

# Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises

**Laure DEMEZ**

*Avocate*

*Correspondante scientifique UCLouvain*

*Chercheuse associée, CEDRE – USL-B*

**Valentine DEFER**

*Avocate*

*Chercheuse ULg*

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	4
II.	Cadres légaux et réglementaires	5
III.	Nature juridique des charges d'urbanisme	6
	A. Impôt ou redevance/rétribution ?	6
	B. Mesure compensatoire ?	7
	C. Commande publique ?	7
IV.	Distinction avec les conditions d'urbanisme	9
	A. Définitions des conditions d'urbanisme	9
	B. Limites jurisprudentielles des conditions	10
V.	Régime juridique des charges d'urbanisme	11
	A. Définitions des charges d'urbanisme	11
	B. Principes à respecter	13
	C. Faits générateurs	16
	D. Autorités compétentes	16
	E. Débiteurs	17
	F. Contenu des charges	17
	G. Spécificités du régime bruxellois des charges d'urbanisme	21
	H. Garanties financières des obligations de faire	27
	I. Phasage de réalisation des charges d'urbanisme	28
	J. Questions procédurales	30
	K. Sanctions en cas d'inexécution des charges d'urbanisme	32
	L. Conclusion	32

## I. Introduction

1. À l'occasion de la mise en œuvre d'un projet immobilier, l'autorité administrative peut imposer des obligations à charge des propriétaires fonciers. Traditionnellement, il est fait une distinction entre les *impositions qui ne sont pas liées à la délivrance d'un permis*, telles les taxes communales de remboursement ou d'urbanisation, les travaux acceptés par le propriétaire et les *impositions liées au permis*.

Parmi les impositions liées au permis, les *obligations de faire* sont à distinguer des *servitudes d'urbanisme*. Les servitudes d'urbanisme sont des *obligations de ne pas faire*, des restrictions au droit de propriété du demandeur de permis, des interdictions qui privent celui-ci de l'exercice de certaines de ses prérogatives de propriétaire, dans l'intérêt général. Au sein des *obligations de faire liées au permis*, il est encore à distinguer les notions de « conditions d'urbanisme » et de « charges d'urbanisme »<sup>1</sup>.

Après avoir rappelé l'évolution du cadre légal et réglementaire des « charges d'urbanisme » dans les

1. Sur ces notions et leurs régimes, on renvoie le lecteur aux nombreuses études et contributions suivantes : F. HAUMONT, « Les charges d'urbanisme », *Amén.*, 1994, pp. 170 à 181 ; M. KESTEMONT-SOUMERYN, « Les conditions assortissant les permis, les charges d'urbanisme et la péremption des permis », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 137 et s. ; L. VANOOST, « L'appréciation du bon aménagement des lieux au niveau des charges d'urbanisme », in *L'urbanisme dans les actes*, O. JAMAR (dir.), Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 133 à 211 ; B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, « [Art. 86] Charges d'urbanisme », in *Commentaire systématique de l'OPU-Droit de l'urbanisme à Bruxelles*, Kluwer, 2003 ; P. HENRY et N. VAN DAMME, « Le permis de lotir et les charges d'urbanisme », in *Les cahiers de l'urbanisme*, hors-série, mars 2001, pp. 73 et s. ; J. VAN YPERSELE, « Le système des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », *Immobilier*, 2004, liv. 9, pp. 1 à 5 ; J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, « Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions », 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, Bruxelles, 2006, pp. 590 à 605 ; P. LEVERT, « Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », *Amén.*, 2008/4, pp. 258 à 273 ; M. KESTEMONT, M. KAROLINSKI et F. DE MUYNCK, « Les conditions assortissant les permis – État des lieux », *Amén.*, 2011/4, pp. 249 à 264 ; P. HENRY et N. VAN DAMME, « Le permis de lotir et les charges d'urbanisme », in *Le permis de lotir – Difficultés d'application et propositions de solutions, Les Cahiers de l'Urbanisme*, hors-série, mars 2011, pp. 73 et s. ; B. PAQUES et P.-Y. ERNEUX, *Le permis d'urbanisation (Région wallonne)*, Kluwer, 2011, pp. 79 à 90 ; F. HAUMONT, « La compensation en droit de l'urbanisme et de l'environnement », *Amén.*, 2012/3, pp. 3 à 6 ; J. VAN YPERSELE, « Les charges d'urbanisme 'compensatoires' : limites et évolutions récentes », *Amén.*, 2012/3, n<sup>o</sup> spécial, pp. 63 à 70 ; F. DE PRETER, « Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen », *T.R.O.S.*, 2014, liv. 76, pp. 41 à 53 ; P. LEVERT, « Ceci n'est pas une rétribution. Réflexions sur la nature des charges d'urbanisme », in *D'urbanisme et d'environnement. Liber amicorum Francis Haumont*, CH.-H. BORN et F. JONGEN (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 319 à 326 ; M. PAQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme – Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 555 à 561 et 571 et 572 ; T. HAUZEUR, « Mort et vie des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », *Amén.*, 2015/1, pp. 20 à 33 ; M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, « L'arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme », *Jurim Pratique*, 2015/2, pp. 7 à 27 ; O. LEGRAND et F. DE MUYNCK, « Les permis et certificats d'urbanisme et de lotir », in *Le droit bruxellois – Un bilan après 25 ans d'application (1998-2014)*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 615 à 652 ; D. LAGASSE, « Art. 128 CWATUPE, Livre I, Titre V, Chapitre III, Section 9 », in *Commentaire systématique du CWATUP*, 2016, Kluwer, pp. 1 à 6 ; B. GORS et L. VANSNICK, « Les permis et certificats d'urbanisme n<sup>o</sup> 2 : aspects procédurales », in *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) : Décret du 20 juillet 2016*, Coll. ABeFDATU, Larcier, Bruxelles, 2017, pp. 397 à 407 ; V. LETELLIER, « [Art. D.IV.46-D.IV.61 CoDT] Décision sur les demandes de permis et de certificat d'urbanisme », in *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Kluwer, mars 2017, pp. 581 à 619 ; V. KEULLER et Q. DE RADIGUES, « Le contenu du permis d'urbanisme », in *Les autorisations d'urbanisme à Bruxelles au regard de la réforme du CoBAT*, B. HAVET et L. VANSNICK (coord.), coll. CJB, Larcier, Bruxelles, 2018, pp. 209 à 234 ; CH. THIÉBAUT, « La compétence de délivrance des permis, à la recherche d'un difficile équilibre », in *Les autorisations d'urbanisme à Bruxelles au regard de la réforme du CoBAT*, CJB, Larcier, Bruxelles, 2018, pp. 10 à 27.

