



FICHE D'ORIENTATION POLLEC

Urbanisation durable :

quel rôle peut jouer la commune ? Comment agir ?

Dans cette fiche vous trouverez :

- ✓ Les leviers qu'une commune peut activer, en fonction d'une typologie de critères
- ✓ Les documents et outils qui cadrent l'action communale
- ✓ Des recommandations juridiques, techniques
- ✓ Des exemples de communes qui ont tenté l'expérience



CONTEXTE ET ENJEUX

Nombre d'actions qui peuvent être entreprises pour lutter contre les changements climatiques sont étroitement liées à l'aménagement du territoire.

En effet, le type d'urbanisation, la mixité des fonctions, tout comme les aménagements de l'espace public, vont favoriser le recours à la mobilité douce et l'accès aux transports en commun ou, au contraire, impliquer un recours systématique à la voiture pour subvenir aux différents besoins de la vie quotidienne (par exemple lorsque l'habitat est éloigné d'une école ou de commerces de proximité).

Le renforcement des centralités permet la connexion aux réseaux existants (viaires, électriques, d'égouttage, ...) plutôt que leur extension coûteuse sur le plan environnemental et économique. En outre les formes d'habitat plus denses, telles que les immeubles accolés ou mitoyens ou les appartements, contribuent à une meilleure performance énergétique des bâtiments en limitant les déperditions thermiques.

La qualité du cadre de vie, c'est-à-dire la qualité architecturale et urbanistique, la présence d'espaces verts et d'aménagements publics (places, cheminements cyclo-piétons, plaine de jeux, ...), l'existence de services de proximité (crèche, petits commerces, salle polyvalente, ...), rendront ces formes d'urbanisation attrayantes pour les habitants.

La commune peut influencer sur une urbanisation durable :

- En définissant une stratégie à travers un Schéma de Développement Communal ;
- En initiant une opération de rénovation urbaine ou de revitalisation urbaine ;
- En mettant en œuvre stratégiquement les ZACC proches des noyaux d'habitat ;
- En définissant des exigences relatives à la forme d'urbanisation lors de la délivrance des permis.

Elle dispose de différents leviers selon qu'elle est propriétaire ou non du terrain.



LA COMMUNE A LA MAITRISE FONCIERE

Différentes approches peuvent être envisagées en fonction de la superficie du terrain.

- **Terrain dont la superficie peut être divisée en quelques lots** destinés à recevoir principalement la **construction d'habitations**.
 - ⇒ La commune est maître d'ouvrage du permis d'urbanisation. Elle est ainsi en mesure d'inscrire des prescriptions favorisant une urbanisation durable¹.

- **Site d'1 ha à quelques hectares, destiné à accueillir un programme mixte** (par ex. : logements, parc, quelques commerces, équipement communautaire tel que crèche, bibliothèque ou autre, parking...).
 - ⇒ Pour développer ce type de projet, la commune peut recourir à un partenariat public privé en lançant un marché de conception et exécution de travaux immobiliers par appel d'offre. Le cahier spécial des charges de ce marché public peut inclure des critères d'attribution tels que :
 - La qualité environnementale du projet, elle-même déclinée en plusieurs cibles telles que l'urbanisme, l'énergie, les matériaux, le confort et la santé, la biodiversité, la gestion des eaux, etc. (par ex. en faisant référence au vade-mecum bâtiments durables de la SWL²) ;
 - La qualité technique de différentes catégories de bâtiments du projet (notamment leur performance énergétique par rapport à un standard « zéro énergie » ou « énergie positive ») ;
 - Le potentiel écologique de la parcelle (par ex. sur base du coefficient de biotope par surface, en abrégé CBS).

