

CHARGES D'URBANISME
PROJET DE DECRET PORTANT MODIFICATION DU CODT
AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE DU 8 SEPTEMBRE 2026

SYNTHESE

Le projet de décret réformant le régime des charges d'urbanisme poursuit des objectifs que l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) partage : renforcer la transparence et la prévisibilité pour les porteurs de projets, conforter l'autonomie locale et faire des charges d'urbanisme un véritable levier au service des politiques communales de développement territorial.

Notre association salue plusieurs avancées importantes : la mise sur un pied d'égalité des charges en numéraire et en nature, la suppression de l'obligation de justifier le recours au numéraire, l'assouplissement de l'affectation territoriale des sommes perçues, la suppression du délai de réalisation de dix ans, la suppression de l'ordre de priorité des charges à imposer, la réflexion entourant le critère de « proximité » et la fin de l'affectation obligatoire de 40 % au logement d'utilité publique.

L'UVCW s'inquiète cependant des effets du nouveau régime envisagé. La réforme confie en effet aux conseils communaux une responsabilité nouvelle et particulièrement importante : pour les projets portant sur du logement, la possibilité d'imposer des charges d'urbanisme par le collège communal dépendrait désormais de l'adoption préalable d'un règlement communal spécifique. Ce choix, de même que plusieurs imprécisions du projet, suscitent des craintes majeures pour les villes et communes. L'UVCW demande dès lors que le dispositif soit complété et sécurisé avant son entrée en vigueur.

1. Préserver une autonomie locale réelle et opérationnelle

La principale préoccupation de l'UVCW réside dans la conséquence attachée à l'absence de règlement communal : une commune qui n'aurait pas adopté de règlement ne pourrait plus imposer aucune charge d'urbanisme pour les projets de logements.

Ce mécanisme crée, en pratique, une obligation de fait pour toutes les communes, y compris celles qui rencontrent rarement des projets immobiliers d'une ampleur justifiant des charges. Or, même une commune peu concernée peut être confrontée ponctuellement à une opération exceptionnelle engendrant des coûts ou des impacts importants pour la collectivité. La priver, dans cette hypothèse, de tout moyen d'action reviendrait à reporter ces coûts sur les finances communales et, in fine, sur les citoyens.

L'UVCW demande donc davantage de souplesse. L'adoption d'un règlement doit être encouragée et facilitée, mais ne peut avoir pour effet de priver automatiquement les communes qui n'en disposeraient pas de la faculté d'imposer une charge proportionnée dans les cas où celle-ci est

nécessaire. Complémentairement, l'UVCW s'interroge sur l'opportunité de limiter le nouveau régime aux seuls permis portant sur la création de logements. Les communes qui le souhaitent devraient pouvoir étendre leur règlement à d'autres types de projets, afin de disposer d'une approche cohérente et globale des charges d'urbanisme sur leur territoire.

En outre, la valeur ajoutée concrète du règlement doit être renforcée. En l'état, celui-ci fixe principalement un plafond, sans résoudre la difficulté centrale rencontrée par les autorités locales : établir et motiver le caractère proportionné d'une charge au regard des impacts du projet. L'UVCW souhaite que le texte consacre explicitement le principe selon lequel une charge dont le coût cumulé ne dépasse pas le montant de référence fixé est présumée proportionnée. Cette évolution donnerait au règlement une véritable portée opérationnelle et contribuerait à réduire le risque de contentieux.

2. Fournir aux communes un cadre clair, complet et juridiquement sécurisé

Le projet laisse subsister de nombreuses incertitudes qui doivent être levées au niveau décretaal ou réglementaire avant l'entrée en vigueur de la réforme :

- Il convient de préciser le champ d'application du régime. La notion de permis « portant sur des logements » demeure trop imprécise tout comme la question de la gestion des projets mixtes.
- La définition d'un référentiel régional est indispensable à la bonne implémentation de la réforme. Le futur plafond régional ne peut cependant devenir un facteur d'uniformisation excessive ou empêcher certaines communes de couvrir les impacts réels des projets immobiliers. Il devra être fixé à un niveau suffisamment élevé et tenir compte de la diversité des dynamiques territoriales et immobilières en Wallonie. L'UVCW insiste dès lors sur la nécessité d'une co-construction effective du référentiel régional. Cette concertation doit porter tant sur le niveau des plafonds que sur leur éventuelle différenciation selon les caractéristiques territoriales ou communales.
- Les communes doivent disposer d'une méthodologie régionale claire pour fixer et motiver leurs montants de référence. Elles ne peuvent être laissées seules face à des exigences accrues de justification, liées à la nature normative du règlement et aux risques de recours. Le plafond régional devrait également pouvoir jouer un rôle subsidiaire, permettant à une commune qui ne dispose pas des moyens de définir un montant propre de s'y référer directement.
- La procédure d'adoption et le régime de tutelle doivent être définis de manière précise. Ces éléments ne peuvent être renvoyés de manière trop générale à un arrêté d'exécution : ils conditionnent directement la sécurité juridique du règlement et l'exercice effectif de l'autonomie communale.
- Il convient d'anticiper le risque que le règlement soit qualifié de plan ou programme soumis à évaluation environnementale, notamment lorsqu'il prévoit des différenciations territoriales ou des zones d'exclusion. Une telle qualification alourdirait considérablement la procédure et compromettrait l'objectif annoncé de simplification.

3. Accompagner la mise en œuvre de la réforme

Le délai d'un an envisagé pour permettre aux communes d'adopter leur règlement ne sera réaliste qu'à plusieurs conditions cumulatives :

- publication, avant l'entrée en vigueur du décret, de l'ensemble des textes d'exécution, du référentiel régional et d'un modèle-type de règlement ;
- mise à disposition d'outils méthodologiques concrets, de formations et d'un accompagnement des services communaux et des mandataires ;
- adoption d'un modèle régional standardisé simple, juridiquement sécurisé et adaptable aux réalités locales ;
- possibilité de reporter les effets du nouveau régime en cas de recours, d'annulation, de suspension ou de difficulté liée à la tutelle ;

- clarification des règles transitoires, notamment pour les permis en cours, les règlements adoptés pendant ou après la période transitoire et les projets situés sur plusieurs territoires communaux ;
- envisager une entrée en vigueur harmonisée des règlements communaux, par exemple au 1^{er} janvier suivant leur adoption. Des dates d'entrée en vigueur variables d'une commune à l'autre compliqueraient inutilement le travail des autorités, des fonctionnaires délégués et des porteurs de projets.

Conclusion

L'UVCW soutient une réforme qui améliore la transparence du régime et reconnaît le rôle central des communes dans la définition de leurs politiques territoriales. Elle considère toutefois que le texte ne pourra atteindre ses objectifs de simplification, de prévisibilité et d'autonomie locale que si plusieurs garanties sont apportées.