deux Régions (II.), la présente contribution expose les questions de leur nature juridique (III.) et de ce qui les distingue des « conditions d'urbanisme » (IV.), pour ensuite se consacrer à une analyse comparative de leurs régimes juridiques régionaux (V.).

## II. Cadres légaux et réglementaires

**2. D'abord une compétence fédérale** – Le terme de « charges » est formellement introduit dans la législation belge à travers la réglementation sur le permis de lotir de la loi du 29 mars 1962 organique sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ainsi, selon l'article 58 de cette loi, seuls les lotissements sont « chargés »<sup>2</sup>. D'abord fédérale, la matière est régionalisée dès les années 1980. Chaque région va alors adopter son propre cadre législatif et réglementaire.

### 3. Ensuite une compétence régionale

**3.1. En Région wallonne** – Si, en 1984, le CWATU reproduit à l'identique l'article 58 de la loi du 29 mars 1962<sup>3</sup>, la notion de « charges d'urbanisme » apparaît telle quelle dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (en abrégé : CWATUP)<sup>4</sup>, tant pour le permis d'urbanisme que pour le permis de lotir. Confirmant la jurisprudence du Conseil d'État<sup>5</sup>, le législateur wallon fixe une liste exhaustive et limitative des charges pouvant être imposées.

Le décret RESAter<sup>6</sup> centralise le principe des charges d'urbanisme pour tous les permis dans l'article 128 du CWATUP et élargit la liste de ces charges en y intégrant « toute mesure favorable à l'environnement ». Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017, les articles D.IV.54 et R.IV.54-1 à -3 du Code du développement territorial (en abrégé : CoDT)<sup>7</sup> règlent la matière des charges d'urbanisme.

**3.2. En Région bruxelloise** – Par les articles 86 et 97 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la

planification et de l'urbanisme (en abrégé : OOPU)<sup>8</sup>, le législateur bruxellois étend également la possibilité d'imposer des charges d'urbanisme aux permis d'urbanisme. Ces charges sont alors facultatives et à exécuter en nature.

L'ordonnance du 18 juillet 2002<sup>9</sup> modifie l'OOPU afin de donner un fondement légal à la pratique réglementaire<sup>10</sup>, censurée par le Conseil d'État<sup>11</sup>, du versement d'une somme d'argent pour le financement d'actes et travaux et étend l'habilitation donnée au Gouvernement en l'autorisant à lister les hypothèses dans lesquelles les charges sont obligatoires. Par un arrêté du 12 juin 2003<sup>12</sup>, ci-après l'arrêté 2003, le Gouvernement bruxellois fixe un cadre réglementaire visant à rendre plus prévisibles les conditions dans lesquelles les charges d'urbanisme sont imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme<sup>13</sup>. Rien n'est prévu pour les charges imposées à l'occasion de la délivrance des permis de lotir qui sont uniquement régies par les dispositions du CoBAT.

En 2009, l'arrêté 2003 est annulé par le Conseil d'État aux motifs que certaines de ses dispositions excèdent les limites de l'habilitation législative et violent le principe de proportionnalité en soumettant tout changement de destination d'un immeuble, même sans travaux, à l'imposition de charges d'urbanisme obligatoires<sup>14</sup>. Suite à cet arrêt, le législateur bruxellois adopte l'ordonnance du 6 mai 2010<sup>15</sup> portant modification du CoBAT afin, pour le passé, d'opérer une validation législative de l'arrêté 2003 annulé et, pour le futur, de modifier les articles 100, 112 et 192 du CoBAT<sup>16</sup> en vue de consolider et d'étendre l'habilitation conférée au Gouvernement.