¹ Ces prescriptions peuvent s'inspirer de celles présentées dans l'article : G. Dupont, *Le Guide communal d'urbanisme – Un outil pour favoriser la maîtrise énergétique et plus globalement le développement durable*, in *Mouvement communal*, mars 2019, pp. 38-49. Voir également sur internet : <http://www.uvcw.be/articles/33,493,486,486,7964.htm>

² Voir : <https://www.swl.be/index.php/vade-mecum-batiment-durable>

Quelques exemples :

- L'écoquartier de « la promenade des tilleuls » à Andenne :
<https://www.andenne.be/lecoquartier-la-promenade-des-tilleuls/>
- Le projet « Cœur de ville » sur le site des Casernes à Namur :
<https://www.pavillon-namur.be/les-projets/un-nouveau-quartier-aux-casernes>
- L'écoquartier de la Fontaine Saint-Jean à Engis :
https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/fiche_engis_web.pdf

- **Site très étendu, de plus de 7-8 ha.**

⇒ Le site est d'une telle ampleur que la commune n'a pas les moyens de l'équiper. Après avoir élaboré des documents de cadrage (voir encadré ci-dessous), elle va donc faire appel au secteur privé pour développer et réaliser le projet. Vu la complexité d'un tel marché, puisque la commune n'est généralement pas en mesure de définir précisément le projet d'urbanisation pouvant répondre à l'ensemble de ses besoins et de ses objectifs, la procédure de dialogue compétitif peut être privilégiée. Le dialogue compétitif est une « *procédure de passation à laquelle tout entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services intéressé peut demander à participer et dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats sélectionnés à cette procédure, en vue de développer une ou plusieurs solutions aptes à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les candidats retenus seront invités à remettre une offre* ».

DES DOCUMENTS DE CADRAGE ET DES OUTILS D'AMÉNAGEMENT OPÉRATIONNEL

À partir de quelques hectares, le site à (ré)-urbaniser peut consister en une **Zone d'aménagement communal concerté (ZACC)** ou en un **réaménagement d'un site existant**. Selon les cas, la commune aura à établir des documents de cadrage tels que :

- Étude prospective relative au besoin de logement, aux commodités offertes par le site (en termes d'accès à des services, de mobilité, de liaisons avec les quartiers existants...) pour motiver la décision de mise en œuvre de la ZACC ;

- Schéma directeur décrivant la réflexion urbanistique pour la zone ;
- Schéma d'orientation local (SOL) déterminant pour la zone les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

La commune peut, en outre, en fonction des caractéristiques d'un site existant, faire appel à un des mécanismes suivants favorisant la reconstruction de la Ville sur la Ville :

- ***L'opération de revitalisation urbaine.*** Celle-ci « est une action visant, à l'intérieur d'un périmètre défini, l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de service, par la mise en œuvre de convention associant la commune et le secteur privé. » (CoDT, art. D.V.13).

Lorsqu'une telle convention est établie, la Région peut, selon les dispositions arrêtées par le Gouvernement, accorder à la commune une subvention à concurrence de 100 % couvrant le coût d'aménagement du domaine public (voirie, égout, éclairage public, réseaux de distribution et abords ; aménagement d'espaces verts ; équipement urbain à usage collectif, à savoir « des infrastructures de quartier situées sur le domaine public communal »), ainsi que des honoraires d'auteur de projet concernant les aménagements du domaine public.

Le principe à respecter est que pour chaque euro pris en charge par la Région, le secteur privé associé à l'opération investisse deux euros au minimum dont au moins un euro dans une ou plusieurs actions précises liées à la transformation, l'amélioration, la création, la reconstruction ou la construction de logements.

Le périmètre de revitalisation urbaine est arrêté par le Gouvernement sur proposition du conseil communal. Il est arrêté pour des raisons opérationnelles, indépendamment des plans de secteur, schémas et guides.

- ***La zone d'enjeu communal (ZEC).*** Celle-ci « est destinée à accueillir de manière indifférenciée la résidence, les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires ainsi que les équipements touristiques ou récréatifs. Cette zone

doit aussi accueillir des espaces verts publics et un réseau de mobilité douce. » (CoDT, art. D.II.35).

L'objectif visé par l'inscription d'une ZEC est de renforcer et de dynamiser les centres et pôles urbains et ruraux et d'éviter la dispersion de l'habitat.

Moyennant le respect de certaines conditions, une procédure accélérée de révision du plan de secteur de douze mois est instaurée pour l'inscription d'une ZEC au plan de secteur, à la demande du conseil communal.

