce de proximité
DÉMOGRAPHIQUE	Accueil de la petite enfance	Augmentation de la demande en crèches	Augmentation de l'offre en crèches
DÉMOGRAPHIQUE	Logement abordable	Diminution de la part de logement abordable	Augmentation de la part de logement abordable
ENERGÉTIQUE	Production d'énergie renouvelable	Augmentation de la demande énergétique	Augmentation de la production en énergie renouvelable
PATRIMONIAL	Préservation du patrimoine historique et culturel	Perte de patrimoine historique ou culturel	Restauration ou viabilisation de patrimoine historique ou culturel
ENVIRONNEMENTAL	Epuration des eaux usées	Augmentation de la charge en eaux usées	Amélioration de la gestion des eaux usées
ENVIRONNEMENTAL	Gestion des déchets	Augmentation de la production de déchets	Amélioration de la gestion des déchets
ENVIRONNEMENTAL	Gestion des eaux pluviales	Augmentation de l'imperméabilisation du sol	Amélioration de la gestion des eaux pluviales
ENVIRONNEMENTAL	Nature de proximité	Perte de surfaces naturelles et fragmentation du territoire	Production de surfaces naturelles, amélioration de la connectivité
ENVIRONNEMENTAL	Qualité paysagère	Diminution de la qualité paysagère	Amélioration de la qualité paysagère
MOBILITÉ	Fluidité des réseaux	Augmentation du trafic automobile	Réduction du trafic automobile
MOBILITÉ	Transports en commun	Augmentation de la demande en transports en commun non susceptible d'être rencontrée par l'offre existante	Augmentation de la demande en transports en commun susceptible d'être rencontrée par l'offre existante
MOBILITÉ	Mobilité active	Augmentation de la demande en mobilité active non susceptible d'être rencontrée par les infrastructures existantes	Augmentation de la demande en mobilité active susceptible d'être rencontrée par les infrastructures existantes
MOBILITÉ	Stationnement public	Augmentation de la demande en stationnement public	Augmentation de l'offre en stationnement public
MOBILITÉ	Sécurité routière	Augmentation de l'insécurité routière	Renforcement de la sécurité routière

**Tableau 4 : exemples de besoins de la collectivité et des impacts négatifs et positifs qui les concernent**

## 2.3. L'ÉVALUATION DE L'IMPACT

Sur la base de la revue de la littérature et des différents *benchmarks* réalisés dans le cadre de cette recherche, de multiples méthodes d'évaluation de l'impact ont été identifiées.

Selon que l'on se réfère à une formule plutôt qu'une autre, le plafond relatif au bilan des coûts et contributions du projet peut varier.

Nous proposons d'utiliser trois de ces méthodes, cumulativement :

1. L'évaluation de l'impact par rapport à L'ÉTAT INITIAL ;
2. L'évaluation de l'impact par rapport à un ÉTAT DE RÉFÉRENCE défini ;
3. L'évaluation de l'impact par rapport à la DENSITÉ DU BÂTI avoisinant et à la proximité des réseaux de transport.

### 2.3.1. L'évaluation par rapport à l'état initial du territoire

La première méthode est la plus simple du point de vue théorique et la mieux orientée dans une logique de compensation d'impact. Néanmoins, elle peut s'avérer difficile à mettre en œuvre d'un point de vue pratique.

Il s'agit d'identifier les coûts et contributions relatifs aux projets en comparant les modifications apportées par le projet à la situation initiale du territoire. Ainsi, par exemple, si le projet entraîne une perte d'espaces naturels, il s'agit d'évaluer le coût financier que représente cette perte en vue de permettre la compensation de celle-ci. A l'inverse, si le projet est porteur d'une amélioration de la qualité paysagère, il s'agit d'évaluer le gain financier que celle-ci représente pour la collectivité.

Un projet immobilier est ainsi susceptible de modifier l'état initial du territoire de plusieurs manières : par une augmentation du trafic généré, par une augmentation de la population résidente (qui accroît la demande en services et en facilités sociales), par une modification de l'occupation du sol ou de la qualité environnementale... Ces dernières peuvent notamment être mises au jour par un rapport d'incidences sur l'environnement.

Lister l'ensemble de ces coûts et contributions sur la base de la situation initiale et traduire ceux-ci en montants financiers peut cependant représenter un travail ardu et chronophage.

### 2.3.2. L'évaluation par rapport à un état de référence défini

La seconde méthode, plus volontariste et aménagiste, ne se limite pas uniquement à tenir compte de l'état initial, mais consiste à associer les projets à une stratégie de développement territorial. Une des principales inspirations de cette possible méthode est celle des niveaux de service standards définis dans les différents schémas et plans d'aménagement et d'urbanisme aux États-Unis, niveaux qui sont régulièrement utilisés pour le calcul des *impacts fees*.

La collectivité définit ainsi une série d'objectifs à atteindre en termes d'équipements et d'infrastructures diverses, généralement calculée en superficie par rapport à un nombre d'habitants. Par exemple, une commune estimant qu'elle manque d'espaces verts peut se fixer un objectif en termes de mètres carrés d'espaces verts à atteindre par habitants et établir son programme de charges d'urbanisme en fonction de cet objectif.

Dans ce cas, l'impact que le projet engendre sur la collectivité n'est pas envisagé de manière directe mais selon qu'il influence positivement ou négativement l'atteinte des objectifs fixés par les autorités communales. Ces objectifs peuvent notamment concerner : le logement d'utilité publique, les espaces verts, le taux de saturation des voiries... A noter que ces seuils peuvent également être inférieurs à la situation actuelle. La commune peut ainsi estimer qu'elle est en situation de « surplus » d'un type d'infrastructure particulier, et que ce surplus sert de réserve pour le développement de la commune pour les années à venir. Dans ce cas, la collectivité ne réclame pas de charges pour ce type d'infrastructure.

Le développement du stock de logements d'utilité publique repose généralement sur une telle méthode. A Bruxelles notamment, le PRDD fixe un objectif de 15 % de logements conventionnés ou encadrés et le dispositif des charges d'urbanisme est prévu de manière à atteindre cet objectif.

Il faut cependant prêter attention :

- à l'établissement préalable d'un SDC (ou éventuellement SDPC) ou tout autre document stipulant clairement la stratégie de développement du territoire communal ou d'une partie ce dernier à un horizon temporel défini ;
- à ne pas établir des seuils trop élevés et/ou à réserver cette méthodologie à quelques développements phares souhaités ;
- ne pas faire supporter la totalité de la compensation à un nombre restreint de promoteurs, risquant de mettre en péril la rentabilité du projet.

Il apparaît que cette méthode s'adresse plutôt à des communes connaissant une certaine croissance démographique et connaissant un marché immobilier relativement dynamique.

### **2.3.3. L'évaluation par rapport à la densité du bâti environnant et à la proximité des réseaux de transport**

Cette méthode est sans doute la plus volontariste en matière d'aménagement durable. Elle s'appuie sur le constat que les coûts pour la collectivité sont globalement plus élevés lorsque le projet se situe en dehors des agglomérations densément bâties et à grande distance des réseaux de transport. On sait en effet que l'étalement urbain, surtout lorsqu'il se fait de manière peu dense, implique des coûts très élevés à la collectivité pour l'extension et l'entretien des différents réseaux de desserte. En matière d'environnement, la construction de projet de développement dans des milieux moins urbanisés génère également plus d'impacts vis-à-vis de la situation initiale que lorsque celle-ci se situe en centre urbain.

Sous cet angle, les charges d'urbanisme devraient être moins élevées pour un projet situé en milieu urbain ou, en tout cas, déjà relativement densément bâti. À l'inverse, un projet dans un milieu peu dense a un coût bien plus conséquent sur la collectivité, et devrait dès lors être davantage chargé. Toutefois, des dérogations à ce schéma de principe pourraient être accordées si le projet peut contribuer à rentabiliser et/ou optimiser une infrastructure déjà existante et considérée comme sous-utilisée. Par exemple, un arrêt de train situé à l'écart des quartiers denses pourrait être mieux utilisé (voir même pérennisé) si un projet de logements (ou mixte dans le cas de gares plus importantes) s'établissait à proximité (pour autant que les Plans de Secteur l'y autorise et que le projet ne porte que peu de préjudices à l'environnement).

Le montant financier des charges d'urbanisme est alors calculé selon un rapport inversement proportionnel à la densité du bâti environnant et à la proximité des réseaux de transport.

Toutefois :

- Cette méthodologie devrait idéalement se reposer sur un SDC (ou SDPC) ou tout autre document dans lequel la commune exprime clairement sa volonté et justifie le souhait de développements aux endroits qu'elle juge stratégiques.
- Les dérogations pour espaces peu densément bâtis devraient rester davantage une exception qu'une généralisation. Elles doivent ainsi rester ponctuelles et ne peuvent en aucun cas porter préjudice à d'autres parties du territoire en créant ou en accentuant des déséquilibres (accentuation de la périurbanisation, impacts sur l'environnement, saturation des réseaux...).

## **2.4. LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ**

Les charges d'urbanisme sont soumises à un DOUBLE PLAFOND qui s'exprime comme suit : le coût financier des charges d'urbanisme ne peut

- être supérieur au coût financier du BILAN DES IMPACTS POSITIFS ET NÉGATIFS du projet sur la collectivité au niveau communal ;
- ni être déraisonnable par rapport à l'OBJET DU PERMIS, et par conséquent à l'investissement du promoteur, ceci en vue de prendre en compte la rentabilité du projet.

La détermination de ce double plafond est discutée au chapitre suivant.

## CHAPITRE V. ASPECTS ÉCONOMIQUES

### 1. COMMENT APPRÉHENDER LE MONTANT FINANCIER LIÉS À LA COMPENSATION DE L'IMPACT ?

L'impact d'un projet étant défini comme le bilan des coûts et des contributions de ce projet vis-à-vis des besoins de la collectivité, l'estimation du montant financier de cet impact implique :

- d'une part, d'évaluer le montant financier des COÛTS que le projet est susceptible de faire peser sur la collectivité. Selon une logique de compensation, ce montant financier correspond au montant financier que la collectivité devrait payer en vue de rencontrer les besoins susceptibles d'être impactés de manière négative par le projet ;
- et, d'autre part, de prendre en considération les CONTRIBUTIONS du projet aux besoins de la collectivité. Il s'agit donc d'évaluer dans quelle mesure les caractéristiques du projet peuvent constituer des impacts positifs susceptibles de réduire ce montant financier.

Le dispositif des charges d'urbanisme vise à mettre ce montant financier à charge de l'initiateur du projet plutôt qu'à charge de la collectivité.

L'impact doit être déterminé en tenant compte de L'ÉTAT INITIAL de la collectivité. Ceci implique que certains coûts, en théorie susceptibles d'être générés par le projet, ne sont en réalité pas applicables parce qu'ils sont déjà rencontrés par l'état initial du territoire. Ainsi, par exemple, un projet immobilier qui induit l'arrivée de nouveaux habitants peut, théoriquement, entraîner le besoin d'une nouvelle école. En pratique, ceci n'est vrai que si le nombre d'élèves apporté par le projet dépasse la capacité disponible des écoles situées à proximité<sup>1</sup> du projet.

