



Note d'orientation Charges d'urbanisme

Préambule

Le territoire namurois est en constante évolution tant sur le plan démographique qu'économique.

Cette augmentation entraîne pour la Ville de Namur de nouvelles obligations afin de répondre aux besoins de la population tant actuelle qu'à venir. Ces besoins s'expriment dans des domaines divers : équipements, services aux personnes, espaces verts, aménagements de voirie, logements, etc.

Ces besoins peuvent, pour partie, être rencontrés à travers l'imposition d'une charge d'urbanisme qui constitue une exigence complémentaire demandée au bénéficiaire d'un permis en vue de lui faire supporter une partie des coûts que l'exécution de son projet est susceptible de causer à la collectivité. Elle constitue donc une plus-value pour la ville et ses habitants mais également pour le demandeur qui voit la qualité de son projet et du cadre dans lequel il s'établit substantiellement améliorée lorsque les charges sont exécutées.

La possibilité pour la Ville de Namur d'imposer une charge d'urbanisme est encadrée par les dispositions du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP).

Les objectifs poursuivis

La présente note a pour objet de préciser la manière dont la Ville de Namur applique la possibilité d'imposer des charges d'urbanisme lors de la délivrance de permis. Elle aborde les points suivants :

- La différence entre une condition de délivrance d'un permis et une charge d'urbanisme. Il est essentiel de faire cette distinction pour permettre d'appliquer le principe de proportionnalité,
- Les types de charges d'urbanisme en distinguant ce qui relève d'une charge interne et d'une charge externe,
- La manière dont le principe de proportionnalité peut être évalué et appliqué,
- Les modalités d'exécution des charges d'urbanisme en tenant notamment compte du fait que la Ville n'est pas

toujours l'autorité compétente pour imposer les charges d'urbanisme,

- L'organisation des relations entre le demandeur et la Ville de Namur ainsi que la manière dont les différents services compétents sont associées à la démarche.

Les orientations décrites ci-après feront l'objet d'une évaluation et seront, le cas échéant, adaptées.

Le dispositif proposé se base sur un mécanisme existant mais qui, de manière générale, a été très peu appliqué par la Ville de Namur. Il ne s'agit donc pas d'adopter de nouvelles dispositions ou d'envisager un nouveau régime de taxation.

Cette note d'orientation se situe dans le contexte suivant. Le territoire namurois est en constante évolution tant sur le plan démographique qu'économique. On constate notamment que la population namuroise est en augmentation constante depuis 2002 pour atteindre 111.225 habitants en date du 1er janvier 2015. Pour l'avenir, les perspectives démographiques établies par l'IWEPS prévoient la poursuite de cette augmentation pour atteindre +/- 115.000 habitants en 2021 et 117.900 habitants en 2026.

En corollaire, la croissance du trafic sur les axes routiers est estimée entre 30 et 40% à l'horizon 2030 (2010-2030).

Ces augmentations entraînent pour la Ville de Namur de nouvelles obligations pour répondre aux besoins de la population tant actuelle qu'à venir. Ces besoins s'expriment dans des domaines divers et peuvent, pour partie, être rencontrés à travers l'imposition de charges d'urbanisme.

Parmi les besoins à rencontrer, il faut relever l'obligation pour la Ville d'atteindre le seuil de 10 % des logements publics sur le territoire communal. Cette obligation est fixée par Code Wallon du Logement et de l'Habitat Durable et son non-respect peut faire l'objet de sanctions financières ayant des incidences sur le fonds des communes. Elle se retrouve également dans la Déclaration de politique sociale 2013-2018 de la Ville de Namur.

Enfin, il est également de l'intérêt du demandeur de connaître le plus tôt possible le type et l'ampleur de la ou des charges d'urbanisme qui lui seront imposées. Une prise de position officielle permet d'y contribuer.

Le contexte réglementaire

Le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), et plus particulièrement les articles 123, 128 et 136, fixe le cadre réglementaire dans lequel une charge d'urbanisme peut être imposée.

La circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUP précise ces dispositions.

La possibilité d'imposer une charge d'urbanisme doit respecter le principe d'égalité qui impose que deux situations identiques soient traitées de façon identique et que deux situations différentes soient traitées de façon différente. Elle doit également être examinée en regard du principe de proportionnalité.

Les permis concernés

La charge d'urbanisme peut être imposée dans les permis d'urbanisme, les permis d'urbanisme de constructions groupées, les permis uniques, les permis d'urbanisation et les permis socio-économique intégré. Elle concerne donc la plupart des actes d'aménagement.

La possibilité d'imposer des charges d'urbanisme est examinée dans les cas portant sur la construction, la démolition - reconstruction, la rénovation ou la division suivants :

- un immeuble ou un ensemble d'immeubles destiné à du logement,
- un immeuble ou un ensemble d'immeubles destiné à des services et équipements publics,
- un immeuble ou un ensemble d'immeubles destiné à des activités commerciales de biens non encombrants courants et semi-courants, de biens encombrants, des activités liées à l'entretien de la personne et des activités HoReCa ou de loisirs,
- un immeuble ou un ensemble d'immeubles de production de biens encombrants et les activités de production de biens matériels,
- un immeuble ou un ensemble d'immeubles de production de biens immatériels (activités tertiaires, de gestion et d'administration),
- un parking à vocation commerciale.

Les permis d'urbanisme, les permis d'urbanisme de constructions groupées ou les permis unique exécutant un permis d'urbanisation dont la délivrance a donné lieu à l'imposition de charges d'urbanisme ne font pas une nouvelle fois l'objet d'une imposition de charges. Cette possibilité ne concerne pas une éventuelle modification d'un permis d'urbanisation.

Il est également proposé d'exonérer 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.

Les conditions de délivrance d'un permis

Dans un premier temps, il est essentiel de distinguer la notion de condition de celle de charge. En effet, l'examen du respect du principe de proportionnalité développé ci-après ne tient pas compte des éventuelles conditions imposées pour la délivrance du permis.

Le recours à l'imposition de conditions doit permettre de rendre le projet envisagé compatible avec le bon aménagement des lieux et la destination générale de la zone. En d'autres termes, l'imposition de conditions a pour objectif de s'assurer de la faisabilité technique du projet et de son intégration dans l'environnement bâti et non bâti.

On peut distinguer deux types de conditions. Les conditions peuvent porter d'une part sur des obligations de « non facere » : interdiction d'implantation, d'usage

d'un type de matériau, ... qui peuvent notamment trouver leur fondement dans des dispositions réglementaires et d'autre part sur des obligations dites positives visant à intégrer le projet le mieux possible dans son environnement bâti et non bâti.

Le CWATUP, en son article 128, précise « §1er. 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 voirie 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 ».

Sur cette base, il est proposé d'assimiler les obligations suivantes à des conditions :

- L'aménagement d'une voirie, d'une place ou placette situées dans le périmètre du projet et qui permettent de desservir les immeubles projetés. La notion de voirie, de place ou placette est ici comprise au sens large et intègre les aménagements visant à améliorer les déplacements piétons et cyclistes, la sécurité des usagers, le stationnement, les obligations en matière de personne à mobilité réduite ainsi que le mobilier, l'éclairage public et les plantations d'alignement. Si ces aménagements sont destinés à être repris dans le domaine public, ils feront l'objet d'une déclaration de cession à titre gratuit au futur gestionnaire,



Parc et cheminements piétons réalisés dans la cadre du projet "Quartier de Baseille"
© Julien Forthomme

- La réalisation des équipements techniques (distribution d'eau alimentaire, distribution électrique, distribution de gaz) et des équipements de télécommunication,
- Les équipements relatifs à l'assainissement des eaux résiduaires, à l'évacuation ou à la rétention des eaux pluviales situés généralement dans le périmètre du projet et en lien direct avec celui-ci,
- La réalisation de dispositifs anti-bruit ou d'ordre paysager visant l'intégration du projet dans son environnement bâti et non bâti,
- La réalisation d'aménagements visant à réduire les risques naturels et géotechniques ou visant à permettre l'assainissement et/ou la dépollution du sol et du sous-sol.