Sur la base de l'habilitation légale ainsi étendue, le Gouvernement adopte l'arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme<sup>17</sup>, ci-après

2. Par un arrêt du 9 juillet 1974, le Conseil d'État précise que ces charges d'urbanisme peuvent être mises en œuvre hors site, à condition qu'elles soient contiguës au projet et en rapport avec l'équipement du lotissement (C.E., 9 juillet 1974, commune de Schulen, n° 16.547).
3. Art. 56 CWATU.
4. Art. 86 et 91 du décret du 27 novembre 1997 du Conseil régional wallon modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (M.B., 12 février 1998, p. 3879).
5. C.E., 10 février 1970, Commune d'Essen, n° 13.950 ; 9 juillet 1974, Commune de Schulen, n° 16.547.
6. Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques (M.B., 2 juin 2009, p. 39554).
7. Pour la partie décrétole, cf. décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial (M.B., 14 novembre 2016). Pour la partie réglementaire, cf. arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du Code du développement territorial (M.B., 3 avril 2017).
8. M.B., 7 octobre 1991, p. 22091.
9. M.B., 7 août 2002.
10. A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 3 mars 1995 arrêtant le plan régional de développement (M.B., 27 mars 1995, p. 6901).
11. C.E., 3 décembre 1997, CNC et crts, n° 69.975.
12. A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme (M.B., 7 juillet 2003, p. 36152).
13. Cet arrêté est modifié par l'arrêté du 18 décembre 2003 (M.B., 9 janvier 2004).
14. C.E., 15 juin 2009, UPSI et crts, n° 194.193 ; cf. O. VAN DER KINDERE, « En bref : l'annulation de l'arrêté relatif aux charges d'urbanisme », *Jurim Pratique*, 2009/2, pp. 345 à 349.
15. M.B., 19 mai 2010, p. 27607.
16. Dispositions qui régissent la matière des charges d'urbanisme pour les permis d'urbanisme et les permis de lotir depuis 2004.
17. M.B., 2 décembre 2013, p. 94563 ; le recours introduit contre l'arrêté 2013 a été rejeté (C.E., 20 avril 2015, asbl COMEOS, n° 230.917).

l'arrêté 2013, largement inspiré de son prédécesseur de 2003<sup>18</sup>.

La récente réforme du CoBAT par l'ordonnance du 30 novembre 2017<sup>19</sup> apporte quelques modifications au régime des charges d'urbanisme, lesquelles sont entrées en vigueur, après report par une ordonnance modificative du 4 avril 2019<sup>20</sup>, le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

### III. Nature juridique des charges d'urbanisme

4. La question de la nature juridique des charges d'urbanisme, qui fait toujours débat, est d'importance dès lors qu'elle détermine le régime juridique de base de la charge.

#### A. Impôt ou redevance/rétribution ?

5. Sur la base de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État, ces notions sont définies comme suit : « Les redevances sont ainsi la rémunération d'un service facultatif, rendu à la demande d'un administré qui en retire un avantage personnel et direct. Les impôts, par contre, se rapportent à des actions auxquelles les intéressés ne peuvent se soustraire, sont affectés aux services d'utilité générale et ne sont pas la juste contrepartie d'un service rendu à l'intéressé »<sup>21</sup>.

L'impôt, régi par les articles 170 et 172 de la Constitution, présente ainsi deux caractéristiques essentielles : il est *obligatoire*, en ce sens que les redevables ne peuvent s'y soustraire ; il est *contributif*, en ce sens qu'il participe au financement des charges collectives. Il ne constitue pas la contrepartie immédiate ou personnelle d'un service dont le redevable bénéficie à titre individuel. Le principe de légalité fiscale garanti par l'article 170, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution lui est applicable, ce qui signifie qu'il doit être établi par le législateur en tous ses éléments constitutifs essentiels (matière imposable, désignation des contribuables, assiette/base d'imposition, taux d'imposition, éventuelles exonérations et diminutions d'impôt), sans possibilité de dérogation<sup>22</sup>.

La redevance ou rétribution, établie sur la base de l'article 173 de la Constitution, est, quant à elle, due en contrepartie d'un service facultatif, rendu à la demande d'un administré qui en retire un avantage personnel et direct. Elle doit être proportionnée en ce sens qu'elle suppose nécessairement l'existence d'un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et le montant dû pour celui-ci<sup>23</sup>. Finalement, une fois autorisée en son principe par le législateur, elle peut être définie par l'exécutif<sup>24</sup>.

Ainsi, comme le rappelle T. Hauzeur, « l'enjeu de la distinction réside dans le fait que les redevances et impôts sont soumis à des règles fondamentalement différentes dont le non-respect entraîne l'annulation »<sup>25</sup>. Et cet auteur de développer que, contrairement aux redevances, les impôts sont soumis au principe de légalité fiscale, au principe de l'égalité devant l'impôt, au principe de l'annualité et au caractère d'ordre public du droit fiscal.