L'impact peut également être évalué par rapport à un ÉTAT DE RÉFÉRENCE défini en fonction des objectifs établis dans la stratégie de développement territorial de la commune. Il en va ainsi pour un besoin relatif à une part de logement d'utilité publique souhaitée ou d'une superficie d'espace vert par habitant ambitionnée...

L'impact à compenser étant de court terme, seuls les coûts relatifs à la construction ou à la rénovation des infrastructures et équipements (autrement dit le coût des investissements) sont à prendre en considération dans l'évaluation.

Enfin, le montant financier ne peut être disproportionné par rapport à l'impact du projet. Dès lors, par exemple, il n'est pas possible d'envisager la construction d'une école de 100 élèves si le projet entraîne l'arrivée potentielle de 20 élèves tout au plus.

Tenant compte de ces remarques, le montant financier « MF » lié à l'impact d'un projet peut être calculé selon la formule suivante :

$$MF = (X - Y) \times Z$$

Où :

- X est le coût du projet tenant compte de l'état initial du territoire ;
- Y est la contribution du projet ;

---

<sup>1</sup> La notion de proximité doit cependant être appréciée en fonction du contexte et du besoin envisagé. La nécessité de proximité n'est pas nécessairement la même pour les besoins de scolarité, pour les besoins de stationnement public ou pour les besoins de qualité paysagère.

- Z est le montant normalisé nécessaire pour compenser l'impact.

Par exemple, si on souhaite évaluer le montant financier de l'impact relatif au besoin d'emplacement de stationnement généré par un projet, il faut au préalable déterminer :

- X, soit le nombre d'emplacements nécessaires au vu des caractéristiques du projet moins le nombre d'emplacements disponibles à proximité du projet ;
- Y, soit le nombre d'emplacement prévu par le projet ;
- Z, soit le prix moyen de construction d'un emplacement de parking.

Ainsi, prenons l'exemple d'un projet de construction d'un immeuble de 20 appartements. On estime qu'il est nécessaire de prévoir un emplacement de parking par appartement mais le projet ne prévoit que 10 emplacements. On sait par ailleurs qu'un parking situé à proximité du projet est en surcapacité de 5 emplacements. Le prix moyen pour la construction d'un emplacement de parking en surface est évalué à 3750 €. Le montant financier lié à cet impact se calcule dès lors comme suit :

$$MF_{parking} = (20 - 5 - 10) \times 3750 \text{ €} = 18\,750 \text{ €}$$

Selon cette méthode, le montant financier relatif à l'impact global d'un projet devrait être évalué en additionnant les montants financiers évalués pour chaque besoin de la collectivité susceptible d'être impacté. Le tableau 5 identifie les variables qu'il convient d'observer pour évaluer le montant financier relatif à la compensation de quelques impacts négatifs.

## 2. COMMENT APPRÉHENDER LA RENTABILITÉ DES PROJETS ?

Le principe de proportionnalité prévoit que le montant financier des charges d'urbanisme ne soit pas disproportionné par rapport à l'objet du permis. L'objet du permis correspond en substance à la taille du projet et donc à l'investissement du promoteur. Le plafond relatif à l'objet du permis se conçoit ainsi comme un pourcentage raisonnable de l'investissement du promoteur. Ceci vise à prendre en compte la rentabilité du projet, d'une part en analysant les caractéristiques de celui-ci et, d'autre part, en fonction de sa localisation, autrement dit du contexte (de marché) dans lequel il s'inscrit.

Précisons que le CoDT ne conditionne pas l'application de charges d'urbanisme de manière à assurer la rentabilité des projets. Cette rentabilité est de toute manière sujette à une prise de risque de la part du promoteur. Néanmoins, veiller à assurer la rentabilité du projet est, en principe, profitable au développement territorial. Le montant financier des charges d'urbanisme ne doit dès lors pas dépasser un certain plafond qui représente la part de la plus-value du projet que les autorités compétentes souhaitent capter et investir en vue de compenser les impacts.

Plusieurs méthodes de travail complémentaires s'offrent aux acteurs de terrain en vue d'évaluer la rentabilité des projets :

- Travailler « à livre ouvert » ;
- Reproduire le montage financier du projet ;
- Observer les marchés fonciers et immobiliers.

Idéalement, la commune devrait préciser la méthode qu'elle choisit d'appliquer pour déterminer le montant des charges – par le biais d'un document officiel – de manière à améliorer la prévisibilité de celui-ci pour le promoteur. Cette prévisibilité permet que ce dernier intègre cette donnée dans son calcul à rebours, améliorant ainsi la rentabilité du projet.

QUEL EST L'OBJET DE L'IMPACT ?	COMMENT COMPENSER L'IMPACT ?	VARIABLES POUR MESURER L'IMPACT NÉGATIF	VARIABLES POUR MESURER L'IMPACT POSITIF
Augmentation de la charge en eaux usées	Installation/extension de stations d'épuration (STEP) ou raccordement à celles-ci	Usagers supplémentaires en équivalent-habitants ; capacité disponible des STEP à proximité du projet en équivalent-habitants	Capacité des systèmes d'épuration à l'intérieur du projet en équivalent-habitants
Imperméabilisation du sol	Bassin d'orage et canalisations, zone humide (tampon)	Superficies imperméabilisées au sein du projet en m <sup>2</sup> ; capacité disponible des bassins d'orages à proximité du projet ; intensité maximale des précipitations en L/m <sup>2</sup>	Capacité des bassins d'orages et autres systèmes de rétention (ex. citernes) à l'intérieur du projet
Perte de surface naturelle et fragmentation du territoire	Réservation de surface naturelle, création de corridors écologiques	Superficies en surface naturelle avant la mise en œuvre du projet	Superficie en surface naturelle au sein du projet
Augmentation du trafic	Création d'infrastructures (ex. rond-point), amélioration de l'offre en transport public, en mobilité active	Nombre de logements créés ou capacité d'accueil des commerces ou bureaux créés	Capacité du projet à limiter les déplacements par le développement d'équipements collectifs en son sein (ex. école)
Augmentation du besoin en stationnement	Création d'emplacement de parking	Nombre de logements créés ou capacité d'accueil des commerces ou bureaux créés ; nombre de parkings à créer par logement ou en fonction de la capacité d'accueil	Nombre d'emplacements de parking créés au sein du projet
Augmentation de la demande en établissements scolaires ou d'accueil	Création d'école, de crèches...	Nombre de logements créés ou capacité d'accueil des commerces ou bureaux créés ; Nombre de places à prévoir par logement ou en fonction de la capacité d'accueil	Nombre de places d'accueil prévues au sein du projet
Augmentation de la demande en espaces verts (EV) publics	Création d'EV publics, de chemins vicinaux...	Nombre d'habitants supplémentaires ; superficie d'EV souhaitée par habitant	Superficie d'EV créés au sein du projet
Augmentation de la demande en logements d'utilité publique	Création de logements d'utilité publique	Nombre de logement créés ; part de logements d'utilité publique souhaitée	Nombre de logements du projet pour lesquels est prévue une prise en gestion par une AIS

**Tableau 5 : Variables à prendre en compte pour estimer le montant financier liés à la compensation des impacts.**

## 2.1. TRAVAILLER « À LIVRE OUVERT »

Travailler à livre ouvert signifie permettre une collaboration transparente entre les acteurs communaux et les porteurs du projet. Cette méthode est la plus intéressante pour assurer une participation au développement territorial au travers de charges qui ne soit pas disproportionnées par rapport à l'objet du permis.

Néanmoins, cette méthode suppose une confiance mutuelle entre les acteurs, ce qui rend difficile la mise en pratique de cette méthode. Les porteurs de projet sont en effet réticents à dévoiler leur comptabilité et ce pour des raisons relativement évidentes. A l'inverse, les acteurs communaux peuvent douter de la bonne foi des porteurs de projets et soupçonner un manque de transparence de leur part.

Il est néanmoins envisageable de motiver la mise en place de cette pratique en proposant au promoteur de réduire le niveau de captation des plus-values envisagée si ce dernier accepte cette collaboration. Cette réduction serait en effet justifiée par le gain de temps que cette méthode peut faire gagner aux acteurs communaux.

## 2.2. REPRODUIRE LE MONTAGE FINANCIER DU PROJET

La rentabilité du projet peut être estimée en faisant le bilan des DÉPENSES et des RECETTES générées par le projet. Ceci suppose néanmoins une certaine maîtrise des aspects financiers propres à un projet immobilier.

En effet, le calcul des dépenses requiert de pouvoir estimer, sur la base des caractéristiques connues du projet, les coûts relatifs à la préparation du terrain (démolition, dépollution...), à la construction (bâtiments, parkings, abords...) et aux différents services qui s'y rapportent (auteurs de projet, *management*, commercialisation du produit...). A ceci s'ajoutent les questions de fiscalité et, de manière plus problématique, celle du coût d'acquisition du foncier qui demeure généralement inconnu au niveau communal. Cette dernière information pourrait éventuellement être obtenue auprès de l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale (AGDP), mais elle est considérée comme une donnée à caractère personnel. Sa délivrance requiert donc une demande auprès du Comité Sectoriel Autorité Fédérale de la Commission Vie Privée, demande qui doit être motivée en vertu des lois relatives à la vie privée. Par ailleurs, de plus en plus de projet sont réalisés dans le cadre d'une renonciation aux droits d'accession (RDA), dans ce cas-là, les informations relatives à cette renonciation peuvent également faire l'objet d'une demande motivée auprès de l'AGDP.

D'autre part, le calcul des recettes nécessite d'évaluer le niveau de commercialisation des produits immobiliers et, en parallèle, la vitesse de commercialisation.

Le bilan des dépenses et des recettes est alors évalué sur une certaine période (ex. 10 ans). Ce bilan est ventilé par intervalle de temps régulier (tous le mois ou tous les ans) et constitue alors des valeurs d'encaissement sur la base desquelles il est possible de calculer la VALEUR ACTUELLE NETTE de l'investissement. Cette valeur représente l'enrichissement supplémentaire lié à cet investissement par rapport à un minimum exigé par les apporteurs de capitaux. Elle se calcule en intégrant un taux d'actualisation des valeurs d'encaissement qui doit être supérieur ou égal à 5 %. Ce taux d'actualisation intègre notamment l'inflation (environ 2 %) et le taux d'emprunt auprès d'un organisme bancaire.

Le plafond du montant des charges d'urbanisme lié à la rentabilité des projets peut être déterminé comme une part de cette valeur actuelle nette.



### 2.3. OBSERVER LES MARCHÉS FONCIERS ET IMMOBILIERS

Le marché immobilier est le principal élément décisionnel sur la base duquel un promoteur choisit d'investir dans un projet. C'est en effet ce marché qui détermine si le niveau de commercialisation du produit immobilier est suffisamment rentable par rapport aux coûts de construction.

L'observation des marchés fonciers et immobiliers est dès lors susceptible d'apporter des informations très utiles pour juger de la rentabilité d'un projet. Cette observation peut se faire au niveau communal mais, en vue d'une meilleure efficacité, il serait préférable de l'envisager au niveau régional, dans le cadre de la mise en place d'un observatoire foncier wallon<sup>2</sup>.