La priorité doit être de donner aux communes un outil facile à adopter, juridiquement sûr, méthodologiquement soutenu et réellement utile pour apprécier la proportionnalité des charges. À défaut, la réforme risque d'ajouter une contrainte réglementaire et contentieuse supplémentaire, tout en réduisant paradoxalement la capacité des communes à faire supporter aux projets les impacts qu'ils génèrent pour la collectivité. L'objectif de simplification et de plus-value de ce nouveau régime doit rester le fil conducteur clé de cette réforme.

A. Contexte

Le régime des charges d'urbanisme, encadré depuis l'entrée en vigueur du CoDT en 2017 par l'article D.IV.54, a progressivement été renforcé afin d'en améliorer la prévisibilité, la proportionnalité et l'effectivité.

Le décret du 13 décembre 2023 a constitué une évolution majeure de ce régime en précisant les impacts à compenser et les charges pouvant être imposées, tout en levant plusieurs difficultés pratiques. Il a notamment permis les charges en numéraire, autorisé la réalisation de charges en nature dans une autorisation distincte et prévu un référentiel communal pour définir le montant des charges. Cette réforme n'est cependant jamais pleinement entrée en vigueur car l'arrêté ministériel définissant les montants de référence par commune pour évaluer la proportionnalité d'une charge n'a jamais été publié au Moniteur belge.

La volonté du Gouvernement actuel est notamment de revoir les principes régissant le référentiel adopté par le précédent Gouvernement, afin de répondre aux inquiétudes exprimées par les porteurs de projets. Dans cette perspective, un groupe de travail réunissant des représentants du Ministre du Territoire, de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, de l'Union professionnelle du secteur immobilier (UPSI) et d'Embuild s'est réuni à plusieurs reprises.

Au cours de cette année de travaux, les propositions et le projet de texte ont progressivement évolué dans un esprit de concertation et de confiance réciproque en respectant le cadre fixé par le Cabinet du Ministre de l'Aménagement du Territoire. Le présent texte constitue l'aboutissement de ce travail collectif, même si, comme nous le verrons, certaines questions pratiques demeurent.

B. Résumé de la réforme

Le présent avant-projet de décret vise à réformer de manière substantielle le mécanisme des charges d'urbanisme au sein du Code du Développement territorial (CoDT).

Cette réforme s'articule autour de trois objectifs majeurs :

- Transparence et prévisibilité : offrir aux demandeurs de permis une vision claire des charges potentielles dès la conception du projet qui porte sur des logements ;
- Outil de politique locale : transformer les charges (en numéraires ou en nature) en véritables leviers de déploiement pour les politiques communales ;
- Autonomie communale encadrée : confier au conseil communal le soin de définir les règles applicables sur son territoire, tout en respectant des balises régionales strictes.

À côté d'évolutions plus spécifiques que nous évoquerons ci-après, la proposition majeure de la réforme consiste à consacrer le conseil communal comme autorité de référence pour définir le régime général des charges d'urbanisme applicable sur son territoire. Le projet s'inspire ainsi de pratiques déjà mises en œuvre par certaines villes et communes au travers de « chartes » ou de « directives », tout en leur conférant un cadre juridique formalisé ainsi que des implications pratiques importantes.

Le conseil communal serait appelé à fixer, dans un règlement communal spécifique, les modalités d'application du mécanisme des charges d'urbanisme, notamment :

- les montants maximums de référence des charges, exprimés en euros par mètre carré, qui constitueraient des plafonds permettant à l'autorité compétente d'apprécier la proportionnalité de la charge au regard du projet. Ces montants pourraient être différenciés selon les parties du territoire communal. Pour aider à la définition de ces montants, le conseil communal pourrait s'appuyer sur un référentiel régional, qui contiendrait un plafond absolu à ne pas dépasser à l'échelle wallonne (et/ou communale) ;
- les modalités et le moment de liquidation ou de réalisation des charges, notamment dans les opérations faisant l'objet de permis successifs ;
- les modalités d'indexation pour prévoir dès le départ une formule d'indexation annuelle des montants de référence, évitant ainsi d'avoir à réviser le texte régulièrement ;
- les hypothèses dans lesquelles le mécanisme serait exclu, que ce soit pour certaines parties du territoire ou pour certaines catégories de projets, notamment lorsque leur ampleur limitée ne justifie pas l'application d'une charge. Une telle exclusion devrait toutefois être motivée au regard des impacts négatifs résiduels susceptibles de subsister et des objectifs poursuivis.

Le dispositif repose donc sur une logique de territorialisation et de responsabilisation des communes, celles-ci déterminant le cadre dans lequel les charges pourront être appliquées sur leur territoire. En l'absence de régime communal spécifique, aucune charge ne pourrait plus être imposée par la commune pour ces projets. La commune a un an à partir de l'entrée en vigueur du présent décret pour adopter son règlement. Elle pourra se baser sur un modèle-type harmonisé proposé par la Wallonie.

Notons que le Gouvernement wallon se réserve la faculté de définir un régime supplétif qui pourrait lui permettre, pour les projets qu'il détermine, de garder cette faculté pour les autorités régionales.

Lorsque le règlement est adopté, les montants maximums arrêtés par le conseil communal s'imposeront à l'ensemble des autorités compétentes, qu'il s'agisse du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement. Elles ne pourraient s'en écarter que dans les hypothèses et selon les conditions prévues par le régime communal, et toujours dans les limites du référentiel régional.

En toute hypothèse, le présent dispositif est limité aux permis portant sur la création de logements neufs par construction, reconstruction ou réhabilitation d'immeubles inoccupés. Les autres projets resteraient susceptibles de se voir imposer des charges d'urbanisme plus « classiquement », dans le respect des balises générales prévues par le CoDT, sans intervention préalable du conseil.