- ***Le site à réaménager (SAR).*** Le SAR est « *un bien immobilier ou un ensemble de biens immobiliers qui a été ou qui était destiné à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement de lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé (...)* » (art. D.V.1 du CoDT). Il peut s'agir de sites dédiés à l'activité économique mais aussi de sites affectés à des équipements communautaires (écoles, hôpitaux, infrastructures sportives ou culturelles, ...), à des centrales électriques ou encore des infrastructures de transport.

L'objectif visé par cette procédure est d'assainir, réhabiliter, rénover ou reconstruire des sites souvent très bien situés mais laissés à l'abandon. Elle permet à la commune d'exproprier.

Le périmètre d'un site à réaménager est fixé par le Gouvernement, soit d'initiative, soit sur proposition d'une série d'acteurs dont une ou plusieurs communes. Il peut être adopté conjointement à l'inscription d'une zone d'enjeu communal.

L'adoption d'un périmètre de site à réaménager ouvre l'accès à l'octroi de subvention régionale pour les études préalables et la réalisation des travaux compris dans le régime des SAR (art. D.V.19 du CoDT).

- ***Le périmètre de remembrement urbain (PRU).*** « *Le périmètre de remembrement urbain vise tout projet d'urbanisme de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la création, la modification l'élargissement, la*

suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics. » (art. D.4.19 du CoDT).

Cette procédure vise la redynamisation des villes en déterminant un périmètre susceptible de voir se réaliser un projet d'urbanisme. Elle offre une simplification administrative pour modifier les limites entre le domaine public et les parcelles privées (notamment la création de nouvelles voiries), pour s'écarter de prescriptions réglementaires non adaptées (d'affectation, de zonage, de gabarit...), pour réaliser le remembrement ou la division de parcelles permettant de requalifier un site désaffecté au sein d'une structure urbaine.

Le projet d'urbanisme doit être concret et comporter le tracé des voiries, l'aménagement des espaces publics, l'implantation et la volumétrie des constructions, ...

Un périmètre de remembrement urbain peut être proposé au Gouvernement par le conseil communal.

- ***L'opération de rénovation urbaine.*** Celle-ci est « *une action d'aménagement globale et concertée, d'initiative communale, qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique ou culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres* » (art. D.V.14 du CoDT).

Elle vise à maintenir et à améliorer l'habitat par un aménagement global qui intègre son environnement, au travers de différentes actions : la réhabilitation ou la construction de logements mais aussi la création ou l'amélioration d'équipements collectifs, d'espaces verts, de bâtiments destinés aux commerces ou à des activités de services.

La procédure comprend une phase de réflexion stratégique menée en concertation avec la population locale afin d'établir une « vision » de ce que sera le quartier au terme de l'opération, et une phase de mise en œuvre d'un

programme d'interventions permettant de concrétiser ces objectifs. Les actions sont déclinées en fiche projets qui seront réalisées, au fur et à mesure, dans les 15 ans qui suivent la reconnaissance du périmètre.

La commune peut bénéficier d'une subvention régionale pour la réalisation des actions d'aménagement global et pour acquérir tout ou partie de biens immobiliers compris dans le périmètre de l'opération de rénovation urbaine.

Par ailleurs, les communes peuvent actionner différents leviers financiers pour concrétiser leurs projets, tel que le Fonds européen de développement régional (FEDER³) qui permet de débloquent des montants très importants. Elle peut également répondre aux appels à projet lancés régulièrement par la Wallonie comme ceux liés à l'aménagement de SAR (ex : Plan Marshall 2.vert) ou au développement de petits projets communaux.