Les marchés très peu dynamiques, où la demande est faible, ne sont *a priori* pas propices à l'instauration de programmes de charges d'urbanisme. En effet, la faiblesse de la demande peut entraîner une marge de rentabilité pour le promoteur déjà réduite. Ceci est particulièrement vrai dans le sud et l'est de la Wallonie (le sud-est de la province de Luxembourg faisant exception) où la demande est particulièrement faible et les disponibilités foncières très abondantes, rendant une opération d'autopromotion (construction du logement par le ménage qui acquiert son terrain) souvent plus facile à exécuter qu'une promotion immobilière à visée commerciale. Ce type de marché place régulièrement les promoteurs immobiliers dans une situation où ils ne peuvent financièrement soutenir la concurrence de l'autopromotion.

Un autre cas de figure est celui de la friche lourdement polluée ou du terrain dans un quartier souffrant d'une mauvaise image. Dans de tels cas, le pouvoir public doit régulièrement intervenir en mettant en place des mécanismes permettant de corriger les handicaps de tels terrains (subsidés, cession de terrains publics « pour l'euro symbolique »...). Imposer des charges d'urbanisme risque dès lors d'être contre-productif. Néanmoins, l'octroi de subsidés ou la cession de terrains publics pourrait être conditionné à la réalisation de certaines infrastructures.

On peut illustrer ce cas de figure par un rapide calcul en vue de connaître le prix minimum de vente par unité de surface d'un produit immobilier. Celui-ci se base sur l'estimation de certains coûts pour le promoteur : l'acquisition du terrain, la construction et les services. L'acquisition du terrain est mesurée au moyen de l'incidence foncière qui correspond au prix du foncier (prix du terrain + frais divers) par rapport à la surface plancher nette (surface vendable tenant compte des différents étages mais excluant les espaces de circulation des communs). Ces coûts pour le promoteur sont estimés par mètre carré de surface plancher brute. Or, le prix de vente du produit immobilier doit être évalué par rapport à la surface plancher nette. On estime ici que la surface plancher nette représente 90 % de la surface plancher brute. Enfin, le promoteur souhaite obtenir une marge de 15% sur la vente du produit immobilier. Le tableau 6 reprend les données de ce calcul.

Dans cet exemple, un investissement immobilier ne peut être rentable qu'à condition que le marché immobilier à proximité du projet soit suffisamment élevé pour permettre de commercialiser le produit immobilier à un prix de 1891 €/m<sup>2</sup>. Autrement, le prix d'acquisition du terrain doit être revu à la baisse.

---

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le rapport de la recherche CPDT 2015-2016 « Systèmes d'informations foncières et politiques publiques » (HENDRICKX *et al.*, 2016).

	ESTIMATION DU COÛT
Acquisition du terrain (incidence foncière) (A)	100 €/m <sup>2</sup>
Coût de construction (C)	1150 €/m <sup>2</sup>
Coût des services (S)	230 €/m <sup>2</sup>
Prix coûtant de la surface brute (A + C + S = PSB)	1480 €/m <sup>2</sup>
Prix coûtant de la surface nette (PSB / 0,9 = PSN)	1644 €/m <sup>2</sup>
Marge brute relative (15% de PSN = M)	246 €/m <sup>2</sup>
<b>Prix de vente minimum du produit immobilier (PSN + M)</b>	<b>1891 €/m<sup>2</sup></b>

**Tableau 6 : exemple de calcul du prix de vente minimum d'un produit immobilier**

## 2.4. IMPACTS DES CHARGES D'URBANISME SUR LES MARCHÉS

La littérature et les benchmarks effectués invoquent à plusieurs reprises un impact des charges d'urbanisme (ou des dispositifs assimilés) sur les prix des logements. Il existe un débat sur le fait que toute forme de redevance prélevée sur un projet immobilier entraîne en conséquence une hausse des prix de vente. NELSON (1994), ainsi que EVANS-COWLEY et LAWHON (2003), avancent que ce n'est pas le cas dans des marchés très compétitifs et dynamiques, où de nouveaux projets sont régulièrement exécutés et où la demande est relativement forte. Cela doit avoir pour corollaire que l'offre foncière dans le secteur reste relativement élevée. Dans ce cas, les redevances auraient tendance à être plutôt répercutées dans le prix d'achat du terrain lors de la négociation. Ce type de marché se rencontre dans une bonne partie du nord de la Wallonie, en particulier dans l'aire d'influence éloignée de Bruxelles (est du Brabant wallon, ouest de la province de Liège, Namurois, nord et nord-est du Hainaut). L'application des constats concernant les charges en Wallonie reste cependant une hypothèse.

Dans des marchés peu dynamiques marqués par une offre limitée, les redevances vont effectivement être reportées sur le prix d'achat des logements (EVANS-COWLEY et LAWHON, 2003), tout du moins à court terme (NELSON, 1994).

La question du report du montant des charges d'urbanisme sur les marchés nécessiterait d'être creusée plus en profondeur. Certaines interrogations concernant la rentabilité pour le promoteur et l'accessibilité financière pour les candidats acheteurs restent en suspens. Préalablement, il semblerait opportun de prévoir, lors de la mise en place ou de la refonte d'un programme de charges d'urbanisme par une commune, un régime transitoire qui exempte de charges (ou maintient le programme précédent pour) les promoteurs ayant déjà fait l'acquisition d'un terrain avant l'entrée en vigueur du (nouveau) programme. Ce régime transitoire est justifié par le calcul à rebours du promoteur, ce dernier ayant négocié le prix d'achat du terrain en s'appuyant sur une estimation de tous les coûts à supporter tout au long du processus. Dès lors, l'ajout des coûts liés aux charges en cours de développement risque de mettre à mal la rentabilité du projet.

## CHAPITRE VI. ASPECTS RELATIFS AUX POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### 1. COMMENT ENVISAGER UNE POLITIQUE LOCALE COHERENTE EN MATIERE DE CHARGES D'URBANISME ?

Etablir une politique locale en matière de charges d'urbanisme en phase avec la politique d'aménagement du territoire et avec les autres politiques sectorielles est un gage de cohérence et de prévisibilité :

- Pour éviter des effets pervers en contradiction avec la politique communale en matière d'aménagement du territoire, Il est préférable d'appliquer les charges non pas de manière ponctuelle, mais dans le cadre d'une stratégie d'ensemble, cohérente et coordonnée avec cette politique.
- Pour que les acteurs privés puissent être informés préalablement et équitablement des conditions de leur intervention sur le territoire, des lignes de conduite claires doivent être communiquées.

#### **Etudier les variations spatiales des conditions de rentabilité des projets**

Etudier et établir un monitoring dans le temps des variations spatiales des conditions de rentabilité des projets sur le territoire communal permettra de dégager le cas échéant les zones bien placées pour un recours aux charges d'urbanisme, ou au contraire les zones fragilisées, qui ne font pas ou peu l'objet d'investissements, et où une politique d'encouragement de ceux-ci par différents moyens tels que les interventions publiques d'amélioration de l'espace public, de construction d'équipements ou de dépollution par exemple, s'avérerait plus appropriée.

#### **Moduler localement les charges**

Les charges d'urbanisme peuvent être modulées de différentes manières :

- *en fonction des caractéristiques des différents sous-territoires communaux* : par exemple, charger davantage la périphérie (gradation au fur et à mesure de l'éloignement par rapport à un noyau), ou les territoires éloignés des réseaux et de l'urbanisation contribue à favoriser la densité et à limiter l'étalement urbain.
- *en fonction des caractéristiques du projet*, par exemple :
  - o privilégier les projets de reconstruction de la ville sur la ville par rapport à l'urbanisation de terrain vierge ;
  - o tenir compte de la densité du projet, sachant que les opérations les plus denses économisent le territoire et présentent moins de coûts de desserte par les équipements... tout en permettant également des économies d'échelle pour le promoteur ;
  - o tenir compte des performances vis-à-vis des besoins de la collectivité des différents types de projets pour les exempter de charges ou réduire celles-ci le cas échéant. Ainsi des exemples étrangers prévoient l'exemption des projets de logements d'utilité publique et de logements familiaux, d'équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, culturels ou encore les réhabilitations de friches ou les projets de construction écoresponsables...

### **Etablir un programme d'équipements**

Un outil particulièrement pertinent pour préparer une politique de charges d'urbanisme est l'établissement d'un programme d'équipements publics ou communautaires, si possible chiffré, basé sur une analyse des besoins de la collectivité au niveau communal. Il permettra d'orienter le type d'interventions demandées au titre de charges selon les secteurs du territoire et de mettre l'imposition de charges au service d'une stratégie globale d'équipements. Il permettra également de disposer de coûts afin de calibrer correctement l'ampleur de la charge en suivant le principe de proportionnalité.

*L'intensité des besoins de la collectivité au niveau communal dans certains domaines peut orienter le type de charges à privilégier : certaines communes peinant à lutter contre les inondations vont privilégier les bassins d'orage, d'autres sous-équipées en crèches vont favoriser les équipements d'accueil de la petite enfance, par exemple.*

### **Etablir un état des lieux de l'environnement et des mesures d'amélioration à prioriser**

Le PCDN et/ou d'autres outils communaux étudient les atouts et faiblesses du territoire sur le plan environnemental. Un état des lieux du territoire de ce point de vue et la mise en évidence des principales mesures d'amélioration applicables en réponse aux problèmes constatés aidera également à puiser des idées pour faire contribuer les charges d'urbanisme à cette politique.

### **Coordonner les politiques locales en matière de charges d'urbanisme à l'échelle du bassin de vie**

Les politiques locales en matière de charges d'urbanisme devraient idéalement se coordonner à un niveau supérieur, par exemple à l'échelle du bassin de vie. En effet, les variations dans les pratiques d'imposition de charges au sein d'une même région sont susceptibles de créer des inégalités dans l'attractivité du territoire et peuvent mener à des concurrences contreproductives entre communes.

### **Choisir une politique adaptée aux ressources humaines disponibles**

L'application de la politique locale en matière de charges d'urbanisme ne doit pas être trop énergivore eu égard aux ressources humaines disponibles, mais reposer sur des démarches relativement simples à gérer pour la commune, et d'un coût raisonnable. Faute de quoi, la politique de charges ne fera que s'autofinancer, sans réel apport de ressources pour la commune.

### **Annoncer clairement sa politique en matière de charges d'urbanisme**

Il importe enfin de communiquer clairement sur la politique de charges (via une note publique, une charte, un règlement) afin de maximiser la prévisibilité pour le secteur privé.

## 2. COMMENT APPREHENDER LE CONTENU DES CHARGES A IMPOSER ?

### 2.1. REFLEXIONS GENERALES

#### **Systématiser les réunions de projet**

Pour les projets d'une certaine importance, il importe de pouvoir négocier en amont du dépôt officiel d'une demande de permis et de permettre une information mutuelle sur les attentes et contraintes de chacun. La réunion de projet à la demande du demandeur d'autorisation est officialisée par le nouveau code. Ce mode d'action devrait être systématisé pour les projets d'une certaine importance, et émanant de promoteurs.

#### **Se référer aux objectifs et stratégies publiques**

Outre le respect de la politique locale de charges idéalement définie au préalable, le choix de l'objet des charges sera facilité, plus pertinent et mieux justifié s'il se réfère aux objectifs et stratégies publiques :

- stratégies supra-communales ;
- documents d'urbanisme communaux ;
- avis exprimés par les instances consultées au cours de la procédure de permis ;
- étude d'incidences du projet sur l'environnement le cas échéant : elle aborde les incidences sur l'environnement mais aussi souvent les impacts plus généraux du projet en termes de coûts collectifs.