En parallèle d'autres modifications, parfois significatives et attendues par nos membres, sont envisagées :

- **Gestion des permis successifs** (ex. : permis d'urbanisation suivi de permis d'urbanisme)
Pour les projets nécessitant plusieurs permis successifs, l'évaluation des impacts et l'imposition des charges s'effectuent de manière globale lors de l'instruction du tout premier permis. L'autorité doit y déterminer la répartition des charges, les échéances de réalisation/liquidation et l'éventuelle indexation. En principe, aucune charge nouvelle ne peut être réclamée sur les permis successifs, sauf si une modification significative du projet révèle un nouvel impact négatif résiduel non compensé.
- **Assouplissement et simplification des charges en numéraire**
Diverses modifications positives sont proposées au mécanisme, citons notamment :
 - Libre recours au numéraire : l'obligation de justifier spécifiquement pourquoi l'on choisit une charge financière (numéraire) plutôt qu'en nature est supprimée. Le numéraire peut être utilisé de manière alternative ou privilégiée aux charges en nature.
 - Flexibilité d'affectation temporelle : il n'est plus obligatoire de préciser l'affectation exacte (les travaux précis qui seront financés) directement dans le texte du permis si elle n'est pas encore connue lors de la délivrance.
 - Décorrélation géographique de proximité : les sommes perçues peuvent être investies dans le périmètre du projet ou ailleurs sur le territoire communal, pour autant qu'elles financent un projet d'intérêt général (biodiversité, climat, gestion des inondations, mobilité) compensant indirectement l'impact négatif résiduel. La référence au SD(P)C n'est plus mentionnée.
 - Suppression du délai de réalisation de 10 ans : l'obligation d'exécuter les travaux financés sous 10 ans sous peine de devoir rembourser le titulaire du permis est supprimée.
- **Évolution des charges en nature**
 - Calcul par équivalence numéraire : la valeur estimée d'une charge en nature (travaux ou cession de droits) doit désormais correspondre à la valeur qu'aurait eue une charge en numéraire, afin de garantir un contrôle de la proportionnalité.
 - Mécanisme de compensation (soulte) : si la valeur de la charge en nature imposée dépasse le plafond légal applicable au projet, le bénéficiaire de la charge doit compenser financièrement la différence (soulte) auprès du demandeur. Inversement, un complément en numéraire peut être exigé pour le solde si la valeur en nature est inférieure au plafond.
 - Intégration d'enjeux environnementaux : la liste des actes et travaux autorisés intègre désormais explicitement le renforcement des infrastructures vertes et bleues, la restauration de la biodiversité ainsi que la désartificialisation des sols.
 - Élargissement des bénéficiaires des cessions de droits : les cessions gratuites de voiries, d'équipements ou de logements d'utilité publique peuvent être faites directement au profit de la commune, de la Région wallonne ou d'une entité juridique désignée par la commune (ex. sociétés de logement ou sociétés privées).
 - Durée du droit de jouissance sur le logement public : la durée minimale légale de 15 ans pour la cession d'un droit de jouissance sur du logement d'utilité publique est supprimée ; elle est désormais librement déterminée au cas par cas par l'autorité dans le permis.
 - Fin de l'obligation automatique de 40 % : la règle imposant d'affecter d'office 40 % de la charge au logement d'utilité publique pour les projets de 30 logements et plus est supprimée. Cette affectation devient volontaire pour la commune.

C. Analyse

Pour notre association, l'enjeu de cette réforme est de garantir une autonomie locale réelle et opérationnelle, tout en assurant la sécurité juridique du dispositif et en permettant aux communes de disposer effectivement des moyens nécessaires à la réalisation des équipements et infrastructures requis pour leur développement territorial.

Dans ce cadre, une attention particulière doit être portée au nouveau régime à transposer au sein d'un règlement communal ad hoc : son contenu, sa procédure d'adoption, le référentiel régional, le régime applicable en l'absence de règlement et aux modalités de droit transitoire. De manière générale, la recherche d'une réelle simplification administrative pour l'ensemble des intervenants reste une priorité.

1. Un règlement communal « charge d'urbanisme » obligatoire

La création de ce nouvel outil et ses implications pour les villes et communes, tant au niveau opérationnel, financier que juridique, constitue notre point d'attention majeur de cette réforme. En toute hypothèse, et conformément à l'objectif de simplification administrative globale poursuivi par la réforme, nous attirons l'attention sur la nécessité de rendre l'adoption de ce règlement aussi simple et opérationnelle que possible.

a. Le champ d'application du règlement

Le nouveau régime ne s'appliquerait qu'aux demandes de permis dont l'objet « porte sur des logements » (D.IV.54/1). Le commentaire des articles précise qu'il s'agit des permis « dont l'objet porte sur la création de logements neufs par le biais de constructions, de reconstructions ou de réhabilitations d'immeubles inoccupés ».

Le régime « classique » de charges d'urbanisme, pratiqué actuellement sans balise réglementaire, resterait donc bien d'application pour les demandes de permis qui ne concerneraient pas des logements. Cette distinction, déjà présente dans le CoDT actuel, bien qu'elle n'ait pas été mise en œuvre, pose toutefois la question de la portée exacte de la notion de permis qui « porte sur des logements ».

Qu'entend-on par la notion de « logement » ? Doit-elle être distinguée des notions d'« habitation » ou de « résidence » ? Qu'en est-il des projets portant sur des changements d'affectation, notamment lorsque ceux-ci visent à transformer des hébergements touristiques ou des bureaux en logements, alors que ce type d'actes et travaux ne sont pas explicitement évoqués dans les commentaires des articles ? Doit-on distinguer les « types » de logements (pour exemple, un studio d'une maison familiale) ? Quid des logements étudiants, du coliving, des résidences-services, etc. ?

De même, la situation des projets mixtes doit également être réglée expressément. Sont-ils assimilés à un projet « portant sur du logement » ou faut-il procéder à une ventilation entre activités ? A notre estime, une ventilation stricte entre la surface résidentielle, soumise au régime communal, et les autres affectations, relevant du régime supplétif, risque d'être difficile à mettre en œuvre. Les incidences en matière d'accès, de mobilité, de gestion des eaux, de réseaux ou d'espaces publics résultent fréquemment de l'opération dans son ensemble. Il est difficile de les distinguer et surtout de les attribuer explicitement à la fonction résidentielle.

Ces différentes questions exposent la nécessité de préciser la portée de cette notion, en particulier dès lors que la qualification du permis peut avoir des conséquences sur le régime applicable aux charges d'urbanisme.

Dans un souci de sécurité juridique, d'égalité de traitement et de prévisibilité pour les demandeurs de permis, il apparaît dès lors nécessaire d'objectiver cette notion et de préciser les critères permettant de déterminer si un permis « porte effectivement sur des logements ». À cet égard, l'habilitation au Gouvernement prévue à l'article D.IV.54/1, § 1er, dernier alinéa, ne doit pas être une faculté mais doit impérativement être activée.