La distinction entre charge interne et charge externe

Une charge d'urbanisme a comme objectif quant à elle de mettre à charge du bénéficiaire du permis une partie des coûts que l'exécution de son projet est susceptible de causer à la collectivité. Elle a donc pour objet une imposition à caractère de service d'utilité publique.

Le CWATUP, en son article 128, précise « §2. 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 les mesures favorables à l'environnement. »

Tenant compte de la doctrine en la matière, il est nécessaire de distinguer la notion de charge interne de celle de charge externe.

Une charge interne constitue une obligation portant sur un aménagement nécessaire au projet mais qui a pour caractéristique de dépasser l'intérêt du projet lui-même et qui permet d'apporter un bénéfice à l'ensemble d'un quartier. Une charge interne peut être imposée pour des raisons techniques ou pour favoriser les relations sociales entre les habitants. Elle peut notamment découler de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement.

Une charge interne consiste notamment en :

- L'aménagement d'une voirie située en dehors du périmètre du projet en ce y compris les aménagements visant à améliorer les déplacements piétons et cyclistes, la sécurité des usagers, le stationnement, les obligations en matière de personne à mobilité réduite, le mobilier et l'éclairage public,



Bd Cauchy "Archives de l'Etat", chantier Thomas et Piron avec réalisation d'un tronçon de RAVeL urbain en charge d'urbanisme

- Les équipements relatifs à l'assainissement des eaux résiduaires, à l'évacuation ou la rétention des eaux pluviales situés généralement en dehors du périmètre du projet,
- L'aménagement d'espaces publics ou d'espaces verts publics.

Dans la mesure où l'exécution des charges d'urbanisme internes est nécessaire au projet, elles sont jugées prioritaires. Elles sont imposées sur base d'un examen au cas par cas. Si la charge interne n'est pas imposée, il reviendra généralement à l'autorité publique d'y pallier et de supporter les frais d'investissement de ces aménagements.

Une charge externe est par contre une imposition en lien direct ou indirect avec le projet mais qui n'est pas indispensable à sa réalisation. Elle est également examinée au cas par cas et peut être de divers ordres (logement, équipement public ou communautaire, mobilité, environnement, patrimoine, ...). La présente note précise les différents types de charges externes envisageables. Elles sont de nature comparable à celles énoncées par le CWATUP.

En matière de logement (voir à ce sujet le feuillet "Engagement logement") :

- La mise à disposition pour une durée déterminée de logements publics et assimilés sous forme de location ou de droit de superficie,
- La réservation de terrain visant à accueillir des logements publics et assimilés.



En matière d'équipements publics ou communautaires :

- La réalisation et la cession d'équipements publics ou communautaires,
- La rénovation d'équipements publics ou communautaires,
- La réservation de terrain visant à accueillir des équipements publics ou communautaires.

En matière de mobilité :

- Des aménagements cyclables et piétons situés en dehors du périmètre,

- L'aménagement et/ou l'exploitation d'une station de vélos partagés,
- L'aménagement et/ou l'exploitation d'une station de voiture(s) partagée(s),
- L'aménagement de places de stationnement sur le domaine public en dehors du périmètre,
- L'aménagement de places de stationnement de type covoiturage,
- La participation au renforcement de l'offre en transports en commun en terme d'infrastructure : aménagement des quais, abris, aménagement voirie / carrefour (gestion des feux), ...

En matière d'environnement :

- La réalisation d'aménagements visant à réduire l'impact du projet sur la biodiversité, les actes et travaux de restauration, de valorisation ou de protection de milieux naturels contribuant à la structure écologique principale,
- La réalisation d'actes et travaux destinés à réduire la consommation énergétique ou à produire de l'énergie renouvelable.