#### **Tenir compte des logiques d'action du privé**

L'acceptabilité des charges sera renforcée en prenant en compte les logiques d'action du promoteur :

- favoriser autant que possible la proximité entre les travaux et mesures imposés comme charges et le projet soumis à permis, du moins dans tous les cas de figure où la charge contribue à la valorisation et à l'attractivité du projet de départ. Dans ce cas, projet et charges peuvent fonctionner en synergie.
- tenir compte de la rentabilité du projet dans la définition de l'ampleur des charges, afin de ne pas décourager l'initiative privée (voir le point 2. du chapitre V).
- prendre en compte la temporalité du projet et faire en sorte que les travaux objets de charges se réalisent au bon moment pour que le projet de départ « fonctionne ».

#### **Examiner les charges potentielles en commençant par les plus proches du projet**

Lors d'une demande de permis d'urbanisation, de permis de constructions groupées ou de permis d'urbanisme pour un projet d'une certaine importance, et déjà avant l'introduction officielle de la demande, examiner les **équipements ou mesures favorables à l'environnement** qui pourraient faire l'objet de charges, d'abord sur le site du projet et à proximité, afin de favoriser les synergies avec le projet et l'acceptabilité des charges par le promoteur et ensuite à une distance plus lointaine sur la base des besoins en équipements mentionnés dans le SDC ou SDPC.

#### **Adapter la réflexion sur le contenu de charges au type de projet concerné**

Bien que le CoDT prévoit que le contenu des charges ne doivent pas nécessairement être en relation avec le projet concerné, il est peut paraitre préférable, pour mener une politique d'aménagement du territoire cohérente, d'adapter ce contenu au type de projet. Par exemple, s'il s'agit d'un projet de logements, quels sont les habitants escomptés et quels sont leurs besoins en matière de voiries et espaces publics, espaces verts et aires de jeux ? Sont-ils bien pris en compte dans le projet tel que présenté ? S'il s'agit d'activités drainant une clientèle, les éléments relatifs à la mobilité de celle-ci est-elle bien prise en compte ?

## 2.2. REFLEXIONS EN MATIERE D'EQUIPEMENTS

La question de la mise en place d'équipements est indissociable de l'**anticipation de leur gestion** et des frais y afférents : les infrastructures, espaces verts, aires de jeux... devront être entretenus. Les services à la personne supposent une direction, du personnel, des frais de fonctionnement... La viabilité de l'équipement dans le temps doit pouvoir être assurée et elle ne peut pas faire l'objet des charges d'urbanisme, celles-ci concernant uniquement des coûts liés aux investissements. On se rappellera également que certains équipements collectifs tels que des salles de quartier, jardins collectifs peuvent l'objet d'une prise en charge dans la durée par des collectifs citoyens, en dialogue avec les pouvoirs publics.

Le **temps de réalisation** de l'équipement doit également être examiné : il doit pouvoir être réalisé avant la péremption du permis. Il ne s'agit donc pas ici de constituer une réserve ou un droit acquis pour une réalisation différée.

La **prise en compte comme charge ou condition** doit ensuite être examinée :

- Les équipements peuvent faire l'objet de **conditions** ou de **charges**, selon qu'ils sont considérés comme nécessaires à la faisabilité du projet ou à son intégration dans le contexte bâti et non-bâti (voiries de desserte, impétrants...) ou non. S'ils ne sont pas considérés comme une nécessité, ils peuvent éventuellement être imposés comme charge, dans l'optique de compenser les éventuels coûts pour la collectivité locale entraînés par le projet. A titre d'exemple, on peut citer divers éléments pouvant être imposés comme charge et apportant un plus qualitatif sur le plan écologique, paysager, social, patrimonial tels que : piste cyclable, garage à vélo, potager collectif, lagunage, parcours d'exercices physiques pour personnes âgées, station de voitures partagées... Remarquons que le concept de nécessité présente un caractère relatif, parce que culturel et variable selon les époques. La collectivité est en droit de définir elle-même son propre niveau d'exigence.
- Par ailleurs, des améliorations qualitatives d'un équipement de base imposé comme condition au permis doivent être qualifiées de charges si celles-ci ne sont pas nécessaires à la faisabilité du projet ou à son intégration dans le contexte bâti et non-bâti : un aménagement paysager de voirie ou de parking, la conservation d'un élément patrimonial, un éclairage intelligent, le recours à des matériaux de qualité supérieure... Eventuellement, un surdimensionnement de l'équipement afin d'en faire bénéficier des habitants extérieurs au site du projet peut également être imposé comme charge.

Le cas particulier des **logements d'utilité publique**, bien que non explicitement cité dans la législation, peut rentrer dans la catégorie des équipements publics soumis à des charges. Sur le terrain, l'imposition d'une participation du privé (sous une forme ou une autre) à l'augmentation de l'offre de logement abordable est une réalité dans différents contextes extérieurs à la Wallonie (Région de Bruxelles-Capitale, Grand-Duché de Luxembourg, Canada, États-Unis...) mais aussi dans notre région. Ainsi les villes de Namur, Herstal... se sont dotées de lignes de conduite en la matière.

Pratiquement, cela peut se concrétiser par la cession ou la réservation de terrains, d'immeubles ou de logements en vue de les affecter à cet usage.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

## 1. EN WALLONIE, DES CONCEPTS JURIDIQUES CLARIFIÉS

### 1.1. LA DISTINCTION ENTRE CONDITIONS ET CHARGES D'URBANISME

En Wallonie, les obligations de faire liées au permis ne se définissent pas au regard du type de travaux imposés (voiries, éclairage public, bassin d'orage,...) mais en fonction du caractère nécessaire ou non que ces travaux ont pour la réalisation du projet immobilier et son intégration dans l'environnement bâti et non bâti.

Un même travail peut donc être imposé au titre de condition ou de charge, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et dans le respect du principe de proportionnalité. Dans le permis qu'elle délivre, l'administration veillera donc à motiver adéquatement la qualification des travaux imposés au titre de charge et au titre de condition.

### 1.2. LA COMPENSATION DE L'IMPACT

Le CoDT ne laisse pas de doute quant à la nature juridique des charges d'urbanisme : il s'agit d'une compensation de l'**impact** que le projet est susceptible de faire peser sur la collectivité. Cet impact est distingué selon qu'il soit porteur d'effets « positif » ou « négatif » par rapport aux besoins d'intérêt général. En référence à l'article D.I.1, on peut relier cette notion d'intérêt général aux besoins nécessaires au développement durable et attractif du territoire wallon. Il s'agit donc des besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité au niveau communal. Dans un cadre compensatoire, la notion d'impact sur la collectivité peut être entendue au-delà des répercussions sur les finances publiques.

Par ailleurs, par analogie avec le droit de l'environnement, l'impact devrait être déterminé en fonction de l'état initial, soit l'état de la collectivité avant le projet. Il y a lieu de compenser, par le dispositif des charges d'urbanisme, l'impact résiduel n'ayant pas pu être évité ou minimisé au travers des conditions d'urbanisme.

Enfin, selon l'analyse juridique du CoDT, l'impact à prendre en considération est de court terme, c'est-à-dire qu'il concerne les coûts d'investissement qui résultent de la réalisation du projet.

### 1.3. LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

À la lecture des textes du CoDT, on constate que le respect du principe de proportionnalité est garanti pour autant que le montant maximal des charges d'urbanisme soit établi sur la base de deux approches.

La première approche est celle qui consiste à évaluer l'impact (incluant les coûts et les contributions) du projet sur la collectivité.

La seconde approche vise à prendre en compte la rentabilité du projet en limitant les charges à une importance raisonnable par rapport à « l'objet du permis ». Ce dernier définit l'importance du projet et y conditionne donc l'importance des charges d'urbanisme. Cela signifie que des charges élevées ne pourront être imposées qu'à des projets de grande envergure. Il importe donc que les charges ne soient pas disproportionnées par rapport à l'investissement du promoteur.

Selon ces deux approches, les charges d'urbanisme sont limitées par un double plafond qui s'exprime comme suit : le montant financier des charges d'urbanisme ne peut

- être supérieur au coût financier du bilan des impacts positifs et négatifs du projet sur la collectivité au niveau communal ;
- ni être déraisonnable par rapport à l'objet du permis, donc à l'investissement du promoteur.

## **2. EN DEHORS DE LA WALLONIE, DES MODELES QUI DIFFERENT SELON LES REGIONS**

L'analyse comparée des dispositifs d'OP rencontrés dans les régions étudiées permet d'observer des logiques différentes dans la mise en pratique des OP.

### **2.1. BRUXELLES : LE PRINCIPE D'EGALITE AVANT TOUT**

La Région de Bruxelles-Capitale donne la part belle au principe d'égalité. En effet, différentes dispositions ont été réfléchies dans ce sens. Ainsi, la législation bruxelloise prévoit la mise en place d'un registre des charges d'urbanisme. Celui-ci doit en principe assurer le suivi des charges imposées afin de servir de référence pour assurer l'imposition de charges futures dans le respect du principe d'égalité.

Par ailleurs, le système bruxellois prévoit des charges d'urbanisme obligatoires pour des projets qui dépassent une certaine envergure. Il s'agit ici d'une manière indirecte d'appliquer le principe d'égalité selon lequel des situations comparables doivent être traitées de manière équivalente. A partir du moment où un projet d'une certaine envergure se voit imposer des charges d'urbanisme, il paraîtrait injuste que d'autres projets d'une même envergure puissent en être exemptés. Le pouvoir législatif fait donc ici le choix de retirer à l'exécutif son pouvoir discrétionnaire en vue de privilégier la bonne application du principe d'égalité. De surcroît, il impose également les montants forfaitaires qui doivent être appliqués dans le cas de ces charges obligatoires.

À l'inverse du système bruxellois, la législation wallonne relative à la matière des charges d'urbanisme n'aborde pas le principe d'égalité. Elle laisse dès lors la responsabilité de faire respecter celui-ci à l'appréciation des autorités compétentes. Bien qu'il apparaisse préférable de laisser à celles-ci le soin de décider si un projet doit être soumis ou non à des charges d'urbanisme, on est en droit de s'interroger sur la manière dont sera organisée l'application du principe d'égalité sur l'ensemble du territoire régional. En la matière, il semble opportun que, à l'instar de la Région de Bruxelles-Capitale, la Wallonie se dote d'un « registre » des charges d'urbanisme, registre qui servirait de référentiel pour assurer que des projets équivalents fassent l'objet de charges équivalentes. Certains acteurs rencontrés au niveau des communes wallonnes plaident en faveur d'une mise en place d'un tel registre.

### **2.2. ROYAUME-UNI : UN EQUILIBRE BASE SUR LA RENTABILITE DES PROJETS**

Les autorités locales anglaises et galloises disposent de beaucoup de latitudes pour imposer les dispositifs qui s'apparentent aux charges d'urbanisme. Ces dispositifs peuvent notamment être imposés pour des projets d'à peine 100 m<sup>2</sup>, et cela sans que des conditions soient requises en fonction du type de projet. Cette pratique s'observe régulièrement, à la différence de la Wallonie, où les charges d'urbanisme ne sont appliquées qu'aux permis d'urbanisation et au permis d'urbanisme d'une certaine envergure.