6. À deux reprises, concernant des charges en numéraire bruxelloises, le Conseil d'État confirme qu'il ne s'agit pas d'un impôt, mais bien d'une rétribution et, à ce titre, que cette charge en numéraire n'est légale « qu'à la condition que le montant perçu soit en relation avec la prestation fournie, c'est-à-dire avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charges d'urbanisme »<sup>26</sup>. La portée exacte de ces arrêts est toutefois discutée par la doctrine. T. Hauzeur est enclin à opter pour un enseignement limité de l'arrêt du 15 juin 2009 aux seules charges en numéraire à l'exclusion des charges en nature. Il y relève, en outre, des contradictions et des écueils en ce que la thèse du Conseil d'État « pourrait ne pas rencontrer toutes les spécificités des charges d'urbanisme et risque d'en réduire fortement le champ d'application ». Il précise ainsi que les spécificités des charges d'urbanisme résident dans leur double objectif : d'une part, internaliser les externalités d'un projet (éviter les répercussions néfastes sur les finances publiques) et, d'autre part, participer au bon aménagement du territoire. Il en déduit que les charges ne peuvent se limiter, comme semble le considérer le Conseil d'État, aux seuls travaux « en relation immédiate » avec le projet et qui profitent principalement au bénéficiaire

18. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, auteurs de cet arrêté, résumant les différences notables avec l'arrêté 2003 dans les termes suivants : « modification des hypothèses donnant lieu soit à l'imposition obligatoire de charges (art. 5), soit à l'exonération de celle-ci (art. 9), à la valeur fixée pour chaque type de projet obligatoirement chargé (art. 6), à la possibilité ouverte au demandeur de permis d'intégrer dans sa demande de permis une proposition d'exécution en nature des charges d'urbanisme, qui ne lie pas l'autorité délivrante (art. 10) et à l'instauration, pour les charges en numéraire, d'un délai maximum de mise en œuvre des actes et travaux à financer grâce à ces charges, dont le dépassement par l'autorité entraîne l'obligation de rembourser la partie de la somme non encore utilisée (art. 12) » (M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, « L'arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme », *Jurim Pratique*, 2015/2, p. 10).

19. Ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes (*M.B.*, 20 avril 2018, p. 35084).

20. *M.B.*, 15 avril 2019, p. 38433.

21. T. HAUZEUR, o.c., p. 22 ; Cass., 10 septembre 1998, *Pas.*, 1998, p. 397 ; Cass., 10 mai 2002, *F.J.F.*, p. 721 ; Cass., 14 janvier 2013, C.11.0769.N, *www.cass.be*.

22. Par ex. C.E., 23 novembre 2018, FED HORECA BXL, n° 243.028.

23. Par ex. C.E., 18 avril 2016, FEDCAF BELGIUM, n° 234.417 ; 5 mars 2019, OBF, n° 243.878 ; 11 septembre 2019, asbl ADDE et crts, n° 245.404 ; C.C., n° 18/2018, 22 février 2018.

24. J. KIRKPATRICK et P. GLINEUR, « La distinction entre impôt et rétribution régie par l'article 113 de la Constitution », in *Mélanges offerts à J. Velu Présence du droit public et des droits de l'homme*, Bruylant, 1992, p. 549 ; P. LEVERT, « Les charges d'urbanisme ... », o.c., p. 262.

25. T. HAUZEUR, o.c., p. 22.

26. C.E., 15 juin 2009, UPSI, n° 194.193 ; 20 avril 2015, asbl COMEOS, n° 230.917.

du permis. Or, il ajoute qu'une externalité des charges peut être caractéristique d'un impôt. Cela étant, il relève que l'obstacle principal pour conclure à la nature d'impôt de telles charges externes est l'absence de caractère contraignant dans le chef du titulaire du permis, celui-ci pouvant toujours renoncer au permis et échapper à la charge d'urbanisme<sup>27</sup>. T. Hauzeur rejoint, en cela, P. Levert qui exclut la nature d'impôt pour la charge externe en ce qu'elle s'inscrit dans un mécanisme facultatif<sup>28</sup>, cet auteur nuancé toutefois son propos pour les charges obligatoires et revenant partiellement sur son analyse quelques années plus tard<sup>29</sup>.

Cela étant, il est un fait que le Conseil d'État ne s'est prononcé explicitement que sur la nature des seules charges en numéraire pour lesquels la contrepartie consisterait à être délié de l'obligation d'exécuter les travaux, mais n'a pas évoqué la contrepartie des charges en nature, ni leur nature<sup>30</sup>.

De par leur portée limitée et le caractère évolutif de la notion de charges d'urbanisme, ces arrêts ne paraissent pas trancher de manière définitive la question de la nature des charges d'urbanisme, tant en numéraire qu'en nature. La doctrine reste d'ailleurs partagée<sup>31</sup>.

## B. Mesure compensatoire ?

7. Dans son arrêt du 15 juin 2009<sup>32</sup>, le Conseil d'État semble limiter l'objectif des charges d'urbanisme au fait « d'éviter qu'une opération immobilière rentable pour le maître d'ouvrage ait des répercussions néfastes sur les finances du pouvoir public intéressé – le plus souvent la commune – en l'obligeant à réaliser des travaux qui profitent principalement au bénéficiaire du permis ».

Ainsi, au terme de l'analyse de cet arrêt, J. Van Ypersele conclut qu'en l'état actuel du droit bruxellois, les charges d'urbanisme n'ont « pas pour objet de compenser un dommage urbanistique ou environnemental, mais uniquement de compenser les dépenses publiques susceptibles d'être engagées du fait du projet »<sup>33</sup>. Cet

auteur voit, dans l'évolution des législations, la volonté d'instituer un « mécanisme de participation ou de financement de la politique du logement, davantage qu'un mécanisme de compensation d'un dommage urbanistique ou environnemental » et relève une « tendance lourde à imposer (...) des charges externes ou internes au projet, mais non nécessaires à son fonctionnement, indépendamment de l'existence de répercussions négatives du projet sur les finances publiques et sans que l'importance des charges imposées soit fonction de ces répercussions, puisqu'elles sont évaluées en ayant égard au montant de l'investissement consenti ou par rapport à l'avantage que le titulaire du permis tire de son autorisation »<sup>34</sup>.