En matière de patrimoine :

- Des actes et travaux de mise en valeur d'un monument ou site classé ou d'un bien identifié dans l'inventaire du patrimoine monumental,
- L'acquisition et la mise en valeur d'œuvres d'art destinées à un espace public.

Les actes et travaux imposés au titre de charge d'urbanisme doivent être conformes aux recommandations ou aux cahiers des charges établis par le ou les services administratifs concernés et doivent respecter les réglementations en vigueur.

Le choix et la justification des charges

Le choix des charges internes et externes se fait au cas par cas et tient compte, de manière générale, des caractéristiques du projet et du contexte dans lequel il s'inscrit.

De manière plus particulière, les éléments suivants doivent permettre de justifier les charges d'urbanisme qui seront imposées :

- Le lien entre le projet et la charge envisagée,
- L'impact du projet sur la collectivité,
- La nature du programme ou des travaux envisagés par le projet et de sa contribution à déjà rencontrer un besoin d'intérêt général,
- Les caractéristiques du quartier dans lequel le projet s'établit (disponibilité d'équipements publics ou communautaires, présence de logements publics ou assimilés, présence d'espaces publics et d'espaces verts publics, caractéristiques du réseau viaire et de la desserte en transports en commun),
- Les besoins des habitants actuels et futurs du quartier,
- Les besoins en logements publics définis à l'échelle du territoire communal,
- L'évaluation environnementale du projet,
- Les critères liés à l'entretien et à la gestion des futurs aménagements ou infrastructures sollicités sous forme de charge d'urbanisme,
- La contribution de la ou des charges d'urbanisme envisagées aux objectifs de développement territorial définis par la Ville de Namur à travers son schéma de structure communal, son plan communal de mobilité, son plan stratégique transversal ou de tout autre plan ou schéma à portée stratégique ou opérationnelle adopté par le Conseil communal.

L'application du principe de proportionnalité

La charge d'urbanisme doit respecter le principe de proportionnalité.

Le CWATUP, en son article 128 §2, prévoit que le collège communal, le fonctionnaire-délégué ou le Gouvernement peut « *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* ».

La circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUP précise ce principe « *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*

Dans le présent dispositif, l'examen du respect du principe de proportionnalité se fait en comparant le coût des charges internes et externes envisagées à un coût jugé raisonnable estimé sur base d'un montant théorique. Le coût des charges internes et externes envisagées ne peut pas dépasser de manière significative le montant théorique servant de point de comparaison.

Dans un premier temps, le coût des charges envisagées tant internes qu'externes est estimé par les différents services concernés, le cas échéant en concertation avec le demandeur.

Dans un second temps, le montant théorique servant de point de comparaison est établi en tenant compte :

- de la totalité des surface-planchers du projet,
- d'un montant de 60 € TVA comprise/m² de surface-plancher, montant établi en tenant compte d'un pourcentage jugé raisonnable du prix coûtant de réalisation au m² d'une construction.

La surface-plancher est la totalité des planchers mis à couvert à l'exclusion des locaux situés sous le niveau du sol qui sont affectés au parage lié au besoin de l'immeuble, aux caves, aux équipements techniques et aux dépôts. Cette exclusion ne concerne pas les parkings à vocation commerciale.

Il ne s'agit donc pas de déterminer des montants « fixes » mais d'effectuer une comparaison permettant d'estimer si le principe de proportionnalité est respecté.

Modalités d'exécution des charges d'urbanisme

Le débiteur de la charge ou des charges d'urbanisme est le titulaire du permis. La ou les charges d'urbanisme peuvent faire l'objet de garanties financières.

La réalisation de la charge d'urbanisme par le titulaire du permis est à privilégier. A la demande du titulaire du permis et en accord avec l'autorité, l'exécution d'une charge d'urbanisme portant sur du logement public ou assimilé peut être rencontrée par un paiement numéraire sur un fond exclusivement dédié à cette fin.