À titre plus fondamental, et sans préjudice de nos commentaires relatifs aux effets du règlement (v. infra point d.), nous nous interrogeons sur la possibilité de permettre aux communes qui le souhaitent, notamment lorsqu'elles disposent déjà d'une pratique établie en la matière, d'étendre de leur propre initiative le champ d'application du règlement à d'autres activités. Le régime actuellement envisagé ne nous paraît pas incompatible avec une telle possibilité, qui permettrait de laisser aux communes souhaitant adopter une approche plus globale des charges d'urbanisme la faculté de le faire au travers d'un outil réglementaire.

b. Le contenu du règlement

Le texte en projet prévoit que le règlement communal devra comprendre:

- le ou les montants maximums de référence exprimés en euros par mètre carré fixés par le conseil communal suivant les modalités fixées par le Gouvernement;
- s'il échet et suivant les critères et modalités déterminés par le Gouvernement, le principe de l'indexation des montants maximums de référence repris au 1° ;
- les modalités de mise en œuvre des charges d'urbanisme en ce compris le moment de leur liquidation et de leur réalisation ;
- s'il échet et moyennant due motivation, l'exclusion de l'application de charges d'urbanisme pour une partie du territoire communal dont il détermine le périmètre ou pour certains types de demandes de permis en fonction de l'ampleur limitée du projet. Le conseil peut en outre décliner différemment le ou les montants maximums de référence précités en fonction de parties distinctes du territoire communal.

Ces dispositions soulèvent plusieurs questions importantes :

- **La détermination du montant de référence.** Une question essentielle est de savoir comment ce montant pourra être déterminé de manière objective, concrète et suffisamment motivée par les différentes communes. À l'heure actuelle, les communes qui ont adopté des chartes ont généralement fixé un montant de référence sans que celui-ci repose sur une méthodologie précise, des critères prédéterminés ou une motivation particulière. La situation sera différente dans le cadre d'un règlement communal, compte tenu notamment de sa portée normative et des exigences de publicité et de motivation qui lui sont attachées. La nécessité d'objectiver et de justifier le montant retenu deviendra dès lors particulièrement importante. Or, le projet de réforme n'apporte aucune réponse à cette question pourtant fondamentale. Le Gouvernement n'a pas l'obligation de définir des critères. La difficulté est encore accrue pour les communes qui souhaiteraient moduler le ou les montants de référence en fonction de secteurs ou de parties distinctes de leur territoire, en tenant compte, par exemple, de caractéristiques territoriales ou de niveaux de pression foncière différents¹. Il conviendrait dès lors de préciser au niveau régional les critères ou la méthodologie permettant aux communes de déterminer ces montants de manière objective et défendable.
- **La définition d'un seuil régional.** La fixation d'un seuil de référence à l'échelle régionale apparaît indispensable pour accompagner les communes dans la détermination de leurs propres montants. En complément de la méthodologie citée au point précédent, ce seuil devrait, à notre estime, pouvoir constituer une référence subsidiaire lorsque la commune rencontre des difficultés, voire une impossibilité, à déterminer elle-même un montant suffisamment objectivé. Il permettrait ainsi de sécuriser et de faciliter l'adoption des règlements communaux.
La détermination de ce seuil régional, le cas échéant différencié selon les communes ou les caractéristiques de leur territoire, constitue dès lors un préalable indispensable à la mise en œuvre effective de la réforme et devrait être disponible avant l'entrée en vigueur du nouveau régime.

¹ Par ailleurs, comment concrètement définir et objectiver ces territoires ?

- **La pertinence du seuil régional.** Nous n'avons à l'heure actuelle aucune visibilité du seuil de référence qui pourrait être imposé au niveau régional ou, pour reprendre le projet de décret, « le cas échéant pour chaque commune ». Au niveau régional, il importe que ce plafond soit suffisamment élevé pour prendre en compte toutes les dynamiques territoriales et immobilières de Wallonie.
- **Le dépassement du seuil régional.** Le projet prévoit que le conseil communal ne peut fixer un montant qui dépasserait le seuil régional. Si ce principe peut se comprendre dans son objectif d'encadrement et d'harmonisation du dispositif, il est difficile, en l'état, d'en apprécier la portée et la pertinence sans connaître les montants qui seront retenus au niveau régional. La possibilité pour les communes de déterminer un montant adapté à leur réalité territoriale dépendra en effet directement du niveau auquel ce plafond régional sera fixé.

En toute hypothèse, la réflexion présidant à la définition du référentiel régional et à l'appréciation de ses effets concrets sur le terrain doit nécessairement s'inscrire dans une démarche de co-construction active avec les acteurs directement concernés, au premier rang desquels : l'UVCW.

c. Procédure d'adoption des règlements

La procédure d'adoption pose trois questions complémentaires : le régime de tutelle applicable, la potentielle qualification en tant que « plan/programme » et la standardisation au travers d'un modèle régional.

➤ **Le régime de tutelle**

Le projet de décret règle les modalités de publication du règlement communal et précise que le Gouvernement « règle les modalités de l'exercice de la tutelle sur le régime communal ». La procédure d'adoption du règlement n'est, en revanche, pas davantage précisée.

Des clarifications apparaissent pourtant nécessaires quant au régime procédural applicable :

- s'agit-il d'un règlement relevant du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) ou d'un instrument spécifique relevant du CoDT ?
- quelle autorité est compétente pour exercer la tutelle sur ce règlement ?
- quelle est la nature de cette tutelle et selon quelles modalités s'exerce-t-elle ?
- quels sont les recours ouverts contre le règlement ?
- selon quelles modalités procédurales le règlement doit-il être adopté par le conseil communal ?

Ces éléments constituent des préalables indispensables à la sécurisation juridique du mécanisme. Le simple renvoi à un arrêté du Gouvernement wallon ne nous paraît, en l'état, pas suffisant. La réforme doit d'emblée opérer un choix clair entre deux options : soit créer une procédure d'adoption sui generis propre au CoDT, soit s'appuyer sur une procédure existante, par exemple celle prévue par le CDLD pour certaines catégories de règlements communaux.

Dans tous les cas, les éléments essentiels de la procédure d'adoption ainsi que les principes encadrant l'exercice de la tutelle devraient figurer dans la partie décrétable du CoDT, à l'instar de ce qui est prévu pour les autres plans, schémas et règlements communaux. Il ne paraît en effet pas souhaitable que des éléments aussi déterminants pour la sécurité juridique de l'acte et pour l'autonomie communale soient renvoyés, sans davantage de balises, à un arrêté d'exécution.

Au-delà de la procédure d'adoption, l'adhésion au mécanisme dépendra également du régime de tutelle qui sera retenu. Il conviendra notamment de déterminer s'il s'agit d'une tutelle d'autorisation, d'approbation ou d'annulation, ainsi que de préciser les délais, les effets de l'intervention de l'autorité

de tutelle et les conséquences de l'absence de décision dans le délai imparti. Ces éléments sont d'autant plus importants que le règlement conditionnera directement la capacité du collège communal à imposer des charges d'urbanisme.

Lors des discussions préparatoires, une assimilation de ce règlement au régime applicable aux règlements-taxes a notamment été envisagée. Si cette option devait être retenue, il conviendrait alors d'en tirer toutes les conséquences juridiques et de modifier en parallèle la partie décrétable du CDLD afin d'y viser expressément ce type de règlement².