N. Bernard et M. Didier perçoivent, « en filigrane » de l'arrêt du 20 avril 2015<sup>35</sup>, que « le Conseil d'État semble admettre que des charges d'urbanisme couvrent des frais de la collectivité qui, s'ils ne sont pas causés par les faits générateurs, viennent en tout cas en corriger (ou neutraliser) les effets. Il n'y a dès lors qu'un pas à franchir pour imaginer que le Conseil d'État envisage la charge en logement comme un véritable mécanisme de compensation, visant à contrebalancer les effets d'un projet sur son environnement »<sup>36</sup>.

8. En Wallonie, l'article D.IV.54 du CoDT précise désormais expressément que les charges d'urbanisme doivent s'analyser comme un mécanisme compensatoire (« en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal »).

## C. Commande publique ?

9. La question de la qualification de commande publique pour certaines charges d'urbanisme doit être examinée au regard de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>37</sup>.

En 2003, interrogée sur la compatibilité du droit des charges d'urbanisme bruxellois en projet avec le droit européen sur les marchés publics, la section de législation du Conseil d'État, faisant référence à la jurisprudence *Scala de Milan* de la Cour de justice de l'Union européenne sur la Directive « Marchés publics »<sup>38</sup>, a

27. T. HAUZEUR, o.c., p. 23.

28. P. LEVERT, « Les charges d'urbanisme ... », o.c., p. 26.

29. P. LEVERT, « Ceci n'est pas une rétribution ... », o.c., pp. 319 à 326.

30. La Commission régionale de développement retient la nature de redevance dans son avis du 29 octobre 2012 sur le PRAS démographique : cf. J.-CH. VANDE-RHAEGEN, « L'imposition au secteur privé d'une charge d'urbanisme logement' : la réponse du secteur privé », *Jurim Pratique*, 2015/2, p. 94.

31. P. LEVERT, « Les charges d'urbanisme ... », o.c., pp. 258 à 261 ; P. LEVERT, « Ceci n'est pas une rétribution... », o.c., pp. 319 à 326 ; J. VAN YPERSELE considère qu'il est paradoxal de retenir la nature de rétribution et, en même temps, d'évaluer la proportionnalité de la charge non seulement par rapport à l'ampleur des répercussions du projet sur les finances publiques, mais également au regard du montant de l'investissement consenti. Il considère également que la qualification de « rétribution » est paradoxale par rapport à la finalité environnementale poursuivie par certaines charges (J. VAN YPERSELE, o.c., pp. 65 à 69).

32. C.E., 15 juin 2009, UPSI, n° 194.193.

33. J. VAN YPERSELE, o.c., p. 65.

34. J. VAN YPERSELE, o.c., p. 69.

35. C.E., 20 avril 2015, asbl COMEOS, n° 230.917.

36. N. BERNARD et M. DIDIER, « Imposer la mixité sociale ? Réflexions autour de la charge d'urbanisme « logement » en Région bruxelloise », *Jurim Pratique*, 2015/2, p. 46.

37. Cf. not. F. GUÉRENNE, « Droit des commandes publiques et droit de l'urbanisme : droits parallèles ou droits intégrés ? », in *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 209 à 218 ; P. NIHOUL, « Marchés publics et aménagement du territoire », in *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 1017 à 1018 ; M. VON KUEGELGEN et P.-Y. ERNEUX, « Les permis d'urbanisme : de la nécessaire convergence du droit de l'urbanisme et du droit privé mais laquelle ? », *Jurim Pratique*, 2013/2, p. 217.

38. C.J.U.E., 12 juillet 2001 (Ordine degli Architetti), Aff. C-399/98, Rec., p. I-5409.

considéré qu'à défaut de convention de lotissement et dès lors que « l'exécution des ouvrages dont la réalisation serait imposée en vertu des dispositions en projet ne viendrait pas en déduction d'une dette de somme », l'autorité qui impose, par un acte unilatéral, une charge d'urbanisme au titulaire du permis ne conclut pas avec celui-ci un marché public de travaux déguisé.

Se prévalant du fait que la Cour ne s'est pas, à ce jour, prononcée sur les dispositions en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale, qu'il convient de donner un effet utile aux directives européennes et que, dans le dispositif de l'arrêt de la Cour, il n'est plus fait référence à la notion de « contrat à titre onéreux », la section de législation du Conseil d'État nuance toutefois son propos en relevant que « la circonstance que les charges (...) ne font pas formellement l'objet d'un contrat entre le demandeur du permis et l'autorité délivrante n'est pas de nature à exclure la requalification de l'opération en marché public ». Elle perçoit ainsi un grand risque de requalification dans les cas où le bénéficiaire du permis retirerait un avantage de l'opération, ce qui peut résulter du fait que « ces charges seraient déterminées avec précision en parfait accord avec le demandeur du permis », qu'une analyse économique ferait apparaître qu'« en l'échange des avantages que retirerait le bénéficiaire du permis, l'autorité compense auprès de celui-ci, dans le respect du principe de proportionnalité (...), les charges que le projet donnant lieu au permis fait peser sur elle » ou encore du fait que « la charge qui imposerait au titulaire du permis de réaliser un ouvrage et d'en céder ensuite la propriété à une autorité publique moyennant une contrepartie, consist(e) (...), par exemple mais pas nécessairement, dans une somme d'argent »<sup>39</sup>. Pour rencontrer cette objection, le législateur bruxellois rappelle que les cessions prévues par les articles 100 et 112 du CoBAT s'opèrent à titre gratuit, ce qui exclurait la notion de contrat à titre onéreux et, partant, de marché public<sup>40</sup>.