La formule anglaise fait cohabiter deux mécanismes qui se veulent assez complémentaires. D'une part, les *Planning Obligations* sont basées sur une négociation, souvent de longue durée. Elles s'appliquent principalement dans le cas des grands projets et elles permettent ainsi d'atténuer l'impact par des contributions de diverses natures.



D'autre part, les Community Infrastructure Levy (CIL) constituent un mécanisme tarifaire avec une charge fixe qui avantage les promoteurs grâce à une plus grande prévisibilité. Ce CIL est appliqué au niveau communal et des tarifs différents peuvent être appliqués en fonction de la destination du projet ou de sa localisation. La détermination de ces tarifs repose sur un équilibre entre, d'une part, les besoins de l'autorité en infrastructures publiques, tels que définis aux plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme locaux, et, d'autre part, les effets potentiels de cette charge sur la rentabilité économique des opérations immobilières. Ces effets sont estimés par une collaboration transparente entre l'autorité et les promoteurs, ce qui suppose que ces derniers acceptent de dévoiler les aspects comptables de leurs investissements.

Ainsi, la proportionnalité est établie différemment selon la taille du projet : sur la base des impacts pour les grands projets ; sur la base de la rentabilité du projet et des besoins de la communauté pour les petits projets. En comparaison, la Wallonie suit également une approche similaire en établissant un double plafond pour le montant des charges : l'un basé sur les impacts par rapport aux besoins de la collectivité, l'autre basé sur l'objet du permis (donc prenant en compte la « taille » du projet) dont l'objectif est de prendre en compte sa rentabilité.

### **2.3. PAYS-BAS : TROIS CRITÈRES D'APPRÉCIATION**

Aux Pays-Bas, l'application d'un « plan de contribution au développement » ne peut se faire que dans le respect de trois critères légaux : rentabilité, imputabilité, proportionnalité. Remarquons au passage que, du point de vue de la nomenclature, l'appellation néerlandaise invite davantage le promoteur à se sentir impliqué dans le développement territorial que la notion de « charge », souvent perçue comme une contrainte financière.

La rentabilité du projet est prise en compte par une estimation des bénéfices pouvant être escomptés. Le montant des contributions ne peut dépasser cette estimation. Celle-ci fait intervenir un travail de collaboration entre le promoteur et les autorités communales qui requiert une certaine transparence dans la comptabilité du promoteur.

L'imputabilité signifie que les contributions demandées doivent être en lien avec les impacts du projet. Il est dès lors difficile, à moins de pouvoir le justifier, d'envisager des contributions en dehors de la zone du projet.

La proportionnalité signifie que les contributions demandées ne peuvent être disproportionnées par rapport à l'impact du projet.

On retrouve une approche relativement identique dans la législation wallonne, mais avec des modalités d'application différentes. Le plafond lié à l'objet du permis vise à prendre en considération la rentabilité du projet. En revanche, sur la base des échanges avec les acteurs rencontrés, il semble difficile – à ce jour – d'imaginer, en Wallonie, une estimation des bénéfices impliquant une collaboration transparente entre les acteurs privés et publics. C'est d'ailleurs l'une des grandes difficultés rencontrées par ces derniers. En ce qui concerne l'imputabilité, la législation wallonne estime que le montant des charges d'urbanisme doit être limité au coût financier des impacts imputables au projet, mais le contenu de ces charges peut en revanche être sans aucun lien avec le projet. Enfin, le rapport de proportionnalité des charges d'urbanisme wallonnes s'observe vis-à-vis de l'objet du permis.

## 2.4. ÉTATS-UNIS : UNE MÉTHODE DE CALCUL PRÉVOYANTE

Les États-Unis vont assez loin dans la méthodologie liée à l'application des *impact fees*. D'une part, le montant des charges fait intervenir des calculs parfois assez sophistiqués et, d'autre part, l'impact peut être calculé par rapport à un niveau de service souhaité par la collectivité. Le point le plus entreprenant est sans doute la possibilité de définir ce niveau de service non seulement par rapport aux besoins actuels mais également en tenant compte des besoins futurs liés au développement et à la croissance du territoire concerné. Régulièrement, les collectivités qui instaurent un programme d'*impact fees* le font à la fin d'un processus de réflexion et de prospective complexe qui définit les taux de croissance de population, d'emploi... les plus probables. L'aménagement du territoire – et les *impact fees* destinées à financer les infrastructures – se cale alors sur ces tendances à plus ou moins long terme au moyen d'un arsenal de plans et schémas territoriaux..

En mettant ces besoins futurs à charge du promoteur, les collectivités américaines s'éloignent fortement du critère d'imputabilité prescrit au Pays-Bas. En effet, il est difficile d'envisager que les besoins futurs de la collectivité soient corrélés à la réalisation d'un projet de développement. Il ne paraît pas adéquat d'appliquer cette méthode à la Wallonie dans la mesure où seul l'impact à court terme doit être compensé. En revanche, la définition d'objectifs à atteindre selon des besoins actuels constitue une pratique intéressante dont les communes wallonnes devraient s'inspirer. Celle-ci permet en effet d'envisager des impacts (positifs ou négatifs) du projet par rapport à la stratégie de planification communale. Les charges d'urbanisme constituent alors un levier puissant pour atteindre ces objectifs.

## 2.5. FRANCE : UN PROGRAMME D'ÉQUIPEMENT PUBLICS CHIFFRÉ BASÉ SUR UN DIAGNOSTIC POUR DÉTERMINER LA PART DES FRAIS IMPUTABLE AU PROMOTEUR

En France, dans le cadre d'un Projet Urbain Partenarial (PUP), il n'est pas prévu de modalités de calcul du montant des charges, ni de montant forfaitaire préétabli. Ce montant est plafonné aux « seuls besoins des futurs habitants ou usagers ». Un programme d'équipements chiffré est établi et détermine la part à prendre en charge par le promoteur. Ce programme passe par un diagnostic des besoins en équipement rendus nécessaire par le projet de développement.

En Wallonie, en matière de diagnostic, l'étude d'incidences environnementales qui précède certains projets de développement renseigne parfois des impacts qui peuvent être pris en compte dans le calcul du montant financier des charges d'urbanisme. Certains acteurs rencontrés suggèrent de confier l'évaluation de l'impact d'un projet à un bureau d'étude agréé. Ceci permettrait d'éviter aux administrations communales une tâche complexe et chronophage pour laquelle elles ne disposent pas nécessairement des compétences. En revanche, cela pourrait avoir pour effet d'allonger le temps des procédures (ce que les délais de rigueur instaurés par CoDT ne permettent pas nécessairement). Par ailleurs, une telle évaluation financée par le porteur de projet devrait être soumise à l'appréciation d'une instance supérieure de manière à éviter une possible complaisance envers le porteur de projet de la part des bureaux d'études.

## 2.6. LUXEMBOURG : LA CESSIION DE TERRAIN UNIQUEMENT

Les investigations au Grand-Duché de Luxembourg n'ont mis en lumière que des dispositifs de cession de terrain : l'un destiné à l'équipement et l'autre destiné au logement abordable. Il n'est apparemment pas prévu de dispositif d'OP concernant des contributions prenant la forme de travaux ou de versement d'argent. Néanmoins, en pratique, les installations en lien avec la cession de terrains sont généralement mises en œuvre par le promoteur, mais sans que celles-ci constituent une contribution légalement instaurée.

En Wallonie, les avis divergent entre les acteurs lorsqu'il s'agit de déterminer s'il est préférable ou non de demander la cession de terrain comme contribution. Dans les faits, la question se pose principalement pour les voiries afin de déterminer si celles-ci doivent « tomber » dans le domaine public, auquel cas leur entretien est à charge des pouvoirs publics ; ou rester la propriété du promoteur qui devra alors procéder à leur entretien (avec le risque qu'il laisse l'infrastructure périlcliter), ou encore faire l'objet d'une copropriété dont l'entretien doit être mutualisé ou faire l'objet d'un accord entre les parties. Cette question se place dans un contexte budgétaire différent de celui du Luxembourg, les frais d'entretien pouvant représenter une contrainte très conséquente pour les budgets communaux wallons.

## **2.7. QUÉBEC : UNE CONTRIBUTION AU PRORATA DE LA VALEUR DU SITE**

Nous trouvons au Québec plusieurs dispositifs permettant de faire contribuer les promoteurs aux besoins collectifs. L'un de ces dispositifs permet aux communes d'exiger une contribution, prenant la forme d'une cession de terrain ou d'un versement d'une somme d'argent, en vue de réaliser des espaces verts publics.

A la différence de la plupart des mécanismes rencontrés, le montant de la contribution en espèces n'est pas prévu en fonction d'un montant forfaitaire basé sur un critère de surface, autrement dit d'un montant par mètre carré (de surface plancher brute en général). Ce montant prend en considération la « valeur du site » et constitue un pourcentage de celle-ci. Cette manière de faire s'apparente dès lors à une forme de captation de la rente foncière, la valeur du site étant directement liée à la plus-value générée par le projet, elle-même dépendante du contexte dans lequel il se trouve.

En Wallonie, la plupart des communes ayant défini une politique d'application des charges d'urbanisme fixe généralement un montant financier en fonction de la surface. Appliquer un tel montant forfaitaire à l'échelle de la Wallonie pourrait apparaître inéquitable (et donc contrevenir au principe d'égalité) dans la mesure où un mètre carré de terrain n'a pas la même valeur en fonction de l'endroit où on se trouve. Le montant des charges d'urbanisme devrait alors être défini au prorata de la valeur du terrain. D'une manière plus générale, le montant des charges d'urbanisme devant être proportionnel à l'objet du permis, il serait plus intéressant d'envisager un plafond des charges au prorata de l'investissement du promoteur (investissement pouvant être estimé par mètre carré).

## **3. VERS UN GUIDE OPÉRATIONNEL ADAPTÉ AUX BESOINS DES ACTEURS**

### **3.1. LES BESOINS DES ACTEURS**

Les interviews des différents acteurs rencontrés ont permis d'arriver aux conclusions suivantes :

- les communes souhaitent disposer d'une aide à l'opérationnalisation qui apporte la possibilité d'échange d'expériences entre communes, une meilleure maîtrise des aspects économiques relatifs aux montages financiers des promoteurs, une méthode permettant d'appréhender chaque projet dans le contexte qui lui est propre, et une ligne de conduite assurant une certaine cohérence à l'échelle du territoire dans la mise en pratique des charges d'urbanisme ;
- les professionnels de l'immobilier attendent que le dispositif des charges d'urbanisme soit clairement balisé, prévisible et transparent, et qu'il tienne compte des impacts positifs des projets sur le développement et l'attractivité du territoire et des réalités financières auxquelles ils font face.

En outre, au niveau des communes, les acteurs rencontrent certaines difficultés dans la compréhension des concepts juridiques. Comme précisé ci-dessus (voir le point 1. de la conclusion), ces concepts ont pu être clarifiés par une analyse juridique. Ils font par ailleurs l'objet de définitions à l'usage des acteurs de terrains au chapitre V de ce document.