Le choix du régime procédural et de tutelle ne constitue donc pas un simple élément d'exécution de la réforme : il participe directement à la définition du statut juridique du règlement communal et doit, à ce titre, être consacré dans le cadre décrétable. Le respect des objectifs de simplification administrative d'autonomie communale, et du principe de subsidiarité impose par ailleurs un choix raisonné et soutenable sur cet aspect.

➤ **L'évaluation des impacts sur l'environnement**

Une interrogation relativement récurrente au regard des dispositifs juridiques actuels concerne la qualification juridique du dispositif: le règlement constitue-t-il un plan ou programme soumis à évaluation des incidences ?

Le commentaire des articles ne traite pas cette question, alors même que certaines composantes du règlement pourraient raisonnablement conduire à une telle qualification. C'est notamment le cas lorsque la commune définit des zones géographiques dans lesquelles elle considère que les projets auront, par principe, un impact positif et ne nécessiteront donc aucune charge d'urbanisme.

Une telle catégorisation territoriale pourrait, à notre estime, nécessiter une évaluation environnementale préalable, avec toutes les conséquences procédurales et financières que cela implique. Il conviendrait de s'assurer que ce n'est pas le cas, ou, à défaut, d'adapter le contenu du règlement pour l'éviter.

➤ **La nécessité d'un modèle régional**

Dans un objectif de simplification administrative et d'harmonisation des pratiques, nous soutenons la nécessité prévue par le projet de décret de fixer un modèle-type de règlement et préciser ainsi son contenu minimal. Ce modèle-type doit être mis à disposition en même temps que l'entrée en vigueur de la réforme.

Comme nous l'avons précisé, ce modèle doit viser la simplification. Pour exemple, la référence par la commune au plafond régional sans autre motivation complémentaire doit pouvoir être envisagée.

Une telle standardisation permettrait à la fois de sécuriser juridiquement les pratiques et d'accélérer les procédures d'adoption. Cela doit cependant rester un « modèle » dont les communes peuvent librement s'inspirer tout en permettant également à celles qui disposent actuellement d'une réflexion en la matière de pouvoir la consacrer facilement dans ce règlement.

d. Les effets de l'adoption du règlement (ou de son absence)

Les effets attachés au règlement communal constituent sans doute l'un des éléments les plus questionnant de la réforme. Il est en effet prévu que, si le conseil communal n'adopte pas ce règlement,

² V. pour la tutelle : art. L3111-1 à L3162-3, et les modalités : art. L3111-1 à L3117-1. Pour la tutelle spéciale d'approbation : art. L3131-1 à L3133-5.

le collège communal ne pourra plus, pour aucun projet portant sur du logement sur son territoire, imposer de charges d'urbanisme, et ce aussi longtemps qu'un règlement n'aura pas été adopté.

Les conséquences du choix opéré par le conseil communal sont donc particulièrement importantes pour la conduite de la politique urbanistique communale. Une décision de ne pas adopter de règlement prive durablement (au minimum 1 an), le collège communal de la possibilité d'imposer des charges d'urbanisme pour les projets concernés.

Si nous soutenons le triple objectif poursuivi par le Gouvernement dans le cadre de cette réforme, qui vise notamment, au nom du principe de subsidiarité, à permettre à chaque commune de préciser, sur son territoire, les modalités d'application des charges d'urbanisme, nous nous interrogeons au vu de ces conséquences sur la nécessité de rendre l'adoption d'un tel règlement, en pratique, incontournable pour l'ensemble des villes et communes.

Ce choix soulève en effet plusieurs réflexions :

- **une obligation de fait.** De nombreuses communes n'imposent aujourd'hui que peu, voire aucune charge d'urbanisme, notamment parce qu'elles sont peu ou pas concernées par des projets d'ampleur en matière de logement. Pour autant, même ces communes pourraient être confrontées, à l'avenir, à un projet atypique ou d'une ampleur exceptionnelle justifiant l'imposition de charges d'urbanisme. Or, en l'absence de règlement, cette possibilité leur serait purement et simplement fermée. Le mécanisme proposé conduit ainsi à créer, en pratique, une obligation d'adopter un règlement pour les communes qui souhaitent conserver la possibilité d'agir dans une telle hypothèse.
Cette conséquence mérite d'être interrogée. Lorsque les impacts négatifs d'un projet ne sont pas supportés par son demandeur, ils sont en effet nécessairement supportés, directement ou indirectement, par la collectivité. L'absence de possibilité d'imposer une charge ne fait donc pas disparaître le coût de ces impacts : elle en reporte simplement la prise en charge sur la collectivité. Le mécanisme proposé pourrait ainsi conduire à une situation paradoxale dans laquelle une commune se trouverait juridiquement empêchée d'agir précisément au moment où un projet particulier justifierait une compensation ou un encadrement spécifique.
- **une obligation qui apparaît disproportionnée.** Comme indiqué précédemment, la majorité des communes n'imposent aujourd'hui peu, voire aucune charge d'urbanisme pour les projets comprenant plusieurs logements, soit parce qu'elles sont rarement confrontées à ce type de projet, soit parce que les caractéristiques de leur territoire et de leur marché immobilier ne permettent pas d'envisager régulièrement de telles opérations.
Dans ce contexte, il est légitime de s'interroger sur la pertinence d'imposer à l'ensemble des communes l'élaboration d'un règlement spécifique, alors même que certaines d'entre elles n'auront que très rarement, voire jamais, l'occasion de l'appliquer.
Une plus grande souplesse pourrait dès lors être envisagée, permettant aux communes de choisir de se doter d'un tel règlement lorsqu'elles estiment que leur contexte territorial le justifie, sans pour autant les priver définitivement de toute possibilité d'imposer des charges en l'absence de celui-ci.
- **une valeur ajoutée du règlement qui reste à démontrer.** C'est sans doute sur ce point que la réforme appelle les principales interrogations. Les avantages concrets découlant de l'adoption du nouvel outil n'apparaissent pas, en l'état, directement évidents.
Le règlement communal permettrait essentiellement de définir un plafond applicable aux charges d'urbanisme. Il ne paraît toutefois pas, à lui seul, faciliter l'évaluation de la charge effectivement imposée ni, surtout, la démonstration de sa proportionnalité au regard des impacts du projet. Or cette question constitue précisément l'un des principaux enjeux de la pratique actuelle des charges d'urbanisme.

La réforme n'apporte, sur ce point, aucune avancée véritable. À notre estime, une simplification plus substantielle consisterait à s'inspirer du mécanisme actuellement prévu par le CoDT et à consacrer le principe selon lequel « 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 » (article R.IV.54-3, § 2).