La ou les charges d'urbanisme peuvent, le cas échéant, figurer dans le dossier de demande de permis. Dans ce cas, elles seront soumises aux mesures particulières de publicité et sont confirmées voire complétées par l'autorité compétente dans le permis.

Le délai de réalisation de la ou des charges d'urbanisme est précisé dans le permis. Il peut être différent de celui de mise en œuvre du permis. Les permis d'urbanisation et de constructions groupées ne peuvent faire l'objet d'une division avant que les charges d'urbanisme n'aient été réalisées ou avant que des garanties financières nécessaires à leur exécution n'aient été fournies.

Les aménagements et infrastructures réalisés sous forme de charge d'urbanisme peuvent faire l'objet d'une déclaration de cession à titre gratuit au futur gestionnaire.

Relations entre la Ville et le demandeur

Il est souhaitable que le demandeur soit informé le plus tôt possible des conditions ainsi que de la nature et de l'importance de la ou des charges d'urbanisme, le cas échéant, en concertation avec le ou les services concernés.

La ou les charges d'urbanisme peuvent donc être discutées au stade de l'avant-projet avec le service en charge de l'instruction du dossier. Ce dernier dépend du type du permis envisagé. Il peut le cas échéant, dès le stade de l'avant-projet, demander des études complémentaires qui permettent d'éclairer l'autorité sur les charges à solliciter.

La ou les charges d'urbanisme peuvent être précisées au stade de l'avant-projet à travers un avis de principe du Collège communal qui ne vaut pas permis. Cet avis de principe est accompagné d'un accord du service traitant et, le cas échéant, de l'instance concernée qui assurera l'entretien et la reprise en gestion (charges d'entretien) des aménagements et/ou infrastructures réalisées en tant que charge d'urbanisme. Cet avis est porté à la connaissance du demandeur, de l'autorité compétente et des instances concernées.

Condition d'urbanisme		Charge d'urbanisme	
Objectif	Obligation de faire	Objectif	Charge interne
S'assurer de la faisabilité technique du projet et de son intégration dans l'environnement bâti et non bâti	Obligation de faire Obligation dite positive visant à intégrer le projet le mieux possible dans son environnement bâti et non bâti	Obligation de "non facere" Obligation qui peut trouver son fondement dans des dispositions réglementaires	Charge interne Obligation portant sur un aménagement nécessaire au projet qui permet d'apporter un bénéfice à l'ensemble du quartier
Exemples	Exemples	Exemples	Exemples
<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement d'une voirie, d'une place ou d'une placette, de trottoirs, pistes cyclables, traversées piétonnes,... dans le périmètre du projet - Réalisation d'équipements techniques (alimentation eau, électricité, gaz) et de télécommunication - Réalisation de dispositifs anti-bruit 	<ul style="list-style-type: none"> - Interdiction de modification du relief du sol - Interdiction d'usage de certains types de matériaux 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition, pour une durée déterminée, de logements publics et assimilés - Aménagement d'une station de vélos partagés, de places de stationnement de covoiturage, etc. - Réalisation d'un équipement communautaire (maison de quartier, bibliothèque, ...) - Acquisition d'une œuvre d'art destinée à un espace public.



Ville de Namur – Département de l'Aménagement urbain
Service Urbanisme
Hôtel de Ville de Namur, 2^{ème} étage – Aile A
Accessible du lundi au jeudi de 8h à 12h
Tél. : 081/24.63.38 – 081/24.63.39 – 081/24.63.34
urbanisme@ville.namur.be

Ville de Namur – Département de l'Aménagement urbain
Service Aménagement du territoire
Hôtel de Ville de Namur, 2^{ème} étage – Aile A
Accessible du lundi au jeudi de 8h à 12h et de 13h15 à 16h
Tél. : 081/24.64.86
amenagement.territoire@ville.namur.be