### **3.2. LES ASPECTS ÉCONOMIQUES**

Le montant financier des charges d'urbanisme doit être limité par un double plafond : d'une part, il ne peut excéder le montant financier de l'impact du projet sur la collectivité ; d'autre part, il ne peut dépasser un montant proportionné à l'objet du permis, autrement dit à l'investissement du promoteur.

Le CoDT ne conditionne pas explicitement le montant des charges d'urbanisme de manière à assurer la rentabilité des projets. Cette rentabilité est de toute manière sujette à une prise de risque de la part du promoteur. Néanmoins, il est préférable de prendre en compte la rentabilité du projet en vue de permettre le développement du territoire au travers des projets envisagés.

Concernant le montant financier de l'impact du projet, celui-ci peut être calculé en évaluant le montant que représenterait la compensation de cet impact au niveau communal. En pratique, il s'agit d'identifier les besoins de la collectivité susceptibles d'être impactés (positivement ou négativement) par le projet et de calculer le bilan des coûts et contributions du projet en vue de rencontrer ces besoins. Les impacts peuvent être déterminés, d'une part, vis-à-vis de l'état initial et, d'autre part, vis-à-vis d'objectifs clairement établis par la stratégie de planification communale ou pluricommunale. Une autre méthode consiste à déterminer les impacts (et le montant financier qui s'y rapporte) selon un rapport inversement proportionnel à la densité de bâti et à la proximité aux stations du réseau de transports en commun. Cette méthode part du constat que les coûts pour la collectivité augmentent lorsqu'on s'éloigne de ces stations ou des centres densément bâtis.

En ce qui concerne la prise en compte de la rentabilité, on peut envisager celle-ci par une collaboration transparente entre les acteurs publics et privés de manière à évaluer en commun les bénéfices potentiels d'un projet de développement. Cette pratique pourrait être motivée par un rabais sur le montant des charges d'urbanisme justifié par le gain de temps qu'elle procurerait. Une autre approche consiste à reproduire le montage financier d'un projet, mais cela nécessite un certain degré d'expertise en économie foncière et immobilière. Enfin, l'observation des marchés foncier et immobilier permet au minimum de déterminer si l'application de charges est envisageable en fonction du niveau de commercialisation potentiel du produit immobilier ou de la possibilité de report des charges sur le prix du terrain. Cette mission d'observation des marchés pourrait trouver sa place au niveau régional par la mise en œuvre d'un observatoire foncier wallon. Ce dernier pourrait disposer de l'expertise nécessaire pour évaluer la rentabilité d'un projet et servir de référent pour les communes.

L'ensemble de ces aspects économiques mériterait néanmoins d'être approfondi et vulgarisé de manière à permettre leur appropriation par l'ensemble des acteurs de terrains.

### **3.3. PERSPECTIVES POUR L'AMÉLIORATION DU GUIDE OPÉRATIONNEL**

Dans sa forme actuelle, le guide opérationnel apporte certaines balises, en particulier du point de vue conceptuel et juridique, qui permettent de mieux comprendre dans quel cadre se situent les OP depuis l'entrée en vigueur du CoDT.

Néanmoins, ce guide pourrait (devrait) faire l'objet d'une amélioration à différents niveaux. Sur le plan économique, les méthodes d'évaluation de l'impact et de la rentabilité du projet devraient être précisées de manière à aboutir à un outil complet de calcul du montant des charges d'urbanisme. De préférence, il devrait permettre ou favoriser une méthode de travail uniformisée à l'ensemble du territoire wallon.

Par ailleurs, en vue de constituer une véritable aide à l'opérationnalisation, le guide devrait aborder les questions relatives à la procédure d'application des charges d'urbanisme.

Dans ces objectifs, il est proposé de poursuivre les travaux afin :

1. D'affiner au mieux les variables qui entrent en jeu dans le **calcul du montant théorique** de manière à proposer un montant théorique prévisible en fonction d'une catégorisation socio-économique des communes.

Le guide pratique proposera une méthodologie de calcul de ces éléments sur la base desquels les charges d'urbanisme peuvent être imposées, avec un focus sur :

- l'impact d'un projet sur les finances communales ;
- les études d'incidence du projet sur l'environnement.

2. D'intégrer au guide pratique un **manual opérationnel et interactif**, contenant une nomenclature des occurrences et des choix possibles de l'administration en matière de charges d'urbanisme. Ce manuel aurait pour but de fournir aux communes une procédure chronologique à suivre pas à pas pour l'imposition des charges d'urbanisme, procédure focalisée sur deux difficultés majeures pour les communes :

- 1) La complexité juridique du système.

Le manuel développera les possibilités et les difficultés juridiques qui résultent :

- tant de la procédure de délivrance de permis en tant que telle (depuis la réunion de projet aux recours éventuels en passant par l'évaluation des incidences, la péremption du permis et la procédure d'infraction) ;
- que de l'obligation générale de motivation formelle appliquée aux charges d'urbanisme (condition ou charge ; impact ; proportionnalité ; égalité ; localisation). Le manuel se propose d'intégrer des exemples de motivations adéquates pour chaque type de motivation.

- 2) Le manque de connaissance du contexte socio-économique.

Le CoDT énonce également que le coût des charges ne peut être disproportionné par rapport à l'objet du permis. Le manuel fournira aux communes l'expertise nécessaire afin d'appréhender la question de la rentabilité des projets pour le promoteur immobilier, afin de garantir l'imposition de charges supportables.

Les charges d'urbanisme, si elles sont utilisées à bon escient, représentent un apport non négligeable pour le budget des communes. La poursuite des travaux devrait permettre de maximiser la compréhension des charges d'urbanisme, de minimiser les efforts à fournir par les communes et de renforcer la prévisibilité du mécanisme pour les porteurs de permis.

## BIBLIOGRAPHIE

### Articles et ouvrages

- ALBRECHTS, L. (2001). *Devolution, Regional Governance and Planning, Systems in Belgium*. International Planning Studies, Vol.6, nr.2, pp. 167-182
- ALTERMAN, R. (2012). *Land-Use Regulations and Property Values The “Windfalls Capture” Idea Revisited*. Pre-publication version of a forthcoming chapter : Chapter 33, pp. 755-786, The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning.
- ARAU (2015). *Les charges d'urbanisme au secours de la production de logements sociaux ? Analyse de l'(in)efficacité du système*. Atelier de Recherche et d'Action Urbaines asbl, 8 p.
- ASSOUAD, B. (2014). *Charges d'urbanisme : un outil d'aménagement indispensable*. Inter-Environnement Wallonie.
- BASOLO, V. (2011). *Viewpoint: Inclusionary housing: the controversy continues*. The Town Planning Review, Vol. 82 (2), pp. i-vi.
- BAUMEISTER, M. (2012). *Development Charges across Canada: An Underutilized Growth Management Tool?* IMFG Graduate Student Papers, 9, 1-33. [http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/201/imfg\\_no.9\\_online\\_june25.pdf](http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/201/imfg_no.9_online_june25.pdf)
- BENTO, A., LOWE, S., KNAPP, G. J. ET CHAKRABORTY, A. (2009). *Housing market effects of inclusionary zoning*. Cityscape: A journal of policy Development and Reseach, Vol. 11 (2), pp. 7-26.
- BIBBY, P., PHILLIPS, A., HALLEUX, J.-M., HENNEBERRY, J. (2015). *Consultation internationale de recherche du PUCA. Vers des politiques de densification et d'intensification « douces » ? Intérêts, limites et opportunités. Les expériences anglaises en matière de densification douce : quel apport pour l'élaboration d'une politique publique construite ? Rapport de la phase 1 relative à l'échelle nationale*. Université de Liège, ECOGEO et The University of Sheffield, Town & Regional Planning, 96 p.
- BIBBY, P., DUNNING, R., FERRARI, E., HALLEUX, J.-M., HENNEBERRY, J., HICKMAN, H., BUCK, N. T., WHILE, A. (2016). *The English Experience of Soft Densification. Phase II Draft Report*. Université de Liège, ECOGEO et The University of Sheffield, 136 p.
- BILL, P. (2004) *Building Sustainable Communities: Capturing Land Development Value for the Public realm*. The Smith Institute, London.
- BORN, C.-H. (2017). *L'inexorable progression de la participation du public dans le processus normatif en matière d'environnement et d'urbanisme*. Les visages de l'État, Liber amicorum Yves Lejeune, Bruylant, pp. 123 à 146.
- CALLIES, D.L., WILLIAM, S. (2009). *Town and country planning in the United Kingdom*. Environmental Laws and Their Enforcement – Vol. II.
- CAMPBELL, H., ELLIS, H., GLADWELL, C., AND HENNEBERRY, J. (2000) *Planning obligations, planning practice and land-use outcomes*. Environment and Planning B 27, 759–775.
- CARRION, C., LIBBY, L. n.d. *Development impact fees: a primer*. Consultable à l'adresse suivante: [http://www.impactfees.com/publications %20pdf/dif.pdf](http://www.impactfees.com/publications%20pdf/dif.pdf)
- CEDER, T., IPPERSIEL, B., RANSY, A. (2016). *Le Code du développement territorial (CoDT). La réforme expliquée*. Union des Ville et Communes de Wallonie.

- CEDER, T., IPPERSIEL, B., RANSY, A. (2016). *Le Code du développement territorial (CoDT). La partie réglementaire expliquée*. Union des Ville et Communes de Wallonie.
- COLLIER COUNTY, n.d. *Impact fees studies*. <http://www.colliergov.net/visitors/browse-by-topic/impact-fees/impact-fee-studies>.
- COMBY, J. (2003). *La formation de la valeur sur les six marchés fonciers*. Etudes foncières, 101, pp. 18-23.
- COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT PUBLICATIONS (2010). The Community Infrastructure Levy. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7607/1772927.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7607/1772927.pdf)
- COX, A. (1984). *Adversary Politics and Land*. Cambridge University Press, Cambridge.
- CROOK, A.D.H. (1996) *Affordable housing and planning gain, linkage fees and the rational nexus: using the land use planning system in England and the USA to deliver housing subsidies*. International Planning Studies 1, 49–71.
- CROOK, A.D.H., MONK, S. (2011) *Planning Gains, Providing Homes*. Housing Studies 26, 997–1018.
- CROOK, A.D.H., WHITEHEAD, C.M.E. (2002). *Social housing and planning gain : is this an appropriate way of providing affordable housing?* Environment & Planning A, 34, pp. 1259–1279.
- CROOK, A.D.H., DUNNING, R., FERRARI, E.T., HENNEBERRY, J.M., ROWLEY, S., WATKINS, C.A., BURGESS, G., LYALL-GRANT, F., MONK, S., WHITEHEAD, C.M.E. (2010) The Incidence, Value and Delivery of Planning Obligations in England in 2007–08,
- CROOK, A.D.H., WHITEHEAD, C.M.E. (2010) *Intermediate housing and the planning system. Making Housing More Affordable : The Role of Intermediate Tenures*. (eds. S. Monk & C.M.E. Whitehead). Wiley Blackwell, Oxford.
- CROOK, T., HENNEBERRY, J., WHITEHEAD, C. (2016). *Planning Gain. Providing Infrastructure & Affordable Housing*. RICS Research, WILEY Blackwell.
- DAS A. (2010). *Can inclusionary zoning be an effective and efficient housing policy ? Evidence from Los Angeles and Orange County*. Journal of Urban Affairs, Vol. 32 (2), pp. 240-256.
- DAVEY, C. (2007) *A positive charge for communities*. Planning, 2nd November, pp. 16–17.
- DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG), LONDON. CULLINGWORTH, J.B. (1980) *Environmental Planning 1939–1969*. Volume 4: Land Values, Compensation and Betterment [Peacetime History], Her Majesty's Stationery Office, London.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2008) *Planning Policy Statement 12 (PPS12): Local Spatial Planning*. The Stationery Office, London.
- DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2009) *Detailed Proposals and Draft Regulations for the Introduction of the Community Infrastructure Levy*. Consultation, DCLG, London.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2010) *Planning Policy Statement 3 (PPS3): Housing*. DCLG, London, June.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2011). *Community infrastructure levy, an overview*. DCLG, London.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2012) National Planning Policy Framework, DCLG, London, March.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2014). *Planning performance and planning contributions: consultation*. DCLG, London.