Ainsi, selon cette jurisprudence, la circonstance que les charges ne font pas formellement l'objet d'un contrat entre le demandeur du permis et l'autorité délivrante n'est pas de nature à exclure la requalification de l'opération en marché public. Dans leur analyse de cet arrêt, M. Von Kuegelgen et P.-Y. Erneux relèvent néanmoins que, bien que les charges ne résultent que

du permis à Bruxelles et en Wallonie, « en pratique (...) les modalités d'exécution des charges font très souvent l'objet d'un contrat distinct et postérieur ou concomitant au permis »<sup>41</sup>. Ils en déduisent que « la circonstance que la réalisation des ouvrages imposés par le permis à titre de charge soit requise par la réglementation interne, que le cocontractant de l'administration soit nécessairement titulaire d'un droit sur le terrain ou encore que l'administration n'ait pas le choix de son cocontractant ne suffit pas à exclure une relation contractuelle nouée entre l'administration et le lotisseur ».

Dans son arrêt *Libert* du 8 mai 2013<sup>42</sup>, la Cour de justice précise en outre que, pour pouvoir conclure à l'existence d'une relation contractuelle « certaine » lorsque les obligations imposées à l'opérateur économique découlent de la loi, l'acte unilatéral doit s'accompagner d'une convention qui détermine les ouvrages à réaliser et les conditions y afférentes<sup>43</sup>. Ainsi, la Cour impose la signature d'un contrat, lequel doit porter sur la réalisation des ouvrages (en l'espèce des logements sociaux) et pas exclusivement leur mise sur le marché, pour que la charge soit considérée comme un marché public. La Cour semble ici revenir sur sa jurisprudence *Scala* dès lors qu'en l'absence d'un tel contrat formel, tout risque de requalification des charges d'urbanisme en marché public serait dorénavant écarté. Dans leur analyse de cet arrêt, M. Von Kuegelgen et P.-Y. Erneux précisent toutefois que « la simple conclusion d'une convention ne suffit (...) pas », encore faut-il que ce contrat contienne des éléments relatifs à la réalisation des ouvrages (et pas uniquement leur mise sur le marché) pour pouvoir conclure en l'existence de l'élément contractuel requis au sens de la jurisprudence de la Cour<sup>44</sup>.

**10.** Quant au caractère onéreux du contrat<sup>45</sup>, ces auteurs relèvent qu'il est « tributaire des circonstances particulières de chaque espèce » et renvoient à la jurisprudence *Scala* qui admet le caractère onéreux du contrat conclu en cas de réalisation directe d'un ouvrage d'équipement car, ce faisant, le titulaire du permis « s'acquitte d'une dette de même valeur au profit de la commune, sous la forme d'une contribution aux charges d'équipements publics, ce, sans que le caractère alternatif de l'obligation (contribution en espèces ou exécution directe des ouvrages) ne permette d'en différencier la cause »<sup>46</sup>.

39. Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 35689/4 du 8 octobre 2003 sur l'avant-projet d'ordonnance portant certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire, *Doc.*, Cons. Rég. Brux-Cap., sess. ord. 2003-2004, A/501-1, p. 118.

40. *Doc.*, Cons. Rég. Brux-Cap., sess. ord. 2003-2004, A/501-1, p. 32.

41. M. VON KUEGELGEN et P.-Y. ERNEUX, *o.c.*, p. 217.

42. C.J.U.E., 8 mai 2013 (Eric Libert), Aff. C-197/11 et C-203/11.

43. B. CAMBIER, P. LAGASSE et A. PATERNOSTRE, « Le champs d'application personnel et matériel de la nouvelle loi sur les marchés publics », in *Le droit des marchés publics à l'aune de la réforme du 1er juillet 2013*, S. BEN MESSAOUD et F. VISEUR (dir.), CJB, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 98, n° 85.

44. M. VON KUEGELGEN et P.-Y. ERNEUX, *o.c.*, p. 217.

45. Cf. not. C. DUBOIS et I. VAN KRUCHTEN, « La notion de titre onéreux – Essai du parent pauvre de la définition de marché public », in *Chron. des marchés publics 2009-2010*, Bruxelles, EBP, 2010, p. 227.

46. M. VON KUEGELGEN et P.-Y. ERNEUX, *o.c.*, p. 218.

Il n'en résulte donc pas pour autant un paiement par la commune. Il suffit que le bénéficiaire du permis retire un avantage de l'opération, quel qu'il soit.

Selon plusieurs auteurs, la principale question est de savoir si les ouvrages réalisés vont entrer ou non dans le patrimoine de l'autorité délivrante. Dans l'affirmative, ils pourraient se voir soumis à la législation sur les marchés publics<sup>47</sup>.