La reprise de ce principe dans le nouveau dispositif permettrait de donner au règlement communal une véritable portée opérationnelle : le montant déterminé par le règlement ne constituerait plus uniquement un plafond, mais également un élément objectif permettant de sécuriser l'appréciation de la proportionnalité de la charge.

Une telle évolution nous paraît indispensable pour que le nouveau mécanisme puisse effectivement répondre aux objectifs de simplification administrative et de sécurité juridique poursuivis par la réforme. À défaut, le règlement communal risque essentiellement d'ajouter un niveau normatif supplémentaire sans résoudre la principale difficulté rencontrée par les communes dans la mise en œuvre des charges d'urbanisme : déterminer et motiver une charge qui soit concrètement proportionnée aux impacts du projet.

Accessoirement, si un projet qui porte sur des logements se situe à cheval sur deux territoires communaux et qu'une des deux communes n'a pas adopté de règlement, comment sont mises en place les charges d'urbanisme ?

e. Communication et risque de contentieux

Si nous saluons l'objectif de transparence poursuivi par la réforme, notamment à travers l'implication du conseil communal et la publicité donnée aux discussions qui en découlent et relatives aux charges, nous attirons toutefois l'attention sur les enjeux de communication que cette évolution est susceptible de soulever.

Les décisions relatives aux charges d'urbanisme pourraient rapidement devenir des sujets politiquement sensibles au niveau local, particulièrement lorsqu'elles concernent certains quartiers, certains types de projets ou certains opérateurs.

Une communication claire, cohérente et juridiquement sécurisée devra donc être prévue afin d'éviter que la transparence entourant le dispositif et voulue par la réforme ne devienne elle-même une source supplémentaire de contentieux ou d'opposition systématique aux projets et partant, un frein au développement territorial.

2. Les charges en numéraires

La mise sur un pied d'égalité des charges numéraires et des charges en nature, pouvant être imposée alternativement ou en combinaison, constitue une avancée notable que notre association soutient pleinement. Il en va de même de la suppression, d'une part, de l'obligation d'affectation de la charge en numéraire à la rénovation ou réalisation de logement d'utilité publique lors de la création d'au moins 30 logements neufs et, d'autre part, de l'obligation, dans un délai de dix ans à compter du paiement de la charge, les actes et travaux auxquels la charge en numéraire est destinée.

a. La localisation de la charge

La charge d'urbanisme en numéraire doit être consacrée à des actes et travaux spécifiés par le nouvel art. D.IV.54/3 §2 et 3 qui doivent être exécutés :

- Soit, « dans le périmètre ou à proximité immédiate du projet visé par le permis » ;
- Soit « ailleurs sur le territoire communal pour autant que ceux-ci portent sur un ou plusieurs projets d'intérêt général conformément aux critères fixés par le Gouvernement dont la nature permet de compenser, directement ou indirectement, l'impact négatif résiduel ». Les projets

d'intérêt général portent notamment « sur les services écosystémiques, les enjeux climatiques, l'environnement, la biodiversité, l'énergie et les enjeux du patrimoine ». Le commentaire des articles précise que ces projets d'intérêt général peuvent ainsi « concourir à l'optimisation spatiale en facilitant par exemple la mise en œuvre des centralités, concourir à la gestion des risques naturels ou des contraintes géotechniques majeurs au sens de l'article D.IV.57 tel que l'inondation ou encore concourir par exemple à la gestion de la mobilité générale engendrée par le projet ».

Plus largement, sur ce dernier point, il nous semble essentiel de maintenir la possibilité, actuellement prévue à l'article D.IV.54-2, de justifier l'intérêt général au regard de la stratégie territoriale définie à l'échelle communale ou pluricommunale, au sens des articles D.II.10 et D.II.6.

Rappelons en effet que plus de la moitié des villes et communes wallonnes sont actuellement engagées dans une réflexion relative à l'élaboration d'un SDC. Cet outil apparaît dès lors particulièrement pertinent pour identifier et localiser les actes et travaux susceptibles de répondre à un intérêt général.

b. Le destinataire de la charge en numéraire

Il est également prévu que l'autorité compétente doit, dans le permis, reprendre « la désignation du bénéficiaire de la charge d'urbanisme qui peut être la commune elle-même ou une entité juridique désignée par elle ou la Région ». Cette obligation induit trois questions :

- Que faut-il entendre par « entité juridique » ? Cette notion vise-t-elle tant les personnes morales de droit public que les personnes morales de droit privé ?
- Selon quelles modalités l'accord de cette entité doit-il être formalisé ? Il apparaît en effet indispensable qu'un tel transfert soit préalablement accepté par son destinataire. Cet accord doit-il figurer dans la décision de l'autorité compétente ? Une formalité particulière doit-elle être respectée à cet égard ?
- En toute hypothèse, un tel transfert de fonds, assorti d'obligations à charge du destinataire, soulève la question de sa qualification éventuelle de « subvention » au sens du CDLD et, partant, de l'application des conditions et formalités prévues par celui-ci. Des éclaircissements mériteraient d'être apportés sur ce point³.

c. La question de la TVA

La question de la prise en compte des coûts réels de l'exécution des travaux réalisés grâce à la charge en numéraire doit être posée ; notamment sur l'application de la TVA aux pouvoirs locaux dans l'exécution de travaux et la prise en compte de ce montant dans l'évaluation du montant de la charge en numéraire.

3. Les charges en nature et la technique du « soulte »

Le projet prévoit que lorsque la valeur estimée des charges en nature reste inférieure à la somme d'argent qu'il aurait été possible de demander par une charge en numéraire, « l'autorité compétente peut imposer, en complément et pour le solde, une charge d'urbanisme en numéraire ». Cette possibilité est pertinente. Il est cependant mentionné en sus que « lorsque la valeur estimée est au contraire supérieure à cette somme d'argent, le bénéficiaire de la charge d'urbanisme en nature compense la différence auprès du demandeur ». Les commentaires des articles précisent que « la faculté pour la commune d'opérer le paiement d'une soulte entre les mains du demandeur est également inscrite afin de pouvoir compenser l'exécution d'une charge d'urbanisme en nature qui ne permettrait pas de respecter le principe de proportionnalité ».