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG) (2014). *Planning practice guidance and Planning system*. <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy>
- DE POLIGNAC, B., MONCEAU, J.-P. (2002) *Expertise immobilière. Guide pratique*. Deuxième Edition, Paris : Eyrolles, 490 p.
- DELNOY, M., BORN, C.-H. (2017), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT) – Décret du 20 juillet 2016*. Larcier.
- DELNOY, M., LAUWERS, M. (2010). *Charges d'urbanisme et charges environnementales : le décret RESA ter et la circulaire ministérielle du 20 mai 2009*. I.F.E., 23 p.
- DEPRET, A. (2015). *Namur et Herstal – charte relative aux charges d'urbanisme : une solution en matière de logement public*. UVCW, Dossier, n° 903, 10 p.
- DES ROSIERS, F. (2001) *La modélisation statistique en analyse et évaluation immobilières : guide méthodologique*. Gestion Urbaine et Immobilière, Université de Laval.
- DETHIER, P., HALLEUX, J.-M. (2014). *Production de l'habitat et enjeux territoriaux. Partie 3 : Les modes de gestion. Préparation de l'évaluation des mesures et de la rencontre avec le panel d'experts*. R.I.5 : Contribution au rapport intermédiaire de la subvention 2013-2014, CPDT. Rapport de recherche.
- DEYMIER, G. (2003) *Capitalisation immobilière des gains d'accessibilité : État de l'art et étude de cas sur l'agglomération lyonnaise*. Thèse réalisée en vue de l'obtention de Docteur ès Sciences Economiques, mention Economie des Transports à l'Université Lumière Lyon 2.
- DIEPERINK, M.A.M. (2009). *Bovenplanse verevening*. Vastgoedrecht 2009-1, 8 p.
- DOBSON, T. (2012) *Community infrastructure levy: Will it deliver?* Journal of Planning and Environment Law, 13 Supp, 117–138.
- ESPACES NATURELS RÉGIONAUX NORD-PAS DE CALAIS (2014). *Outils réglementaires fonciers, fiscaux, contractuels favorables au renouvellement urbain et écologique des territoires ruraux*. Ministère de l'écologie, du Développement durable et de l'Energie, 180 p.
- EUROPEAN COMMISSION (2000). *The EU compendium of spatial planning systems and policies Belgium*. Office for Official Publications of the European Communities.
- EVANS, A.W. (1995). *The property market: Ninety per cent efficient?*. Urban Studies, 32(1), pp. 5-29.
- EVANS-COWLEY, J., LAWHON, L. (2003). *The effects of impact fees on the price of housing and land: a literature review*. Journal of Planning Literature, 17, 3, 352-359.
- FAINSTEIN, S.S. (2012) *Land value capture and justice*. In: Ingram, G.K. and Hong, YH. (eds) *Value Capture and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- FRANK, J. E., DOWNING, P. B. (1988). *Patterns of Impact Fee Use*. In *Development Impact Fees: Policy Rationale, Practice, Theory, and Issues*, édité par Arthur C. Nelson. Chicago: Planners Press, American planning Association, 3-21.
- GALLENT, N. (2000) *Planning and affordable housing*. Town Planning Review 71, 123–147.
- GEORGES, H. (1874). *Progress and Poverty*. E.P. Dunton & Company. 408 p.
- GIELEN, D.M., VAN DER KRABBE, E. (2015). *Finance of large public infrastructure after the economic crisis and the role of developer obligations in the Netherlands*. Paper in 9th Annual Conference International Academic Association Planning, Law and Property Rights, Volos, Greece, February 2015.
- GIELEN, D.M., VAN DER KRABBE, E. (2017). *Developer Obligations Towards Better Urban Infrastructure*. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper.



- GONTHIER, E. (2017) *La participation du public et l'évaluation des incidences sur l'environnement*. Le nouveau Code du développement territorial (CoDT) – Décret du 20 juillet 2016, Larcier, pp 536 à 563.
- GUÉRARD, H., HAUMONT, F., D'ANDRIMONT, C., FONTAINE, P., HANSON, E., VAN CRIEKENGEN, M. (2011). *Politique foncière : rapport final de la subvention 2010-2011*. CPDT, rapport de recherche, 485 p.
- GUIGOU, J.-P. (1982). *La rente foncière*. Les théories et leurs évolutions depuis 1650, Economica, Paris.
- GURRAN, N., WHITEHEAD, C. (2011). *Planning and affordable housing in Australia and the United Kingdom: a comparative perspective*. Housing Studies, 26 (7 & 8), 1193–214.
- HALLEUX, J.-M. (2005). *Structuration spatiale des marchés fonciers et production de l'urbanisation morphologique : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels*. Thèse de Doctorat en Sciences Géographiques, Université de Liège, inédit, 308 p.
- HALLEUX, J.-M. (2009). *Modélisation hédonique des prix immobiliers : quelles opportunités pour la collectivité ?* Revue trimestrielle pour le géomètre-expert, 62, pp. 42-46.
- HAUMONT, F. (1988). *Le droit public et administratif*. Répertoire notarial, Tome XIV, Livre 14, Larcier.
- HAUMONT, F. (1994). *Les charges d'urbanisme*. Aménagement et Environnement, 1994/3.
- HAUMONT, F. (2012). *La compensation en droit de l'urbanisme et de l'environnement – Introduction*. Aménagement et Environnement, 2012/3.
- HAUMONT, F. (2017). *Arrêt 'd'Oultremont' : des lois et règlements soumis à évaluation environnementale préalable*. Journal de droit européen, pp. 15 et 16.
- HAUMONT, F., JADOT, B., THIEBAUT, C. (2009). *Urbanisme et environnement*. Extrait du Répertoire pratique du droit belge, complément, tome X, 2007. Bruylant, 1220 p.
- HAUZEUR, T. (2015). *Mort et vie des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale*. Amén.-Env., 2015/1.
- HAYASHI, K. (2000) *Land Readjustment in International Perspectives: Applicability and Constraints of Technology Transfer in Urban Restructure*.
- HENDRICKX S., GRANDJEAN M., MARLIER C., ZANGL S., RUELLE C., COPEE P., DEFOURNY P., HALLEUX J.-M. (2016). *Systèmes d'informations foncières et politiques publiques, rapport final de la subvention 2015-2016*. CPDT, Rapport de recherche, 188 p.
- HENRY, P., VAN DAMME, N. (2001). *Le permis de lotir et les charges d'urbanisme*. Les cahiers de l'urbanisme, hors-série, mars 2001.
- HER MAJESTY'S TREASURY (HMT) (2007) *Building Britain's Long-term Future*. Prosperity and Fairness for Families: The 2007 Budget Report, HMT, London.
- HOUSE OF COMMONS HANSARD (2008). *Public Bill Committee: Planning Bill House of Commons Debates*. 31st January. Her Majesty's Stationery Office, London.
- INGRAM, G.K., HONG, Y-H (2010). *Municipal Revenues and Land Policies*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, 536 p.
- INGRAM, G.K. AND HONG, Y-H. (2012) *Value Capture and Land Policies*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- JOWELL, J. (1977) *Bargaining in development control*. Journal of Planning Law 414– 433.

- KESTERMONT-SOUMERYN, M. (1998). *Les conditions assortissant les permis, les charges d'urbanisme et la péremption des permis*. La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Bruylant.
- KESTERMONT-SOUMERYN, M., KAROLINSKI, M., DE MUYNCK, F. (2011). *Les conditions assortissant les permis – État des lieux*. Aménagement et Environnement, 2011/4.
- KESTERMONT-SOUMERYN M., DE MUYNCK, F. (2015). *L'arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme*. Jurim Pratique, 2015/2.
- KOLO, J., DICKER, T. (1993). *Practical issues in adopting local impact fees*.
- LEGRAND, M. (2016). *Charges d'urbanisme à Bruxelles, un dispositif bancal*. Alter Echos n°419, 8 p.
- LEMIRE-GAUMONT, P. (2017), *L'adoption de redevances sur le développement au Québec : comment y intégrer les objectifs d'aménagement du territoire ?* Maîtrise en environnement, dir. Pierre Poulin, Université de Sherbrooke.
- LEVERT, P. (2008). *Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale*. Aménagement et environnement.
- LEVERT, P. (2015). *Ceci n'est pas une rétribution, réflexion sur la nature des charges d'urbanisme*. D'urbanisme et d'environnement, Bruylant.
- LEWALLE, P. (2008) *Contentieux administratif, 3<sup>ème</sup> édition*. Larcier.
- LLORENTE, M., VILMIN, T. (2011). *Nouveau regard sur l'aménagement*. Etudes foncières n°153, pp. 23-30.
- LOUVEAUX, B., VAN YPERSELE, J. (2006). *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*. Bruxelles, Larcier.
- MALDAGUE, H. (2014). *Approche hédonique du marché des terrains à bâtir - Modélisation des prix dans les bassins d'emploi de Liège et de Charleroi, comparaison interbassin et évolution temporelle liégeoise*. Mémoire de Master en Sciences Géographiques, Orientation Générale, à Finalité spécialisée en Développement Territorial et Géomatique, Université de Liège.
- MATHESON, A. (2012). *Stalled housing developments and reworking planning obligations*. Planning, 2<sup>nd</sup> November, 21.
- MERCKEN, T. (2008). *Charges d'urbanisme : pratiques et perspectives*. Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, 11 p.
- MERRICK, N. (2006). *All under one roof*. Inside Housing, 24<sup>th</sup> November, 34-35.
- MILIEU LTD. (2016). *Study on permitting and facilitating the preparation of TEN-T core network projects*. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-12-permitting-facilitating-ten-t-annexes-1-to-6.pdf>
- MONK, S., LISTER, D., SHORT, C., WHITEHEAD, C.M.E., CROOK, A.D.H., ROWLEY, S. (2005). *Land and finance for affordable housing: the complementary roles of Social Housing Grant and the provision of affordable housing through the planning system*. The Housing Corporation, London & The Joseph Rowntree Foundation, York.
- MONTANA'S TRANSPORT DEPARTMENT. n.d. *Case Studies - City of Bozeman Transportation Impact Fee Program, MT*. [http://www.mdt.mt.gov/research/toolkit/m1/casestudies/bozeman\\_cip\\_mt.shtml](http://www.mdt.mt.gov/research/toolkit/m1/casestudies/bozeman_cip_mt.shtml)
- MUÑOZ, D. (2010). *Capturing value increase in urban redevelopment: A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities*. Doctoral Thesis, Radboud University Nijmegen.