Dans le cadre du recours introduit contre l'arrêté du 26 septembre 2013<sup>48</sup>, le Conseil d'État rejette la possible qualification de commande publique, sans toutefois motiver sa décision sur ce point, se contentant d'une pétition de principe selon laquelle l'arrêté attaqué est étranger à la législation sur les marchés publics.

## IV. Distinction avec les conditions d'urbanisme

### A. Définitions des conditions d'urbanisme

#### 1. Région bruxelloise

**11.** Le CoBAT ne définit pas ces conditions, si ce n'est en précisant qu'elles doivent être « destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux », et n'identifie pas de motifs de conditionnement du permis, ceux-ci relevant du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du bon aménagement des lieux exercé par l'autorité délivrante. Certaines conditions sont toutefois directement imposées par le CoBAT<sup>49</sup>.

Ce sont les articles 156/2, 188 et 188/5 du CoBAT qui habilite respectivement le collège, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement à les imposer.

Si ces autorités disposent de la possibilité d'assortir le permis de conditions, elles peuvent également décider de refuser le permis après avoir, toutefois, vérifié au préalable que l'imposition de conditions ne pourrait pas rendre le projet acceptable<sup>50</sup>. Par contre, « il ne peut être reproché à l'autorité de ne pas faire usage de la possibilité d'imposer des conditions lorsque, outre les aspects du projet qui auraient éventuellement pu être modifiés par ce biais, sa décision de refus repose également sur d'autres motifs »<sup>51</sup>.

#### 2. Région wallonne

**12.** Après avoir rappelé, en son alinéa 1<sup>er</sup>, l'obligation générale de motivation formelle d'une décision statuant sur une demande de permis<sup>52</sup>, l'article D.IV.53, alinéa 2, du CoDT précise que les conditions d'urbanisme sont celles qui sont « nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

Ainsi, en Région wallonne, les « conditions d'urbanisme » semblent se distinguer des « charges d'urbanisme » en ce qu'elles ont pour objet de permettre la réalisation du projet envisagé moyennant des mesures visant à l'intégrer à son environnement ou à en assurer sa faisabilité<sup>53</sup> alors que les charges visent à « compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité »<sup>54</sup>.

L'article D.IV.53., alinéa 3 du CoDT énonce enfin qu'« Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ». Se référant aux travaux préparatoires de cette disposition, B. Gors et L. Vansnick relèvent ici une exigence de motivation spéciale des permis au regard du critère de la compatibilité du projet avec « le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides », mais également au regard des « circonstances urbanistiques locales »<sup>55</sup>.

**13.** Le Code identifie plusieurs types de motifs de refus ou de conditionnement, lesquels ne sont toutefois pas énumérés de manière limitative (« notamment ») :

**13.1. Compatibilité du projet avec les plans, schémas et guides** – Conformément à l'article D.IV.53, alinéa 3, du CoDT, le projet doit être compatible « avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides ». À défaut, pour autant que des dérogations ou écarts prévus aux CoDT ne soient pas consentis par l'autorité délivrante, le permis est refusé ou soumis à conditions. Une condition pourrait

47. P. LEVERT, « Les charges d'urbanisme ... », o.c., p. 272 ; N. BERNARD et M. DIDIER, o.c., p. 43.

48. C.E., 20 avril 2015, asbl COMEOS, n° 230.917.

49. Cf. Conditions fixées par l'avis du SIAMU qui s'imposent à l'autorité délivrante en vertu de l'article 193 du CoBAT.

50. C.E., 21 mars 1986, de Marchin et Ledent, n° 26.288 ; M. KESTEMONT, M. KAROLINSKI et F. DE MUYNCK, o.c., p. 250 ; V. KEULLER et Q. DE RADIGUES, « Le contenu du permis d'urbanisme », in *Les autorisations d'urbanisme à Bruxelles au regard de la réforme du CoBAT*, B. HAVET et L. VANSNICK (coord.), coll. CJB, Larcier, Bruxelles, 2018, p. 212.

51. V. KEULLER et Q. DE RADIGUES, o.c., p. 212 ; M. KESTEMONT, M. KAROLINSKI et F. DE MUYNCK, o.c., p. 250.

52. C.R.I.C., Doc., Parl. w., 2015-2016, séance n° 173 du 26 mai 2016, p. 59.

53. M. KESTEMONT-SOUMERYN, o.c., p. 137.

54. Art. D.IV.54, CoDT ; cette distinction paraît toutefois floue dès lors que des charges d'urbanisme, bien que compensatoires, pourraient être vues comme permettant la réalisation d'un projet qui, sans elles, ne pourrait pas être admis et, partant, relever également de la notion de conditions. La frontière entre ces deux notions étant particulièrement mince, ce sera de la responsabilité de l'autorité délivrante d'opter pour une qualification plutôt que l'autre.

55. B. GORS et L. VANSNICK, o.c., p. 397.

ainsi avoir pour objet de rendre le projet compatible avec les plans, schémas et guides.