³ Pour plus de détail sur la notion de subvention v. <https://www.uvcw.be/focus/finances/art-2338>

Cette modification soulève quatre questions :

- **L'évaluation de la proportionnalité et de la valeur de la charge.** Que les projets soient ou non soumis à un règlement communal, il demeure particulièrement difficile, en pratique, pour une commune, d'apprécier la proportionnalité d'une charge d'urbanisme en numéraire et, partant, d'en déterminer le montant. Comme nous l'avons déjà souligné, le projet de décret n'apporte, sur ce point, aucun élément nouveau. La difficulté est encore accrue lorsqu'il s'agit d'évaluer une charge en nature. Comment en évaluer le coût exact ? A son niveau, le demandeur pourrait en effet avoir intérêt à surévaluer le coût des actes et travaux proposés afin, d'une part, de réduire la portée effective de la charge et, d'autre part, de bénéficier, le cas échéant, du versement d'une soulte. Se pose dès lors la question des moyens dont disposera l'autorité compétente pour mener efficacement ces négociations. Quels outils ou critères lui seront fournis afin de lui permettre d'évaluer, à son niveau, le coût réel d'une charge en nature ou d'une cession ?
- **La qualification éventuelle en marché public.** Le versement d'une éventuelle soulte soulève la question d'une possible requalification de l'opération en marché public. Si cette question a jusqu'à présent pu soigneusement être mise de côté en matière de charge, c'est notamment en raison de l'absence de contrepartie financière directe. Or, dans le mécanisme envisagé, l'autorité compétente pourrait être amenée à « payer », fût-ce partiellement, le demandeur pour des actes et travaux qu'elle lui impose de réaliser dans le cadre de la charge d'urbanisme. Cette question n'est pas anodine et mériterait d'être clarifiée afin de sécuriser le dispositif et d'éviter l'application éventuelle des règles relatives aux marchés publics.
- **La portée du principe de proportionnalité.** À la lecture du commentaire des articles, dont la portée semble plus large que celle du dispositif prévu par le projet de décret, il convient de s'interroger sur le sort d'une charge en nature qui ne respecterait pas le principe de proportionnalité. Peut-elle encore être qualifiée de charge d'urbanisme alors que l'une des conditions auxquelles sa légalité est subordonnée n'est pas respectée ?
- **Le destinataire de la charge en nature.** Le projet de texte prévoit que le permis mentionne le bénéficiaire de la charge d'urbanisme en nature, lequel peut être la commune elle-même, une entité juridique désignée par celle-ci ou la Région. Comme nous avons pu le souligner précédemment s'agissant des charges numériques, des éclaircissements mériteraient ici d'être apportés afin de préciser la notion d'« entité juridique » ainsi que les modalités de formalisation de l'accord du bénéficiaire de la charge.

4. Entrée en vigueur du règlement

Le projet de décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement. Dans l'année qui suit, les conseils communaux devront recourir à l'adoption d'un régime spécifique aux charges d'urbanisme applicables aux permis à délivrer sur leur territoire communal s'ils entendent pouvoir imposer des charges d'urbanisme dans le cadre des demandes portant sur des logements.

Cette nécessaire période transitoire d'un an, destinée à permettre l'adoption des règlements communaux, nous paraît tenable à trois conditions :

- **Disposer de l'ensemble des textes et outils nécessaires avant l'entrée en vigueur de la réforme.** Pour permettre aux communes de se préparer utilement et aux conseils communaux d'adopter leur règlement en toute connaissance de cause, il convient de disposer non

seulement des dispositions décrétales et réglementaires, mais également de l'ensemble des outils nécessaires ou annoncés pour faciliter leur mise en œuvre. Il en va notamment du modèle de règlement communal, du référentiel et des balises régionales permettant aux communes de déterminer les montants des charges applicables sur leur territoire.

- **Former et informer suffisamment tôt les communes.** Ces dispositifs d'accompagnement doivent être disponibles le plus rapidement possible, avant même l'entrée en vigueur de la réforme, afin de permettre aux services communaux et aux mandataires de se familiariser avec le nouveau régime et de préparer, dans de bonnes conditions, l'adoption du règlement communal. Des formations et informations spécifiques doivent être données aux acteurs de terrains pour implémenter la réforme.
- **Prévoir une souplesse suffisante dans la gestion des délais et encadrer l'intervention du Gouvernement.** Le projet de réforme prévoit que « dans les circonstances qu'il détermine limitativement, dont l'annulation d'un régime adopté par une commune, le Gouvernement peut postposer la prise d'effets de l'alinéa 1er pour toutes ou certaines communes ». Cette possibilité apparaît indispensable afin de tenir compte des aléas susceptibles d'affecter la procédure d'adoption ou la pérennité du règlement communal.
En effet, un tel règlement pourrait notamment faire l'objet de recours introduits par des citoyens, des promoteurs ou des associations contestant la légalité ou la pertinence des montants fixés, des critères retenus ou des périmètres définis par le conseil communal. Il convient dès lors d'anticiper les conséquences d'une éventuelle suspension ou annulation du règlement, notamment quant à la possibilité de continuer à imposer des charges pendant la période concernée, au sort des permis déjà délivrés et assortis de charges, ainsi qu'aux demandes de permis encore en cours d'instruction au moment de l'annulation. La même question se pose en cas d'intervention de l'autorité de tutelle (en fonction du modèle choisi). Il conviendrait en effet de clarifier la situation dans laquelle le règlement communal n'est pas « validé » par le Gouvernement alors que le délai d'un an arrive à son terme. Une telle hypothèse ne peut avoir pour conséquence de créer, par le seul écoulement du délai, une situation d'insécurité juridique quant au régime applicable aux demandes de permis concernées. Une faculté de report doit dès lors pouvoir être activée dans les différentes hypothèses susceptibles de faire obstacle à l'entrée en vigueur du régime communal, et ce dans des conditions suffisamment précises pour garantir la sécurité juridique.
- **Une entrée en vigueur harmonisée des règlements.** Le projet de réforme prévoit que le nouveau régime fixé par le règlement communal ne peut entrer en vigueur avant l'écoulement d'un délai d'un an à compter de son adoption. En pratique, cette règle conduira à des dates d'entrée en vigueur différentes pour chaque commune. Une telle approche hétérogène, ne nous paraît pas de nature à favoriser la sécurité juridique ni la lisibilité du régime applicable pour les acteurs de cette politique. Tant les communes que la Région ou les demandeurs devront, pour chaque projet, vérifier la date d'adoption du règlement concerné, sa date d'entrée en vigueur ainsi que les éventuelles dispositions transitoires applicables. Il nous semblerait dès lors plus opportun, à l'instar de ce qui est notamment prévu pour les règlements-taxes communaux, de prévoir que le nouveau régime entre en vigueur au 1er janvier de l'année qui suit son adoption. Une telle règle permettrait d'instaurer un point de référence commun et aisément identifiable : au 1er janvier, les acteurs savent qu'un nouveau régime est susceptible de s'appliquer, avec, le cas échéant, de nouveaux montants ou une nouvelle indexation. Une telle harmonisation contribuerait à renforcer la prévisibilité du régime, à simplifier son application par les communes et à faciliter l'identification, par les porteurs de projets, des règles applicables à leur demande de permis. Par ailleurs, une centralisation des données pourrait être envisagée au niveau régional afin de facilement mettre à disposition des porteurs de projets les règlements en vigueur pour chacune des communes qui en disposent.