Quelques exemples :

- L'écoquartier des Sucreries à Genappe :
https://jacquesteller.files.wordpress.com/2017/10/rapport_et_genappe.pdf
- L'écoquartier « Rives ardentes » sur le site de Coronmeuse à Liège, zone d'enjeu communal :
<https://www.liege.be/fr/vie-communale/projet-de-ville/grands-projets/avenir/le-developpement-de-coronmeuse>
- Le périmètre de remembrement urbain du quartier de la gare à Gembloux :
<https://www.gembloux.be/ma-commune/services-communaux/amenagement-du-territoire/nouveautes/images/pru-quartier-de-la-gare-enquete-publique.pdf>

³ <https://www.wallonie.be/fr/demarches/se-renseigner-sur-le-feder-en-wallonie>



LA COMMUNE N'A PAS LA MAITRISE DU FONCIER

Lorsque la commune n'a pas la maîtrise du foncier, elle peut convaincre et/ou contraindre, dans une certaine mesure, le porteur de projet à développer des formes d'urbanisation durables. La commune dispose pour cela de plusieurs leviers ; ils sont présentés dans les paragraphes suivants.

1. Les outils d'aménagement du territoire

- ***Schéma d'orientation local (SOL)***

Le SOL permet à une commune d'organiser de manière détaillée l'aménagement d'une partie de son territoire en définissant une série d'objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour la partie du territoire concernée (par ex. l'idée générale d'aménagement d'un nouveau quartier). La commune doit également établir une carte d'orientation comprenant notamment le réseau viaire, les infrastructures et réseaux techniques, (y compris de gestion des eaux usées et des eaux de ruissellement), les espaces publics et les espaces verts, les affectations par zones, la densité préconisée pour les affectations résidentielles, la structure écologique, ...

Le SOL peut également contenir des indications relatives à l'implantation et à la hauteur des constructions et des ouvrages, aux voiries et espaces publics, à l'intégration des équipements techniques (par ex. un réseau de chaleur).

- ***Guide communal d'urbanisme (GCU)***

Le GCU décline pour tout ou partie du territoire communal, les objectifs des schémas de développement et d'aménagement du territoire en objectifs d'urbanisme, *en indications* applicables aux actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, qui tiennent compte des spécificités du ou des territoires concernés.

Le guide communal peut comporter plusieurs parties distinctes dont l'objet diffère et qui sont, le cas échéant, adoptées à des époques différentes.

Il peut comprendre des indications portant, entre autres, sur les constructions (volumétrie et couleurs, principes d'implantation), le gabarit et l'aspect des voiries, les plantations, l'aménagement des abords des constructions, les clôtures, l'aménagement de locaux et des espaces destinés au stationnement des véhicules, le mobilier urbain, les enseignes et dispositifs de publicité, les mesures de lutte contre l'imperméabilisation du sol.

Une publication du *Mouvement communal*⁴ détaille des incitants qu'une commune pourrait intégrer dans son GCU afin de favoriser la maîtrise énergétique et le développement durable sur son territoire.

- **Charges d'urbanisme**

Pour les projets d'importance, 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 (art. D.IV.54 du CoDT). Les charges d'urbanisme ont pour objectif de trouver un point d'équilibre entre les intérêts collectifs et ceux du promoteur du projet. Elles consistent donc en des actes ou travaux imposés au demandeur de permis afin de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal.

Les charges d'urbanisme imposées ne doivent pas nécessairement être en relation immédiate avec le projet autorisé mais les actes et travaux imposés doivent soit être situés dans ou à proximité du projet, soit être justifiés au regard de la stratégie territoriale définie au travers du schéma de développement pluricommunal ou du schéma de développement communal.

L'art. D.IV.54 du CoDT précise : « *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.* »

Dans le respect de proportionnalité, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage à céder gratuitement à la commune (ou à la Région), la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou

⁴ G. Dupont, *Le Guide communal d'urbanisme – Un outil pour favoriser la maîtrise énergétique et plus globalement le développement durable*, in *Mouvement communal*, mars 2019, pp. 38-49. <http://www.uvcw.be/articles/3,234,43,43,7964.htm>

d'équipements publics ou communautaires ou de biens pouvant accueillir de tels constructions ou équipements.

L'art R.IV.54-1 du CoDT précise le type de charges d'urbanisme.