- MUÑOZ GIELEN, D., VAN DER KRABBE, E. (2017). *Developer Obligations Towards Better Urban Infrastructure*. Lincoln Institute of Land Policy.
- NAPPI-CHOULET, I. (1999). *Marketing et stratégie de l'immobilier*. Dunod, Paris.
- NELSON, A. (1994). *Development impact fees: the next generation*. *The Urban Lawyer*, 26, 3, 541-562.
- NIHOUL, P. (2015) *Marchés publics et aménagement du territoire*. D'urbanisme et d'environnement, Bruxelles, Bruylant.
- OFFICE OF FAIR TRADING (2008) *Homebuilding in the UK*. A market study, The Office of Fair Trading, London.
- OXLEY, M., BROWN, T., NADIN, V., QU, L. TUMMERS, L. (2009). *Review of European Planning Systems*. National Housing and Planning Advice Unit, Fareham.
- PÂQUES, B., ERNEUX, P.-Y. (2011). *Le permis d'urbanisation*. Wolter Kluwer Belgium, 174 p.
- PAQUES, M. (1996). *Egalité et non discrimination, urbanisme et environnement*. Aménagement et Environnement.
- PAQUES, M., VERCEVAL, C. (2015). *Droit wallon de l'Urbanisme*. Larcier.
- PETERSON, G. E. (2010). *Unlocking land values to finance urban infrastructure*. Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 142 p.
- RASE, C. (2017). *Le droit des charges d'urbanisme est-il appelé à évoluer ? Mise en évidence d'éléments fondamentaux*. Université Catholique de Louvain, mémoire de fin d'étude, 79 p.
- REINHARD, S. (2009). *Water Policy in the Netherlands: Integrated Management in a Densely Populated Delta (The RFF Press Water Policy Series)*. [https://books.google.com/books/about/Water\\_Policy\\_in\\_the\\_Netherlands.html?id=Ri9OjfKdbl0C](https://books.google.com/books/about/Water_Policy_in_the_Netherlands.html?id=Ri9OjfKdbl0C)
- ROGERS, R. (2012). *Finance, not the Green Belt, is the best path to development*. *Financial Times*, 11<sup>th</sup> September, 13.
- ROSS, D., THORPE, S. (1992). *Impact fees: Practical Guide for calculation and implementation*. *Journal of Urban Planning and Development*. 118, 3, 106-118.
- RUIMTE VLAANDEREN (2017). *Handleiding Lasten En Voorwaarden Bij Een Stedenbouwkundige Vergunning*. <https://www.ruimtevlaanderen.be/Handleidingen/LastenVoorwaarden/Voorwaarden#decr>
- SCHMIDT, S., BUEHLER, R. (2007). *The planning process in the US and Germany: a comparative analysis*. *International Planning Studies*, 12 (1), 55–75.
- SCHUETZ, J., MELTZER, R. ET BEEN, V. (2007). *The effects of inclusionary zoning on local housing markets: lessons from the San Francisco, Washington DC and suburban Boston areas*. New York University: Furman Center for Real Estate and Urban Policy.
- SLAKE, E. (1994). *Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes*. Muniscope, section Bibliothèque – Archive des presses du CIRUR. [https://www.muniscope.ca/\\_files/file.php?fileid=fileUZCHfrlgXh&filename=file\\_Analyse\\_des\\_redevances.pdf](https://www.muniscope.ca/_files/file.php?fileid=fileUZCHfrlgXh&filename=file_Analyse_des_redevances.pdf)
- SONCK, M., DESCHMAEKER, A. (2013). *Charges d'urbanismes : un arrêté très favorable pour promoteurs*. 3 p.
- SPW – DGO4 (2017). *Les 10 mesures phares du CoDT*. SPW Editions, 28 p.
- ST-AMOUR, J.-P. (2013). *Les ententes relatives aux travaux municipaux*. Editions Yvon Blais, collection Droit – Aménagement – Urbanisme, 202 p.

- TOPALOV, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers, essai d'analyse sociologique d'un système d'acteurs économiques*. CSU, Paris.
- U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT (2008). *Impact fees and housing affordability: a guidebook for practitioners*. Washington, DC. 124 p.
- VAN DEN BRAND, J.A.M., VAN GELDER, E.W., VAN SANDICK, H.W. (2008). *Handreiking Grondexploitatiewet*. Ministerie van VROM, 280 p.
- VANDERHAEGEN, J.-C. (2015). *L'imposition au secteur privé d'une « charge d'urbanisme logement » : la réponse du secteur privé*. Revue pratique de l'immobilier, 2/2015, pp. 89-108.
- VANDROMME, T. (2015). *Plus de logements sociaux en Flandres grâce au décret relatif à la politique foncière et immobilière (grond- en pandendeccreet) ?* Larcier, 22 p.
- VANHUFFEL, A., HEMBERG, E., PAUWELS, V., SERBES, L., BOURLARD, S., MAIGRE, E., CASTIAUX, P., HAVET, B. (2014). *Mémento de l'urbanisme en Région Wallonne*. Waterloo, Kluwer.
- VAN YPERSELE, J. (2012). *Droit de l'urbanisme. Les charges d'urbanisme « compensatoire » : limites et évolutions récentes*. WERY Legal, 24 p.
- VERHETSEL, A., THOMAS, I., VAN HECKE, E et BEELEN, M., 2009, « Les déplacements domicile-travail », *Le mouvement pendulaire en Belgique, Monographie n°10 de l'Enquête Socio-économique 2001*, pp. 2-168.
- VILLE DE NAMUR (2015). *Note d'orientation relative aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis*. Contribution du Service Aménagement du territoire. Département de l'Aménagement Urbain, 7 p.
- VILLE DE NAMUR (2016). *Note d'orientation. Charges d'urbanisme*. Pavillon Aménagement Urbain, 4 p.
- VILLE DE SOIGNIES (2015). *Note d'orientation du collège communal de la ville de Soignies adressée à ses directions opérationnelles en charge de la délivrance de permis relative aux charges d'urbanisme imposées, approuvée en date du 16 décembre 2015*. 7 p.
- VLOEBERGH, G. (2015). Belgium. In: Ryser, J and Franchini, T. (eds.) *International Manual of Planning Practice (IMPP)*. International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP), 1220- 1245.

### Législation

- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 1995 arrêtant le plan régional de développement, *M.B.*, 27 mars 1995.
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la Commission Royale des Monuments et des Sites ou de l'intervention d'un architecte, *M.B.*, 07 juillet 2003.
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2003 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme, *M.B.*, 09 janvier 2004.
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, *M.B.*, 19 mai 2013.
- Arrêté rectificatif 2 du Gouvernement wallon formant la partie réglementaire du Code du Développement Territorial. *M.B.*, le 22 décembre 2016.

Circulaire ministérielle n° 009 du 13 avril 1995 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, *M.B.*, 27 avril 1995.

Circulaire ministérielle du 21 janvier 1997 remplaçant la circulaire ministérielle n° 009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, *M.B.*, 20 mars 1997.

Circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, *M.B.*, 03 décembre 2009.

Décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 12 février 1998.

Décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, *M.B.*, 08 juin 1999.

Décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, *M.B.*, 15 mai 2009.

Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, *M.B.*, 02 juin 2009.

Décret de la Région wallonne du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial, *M.B.*, 14 novembre 2016.

Loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962.

Loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 05 février 1971.

Ordonnance organique du 29 août 1991 de la planification et de l'urbanisme, *M.B.*, 07 octobre 1991.

Ordonnance du 06 mai 2010 portant modification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, *M.B.*, 19 mai 2010.

### **Travaux préparatoires**

Parlement wallon, session 1996-1997, séance du 7 octobre 1997, rapport présenté au nom de la Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, du Patrimoine, des Transports et des Travaux publics.

Parlement wallon, session 2008-2009, projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, séance du 18 mars 2009.

Parlement wallon session 2013-2014, séance publique commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, 28 mars 2014, C.R.I.C. N° 126 (2013-2014).

Parlement wallon session 2015-2016, séance publique commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, 14 janvier 2016, C.R.I.C. N° 82 (2015-2016).

Parlement wallon session 2015-2016, séance publique commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports, 28 janvier 2016, C.R.I.C. N°94 (2015-2016).

Parlement wallon, session 2015-2016, 18 juillet 2016.

### **Jurisprudence du Conseil d'État**

C.E., n° 10.548, 10 avril 1964, COLIN et PETITPAS.

C.E., n° 12.061 du 14 novembre 1966, BRAUN de ter MEEREN.

C.E., n° 13.950 du 10 février 1970, COMMUNE DE ESSEN.

C.E., n° 14.675, 19 avril 1971, MOLLERS.

C.E., n° 16.547 du 9 juillet 1974, COMMUNE DE SCHULEN.

C.E., n° 17.564, 13 avril 1976, SPRL CECIMA.

C.E., n° 31.872, 26 janvier 1986, GOVAERT.

C.E., n° 26.288, 21 mars 1986, de MARCHIN et LEDENT.

C.E., n° 28.326, 30 juin 1987, COMMUNE D'AARTSELAAR.

C.E., n° 38.044, 6 septembre 1991, VILLE de LA LOUVIERE.

C.E., n° 43.137, 2 juin 1993, EPPE.

C.E., n° 43.855, 12 août 1993, VANDENDRIESSCHE et consorts.

C.E., n° 55.646, 11 octobre 1995, COULEE.

C.E., n° 69.975 du 3 décembre 1997, CONFEDERATION NATIONALE DE LA CONSTRUCTION et consorts.

C.E., n° 42.734, 3 mai 1999, ASBL BELLE ROCHE 500.000 et consorts.

C.E., n° 87.914, 9 juin 2000, ELOY et DE KEYSER.

C.E., n° 135.251, 22 septembre 2004, D'HAEZE et consorts.

C.E., n° 142.657, 24 mars 2005, CASUCCIO.

C.E., n° 177.758 du 11 décembre 2007, BIERNAUX.

C.E., n° 191.944, 26 mars 2009, MEINGUET et consorts.

C.E., n° 194.193, 15 juin 2009, UNION PROFESSIONNELLE DU SECTEUR IMMOBILIER.

C.E., n° 204.187, 20 mai 2010, d'OTREPPE de BOUVETTE.

C.E., n° 216.922, 19 décembre 2011, BIERNAUX.

C.E., n° 221.723, 12 décembre 2012, INGRAO et consorts.

C.E., n° 227.137, 16 avril 2014, D'OULTREMONT et consorts.

C.E., n° 229.411, 2 décembre 2014, VRANCKX et CHOUCHANIK.

C.E., n° 230.237, 18 février 2015, POLI.

C.E., n° 230.917, 20 avril 2015, ASBL COMEOS.

C.E., n° 236.668, 5 décembre 2016, VAN HERSTRAETEN.

C.E., n° 233.261, 16 décembre 2015, CLOQUETTE et FOURRE.

C.E., n° 238.732, 29 juin 2017, VILLE de CHÂTELET.

C.E., n° 238.618, 29 juin 2017, VILLE de CHARLEROI.

C.E., n° 238.877, 26 juillet 2017, MAHO.