En parallèle, l'entrée en vigueur des règlements communaux doit être clarifiée. Il n'apparaît pas clairement à quel moment entre en vigueur un règlement adopté au cours de la période transitoire ou, à l'inverse, un règlement adopté après l'expiration de celle-ci. Dans la première hypothèse, le commentaire des articles semble admettre une entrée en vigueur anticipée, sans toutefois envisager expressément la possibilité de postposer cette entrée en vigueur, alors même qu'une telle faculté pourrait s'avérer pertinente afin d'assurer une mise en œuvre cohérente du nouveau régime. Dans la seconde hypothèse, l'article D.IV.54/1, alinéa 2, semble viser les révisions du règlement communal, sans mentionner expressément son adoption. Il semble pouvoir être déduit de cette rédaction que le régime applicable aux nouvelles adoptions est différent, mais ce point mériterait d'être expressément clarifié afin d'éviter toute incertitude sur les effets du dépassement de la période transitoire. Il faut en toute hypothèse permettre l'adoption d'un règlement communal même après l'écoulement du délai d'un après l'entrée en vigueur de la réforme.

5. Divers

Le projet de texte apporte différentes modifications complémentaires que nous n'avons pas le temps de relever de manière exhaustive. Nous saluons toutefois la volonté de mieux encadrer le mécanisme des garanties financières ainsi que la précision selon laquelle un permis d'urbanisation vaut permis d'urbanisme pour les charges et conditions qu'il impose⁴. Il nous semble par ailleurs que des précisions pourraient être apportées à la notion « d'impact négatif résiduel » et à celle de « permis successifs ».

➤ Impact négatif résiduel

Le projet de décret précise désormais que « les charges d'urbanisme visent à compenser l'impact négatif résiduel que le projet fait peser sur la collectivité ». La version actuellement en vigueur vise plus largement « l'impact » du projet, sans autre précision, si ce n'est que la charge d'urbanisme doit tenir compte des impacts positifs du projet.

L'objectif de cet ajout est de souligner le nécessaire travail d'évaluation qui doit être réalisé afin de déterminer la proportionnalité de la charge d'urbanisme. Les commentaires devraient toutefois être complétés afin de préciser davantage ce qui doit être entendu par les impacts « positifs » et « négatifs » d'un projet et ses impacts « résiduels ». Si plusieurs exemples sont donnés pour illustrer les impacts positifs, tels que la réhabilitation ou la dépollution d'un site, les impacts socio-économiques du projet ou encore sa contribution à une gestion parcimonieuse des sols, aucune indication n'est apportée quant à la manière d'identifier et d'apprécier les impacts négatifs.

Cette précision apparaît d'autant plus nécessaire que la détermination de la proportionnalité de la charge constitue, en pratique, l'une des principales difficultés liées à la mise en œuvre du mécanisme.

Comme nous l'avons déjà mentionné, toute balise, méthode d'évaluation, exemple ou information complémentaire permettant aux autorités compétentes d'apprécier ces impacts et leur importance contribuerait à sécuriser l'application du mécanisme et à garantir une meilleure prévisibilité pour les porteurs de projet. Il serait dès lors opportun que la réforme précise davantage les critères susceptibles d'être pris en considération pour identifier et évaluer tant les impacts négatifs que les impacts positifs d'un projet, ainsi que leur articulation dans la détermination de la charge proportionnée.

➤ Les permis successifs

⁴ Sur ce dernier point, une interrogation subsiste toutefois quant à la limitation de ce principe aux permis « successifs », telle que prévue à l'article D.IV.54 §2. Il conviendrait de préciser la justification de cette limitation et de déterminer si une distinction doit réellement être opérée entre ces permis et les autres permis d'urbanisation. À défaut, il nous semblerait plus cohérent que le principe s'applique à l'ensemble des permis d'urbanisation.

Le projet de décret entend adapter et compléter les principes actuels. Le projet de décret prévoit que, lorsqu'un projet doit être réalisé au moyen de plusieurs permis successifs, l'autorité compétente apprécie dès le premier permis l'ensemble des impacts positifs et négatifs connus du projet et fixe, le cas échéant, l'ensemble des charges d'urbanisme destinées à compenser l'impact négatif résiduel, en précisant leur nature, leur répartition entre les différents permis et leurs modalités d'exigibilité ou de réalisation. En principe, aucune nouvelle charge ne peut ensuite être imposée à l'occasion des permis ultérieurs. Une exception est toutefois prévue lorsque l'instruction d'un permis ultérieur révèle une modification significative du projet ou de ses impacts, susceptible de générer un nouvel impact négatif résiduel. L'autorité devra alors apprécier cet impact en tenant compte des évolutions encore prévisibles du projet, afin d'éviter une compensation excessive ou prématurée.

Cette disposition peut se comprendre, mais elle doit être strictement balisée afin d'éviter tout effet pervers. Elle devrait être limitée aux différents permis qui s'inscrivent dans la réalisation d'un même projet, défini dans le temps et dans l'espace, comme, par exemple, un permis d'urbanisation suivi des permis d'urbanisme nécessaires à sa mise en œuvre.

En revanche, ce principe ne peut trouver à s'appliquer à des projets distincts et successifs portant sur un même bien. Tel serait le cas, par exemple, de la construction d'un immeuble de bureaux, suivie, quinze ans plus tard, d'une modification de sa destination en logements. S'il s'agit bien de deux permis successifs portant sur le même immeuble, ils concernent des projets distincts, dont les impacts doivent être appréciés séparément. Il ne serait dès lors pas pertinent d'imposer à l'autorité compétente de réévaluer, à l'occasion du second projet, les impacts positifs et négatifs du projet initial, qu'il ait ou non donné lieu à l'imposition de charges d'urbanisme.

Une autre difficulté doit également être clarifiée : celle de l'évolution du cadre réglementaire entre les différents permis. Ainsi, lorsqu'un permis d'urbanisation est délivré à un moment où aucun règlement communal ne permet l'imposition de charges d'urbanisme, mais qu'un tel règlement est adopté avant l'introduction des permis d'urbanisme nécessaires à la mise en œuvre du projet, il convient de déterminer si l'autorité compétente peut alors imposer des charges. À défaut de précision et en présence d'une interprétation restrictive, le dispositif pourrait conduire à priver définitivement la collectivité de la possibilité de compenser un impact résiduel.

TCE/11.09.26