Les exemples suivants de charges d'urbanisme contribuent à une urbanisation durable, en permettant le développement des modes de déplacement alternatifs à la voiture, en fournissant certains équipements assurant une vie de quartier et qui sont susceptibles d'éviter des déplacements, en favorisant la performance énergétique et le recours aux énergies renouvelables, en contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux changements climatiques :

- Réalisation d'une piste cyclable, d'un piétonnier, d'une liaison « mode doux » aux quartiers voisins, d'un chaînon manquant « mode doux » ;
- Construction d'un abribus ;
- Installation de bornes de rechargement pour véhicules électriques⁵ ;
- Création d'un parc ou d'un square, accessibles au public ;
- Plantation d'arbres en voirie ;
- Création d'un bassin d'orage paysager ;
- Création d'une plaine de jeux, d'un équipement sportif, construction d'une crèche, d'une maison de quartier ;
- Utilisation de matériaux écologiques ;
- Placement d'une installation de chauffage collective ;
- Placement d'une installation de production d'énergie renouvelable ;
- Maîtrise de la gestion de l'eau ;
- Plantation de haies ;
- ...

Exemple :

- Charte relative aux charges d'urbanisme à Namur et Herstal :
<http://www.uvcw.be/articles/33,116,43,43,6286.htm>

⁵ Il convient d'envisager la manière dont sera géré l'équipement lorsqu'il sera en service. Ce type de charge d'urbanisme pourrait par exemple être imposée lors de l'implantation d'une grande surface.

2. La négociation avec le promoteur du projet

Préalablement au dépôt de la demande de permis, des réunions peuvent être organisées entre la commune et le promoteur de projet pour permettre à ce dernier d'échanger sur le projet, d'obtenir une première appréciation sur la manière dont celui-ci est perçu et sur les orientations à prendre, de réunir les informations nécessaires (par exemple la politique communale en matière de charges d'urbanisme) afin de finaliser son projet au mieux, en l'adaptant éventuellement.

Ce type de réunion peut être formalisé dans le cadre de la réunion de projet (art. D.IV.31 du CoDT). Celle-ci réunit le(s) porteur(s) de projet, le ou les représentants de l'autorité compétente pour la délivrance du permis, et le ou les représentants des administrations ou commissions qui émettront un avis sur le projet. À noter que la réunion de projet est obligatoire si le projet présente certaines caractéristiques, notamment lorsque la demande porte sur plus de 150 logements.

3. Les chartes, lignes directrices de la commune

Certaines villes et communes rédigent des chartes ou des lignes directrices pour inciter les porteurs de projet à intégrer des mesures favorables au développement durable et à la lutte contre les changements climatiques dans la conception de leurs projets. L'objectif est également d'annoncer de manière transparente les attentes des autorités communales par rapport aux nouveaux projets.

Par exemple, la Ville de Namur a rédigé un ensemble de guides de bonnes pratiques d'aménagement urbain sur des thématiques récurrentes comme : la création et gestion d'espaces verts, la division d'immeubles en plusieurs logements, le logement adaptable et adapté, la création de nouvelles voiries et incorporation de voiries dans le domaine public, une note d'orientation des charges d'urbanisme.

https://www.namur.be/fr/ma-ville/administration/services-communaux/developpement-territorial/publications/guide-de-bonnes-pratiques-damenagement-urbain#b_start=0



POUR ALLER PLUS LOIN

Plusieurs documents sont à disposition des communes pour aider les décideurs à s'inscrire dans une démarche d'urbanisation durable :

- Lepur Université de Liège, *Référentiel quartiers durables*, SPW Editions Aménagement du territoire, février 2014 :
http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/myfiles/views/documents/publications/collections/SPW_Ref_Quartiers_Durables.pdf
- CPDT, *Des projets d'urbanisme pour renforcer le territoire – Référentiel*, SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, 2019 :
https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/referentiel_des_projets_d_urbanisme_pour_renforcer_le_territoire_web.pdf
- SWL, *Vade Mecum Bâtiments durables*
<https://www.swl.be/index.php/vade-mecum-batiment-durable>
- G. Dupont, *Le Guide communal d'urbanisme – Un outil pour favoriser la maîtrise énergétique et plus globalement le développement durable*, in *Mouvement communal*, mars 2019, pp. 38-49.
<http://www.uvcw.be/articles/3,234,43,43,7964.htm>