**13.2. Intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti** – Selon l'article D.IV.53, alinéas 2 et 3, du CoDT, au vu des « circonstances urbanistiques locales » et de la situation de droit qui l'encadre, le permis est refusé ou soumis à conditions lorsqu'il n'est pas intégrable à son environnement bâti et non bâti. En effet, l'autorité administrative est en charge du « bon aménagement des lieux »<sup>56</sup>, notion évolutive<sup>57</sup> qui se rapporte aux « intérêts protégés » repris à l'article D.I.1 du CoDT, soit « les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité », et doit procéder à un examen concret du « bon développement territorial ». Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour conclure à l'intégration d'un projet à son environnement ou non.

**13.3. Faisabilité du projet** – La faisabilité d'un projet est une notion essentiellement technique qui doit être évaluée *in concreto*, « compte tenu de la situation des lieux »<sup>58</sup>. Elle laisse moins de marge de manœuvre à l'autorité administrative dans sa prise de décision, qui doit s'assurer que les actes ou travaux sont possibles<sup>59</sup>.

Mettant un terme à la jurisprudence du Conseil d'État qui considérait<sup>60</sup>, en application du principe de l'indépendance des polices administratives<sup>61</sup>, que les conditions assortissant un permis d'urbanisme ne pouvaient être en lien avec l'exploitation du projet<sup>62</sup>, l'article D.IV.53, alinéa 2 du CoDT précise que la « faisabilité du projet » équivaut à sa « mise en œuvre et son exploitation ». V. Letellier en déduit une nouvelle règle générale attributive, à l'autorité délivrante, de la compétence de délivrer un permis sous des conditions relatives à l'exploitation du projet<sup>63</sup>. B. Gors et L. Vansnick observent ainsi que « pourraient entrer dans ce cadre, les conditions portant sur des mesures

d'atténuation ou de compensations liées à l'autorisation d'un projet dans un site Natura 2000 »<sup>64</sup>.

**13.4. Motifs spécifiques** – À côté des motifs « généraux » de faisabilité et d'intégration du projet énoncés à l'article D.IV.53 et repris sous les points a., b. et c. ci-avant, les articles D.IV.55 à D.IV.58 du CoDT reprennent<sup>65</sup> les différents motifs « spécifiques » de refus ou de conditionnement du permis qui étaient dispersés dans le CWATUP<sup>66</sup>. Pour éviter toute mauvaise interprétation, le législateur de 2016 précise qu'« il va cependant de soi que les motifs de la décision ne se limitent pas (aux motifs spécifiques). C'est ainsi que l'autorité qui délivre le permis peut évidemment imposer d'autres conditions que celles qui sont en lien avec les motifs énoncés »<sup>67</sup>.

Lorsque le projet ne rencontre pas un des critères énoncés par ces articles, le projet est présumé ne pas être faisable ou intégrable et l'autorité doit, en conséquence, soit imposer les conditions afin de répondre à ces critères, soit refuser le permis à défaut de vouloir ou de pouvoir imposer les conditions nécessaires. Le pouvoir de l'autorité est lié<sup>68</sup>. Ces motifs spéciaux sont les motifs liés à la viabilisation du terrain, à la protection des personnes, des biens ou de l'environnement et à la planologie en cours.

## B. Limites jurisprudentielles des conditions

**14.** De manière constante et abondante, la jurisprudence du Conseil d'État<sup>69</sup> balise les caractéristiques des conditions. La haute juridiction ajoute que « ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise ». Elles peuvent être résumées comme suit :

1) la condition doit être *nécessaire*. Cette limite est expressément consacrée par le CoBAT et le CoDT ;

56. Selon B. GORS et L. VANSNICK, « on peut raisonnablement s'attendre à ce que le Conseil d'État analyse cette exigence *motivation au regard des circonstances urbanistiques locales* dans la continuité du 'principe du bon aménagement des lieux', principe aux contours flous qui, par nature, n'est pas exempt d'une certaine subjectivité » (B. GORS et L. VANSNICK, *o.c.*, p. 398 et la jurisprudence du Conseil d'État qu'ils citent en note infrapaginale 163).

57. C.E., 6 octobre 2016, Emo et Halleux, n° 236.023.

58. C.E., 30 juin 2016, Van Laer, n° 253.301.

59. C.E., 2 avril 2014, Berwart et crts, n° 227.002.

60. B. JADOT, « L'autorité qui délivre un permis d'urbanisme a-t-elle le pouvoir de régler l'exercice d'une activité ? », *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum F. Haumont*, C.-H. BORN et F. JONGEN (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 245 et s.

61. Sur ce principe applicable en matière d'urbanisme et d'environnement, cf. not. Y.-S. BROUHNS et L. VANSNICK, « Les principes généraux en droit de l'urbanisme et de l'environnement », in *Les principes généraux du droit administratif*, F. VISEUR et S. BEN MESSAOUD (coord.), CJB, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 737 à 739 ; M. PÂQUES, « Combinaison des polices administratives », *Amén.*, 2000, n° spécial, p. 60 ; J. SAMBON et N. DE SADELEER, « L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les autres polices administratives », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 367.

62. Laquelle est spécialement encadrée par le permis d'exploitation.

63. V. LETELLIER, « [Art. D.IV.46-D.IV.61 CoDT] Décision sur les demandes de permis et de certificat d'urbanisme », *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Kluwer, Liège, 2018, p. 594.

64. B. GORS et L. VANSNICK, *o.c.*, p. 403.

65. Sous la réserve de quelques reformulations, adaptations et ajouts (not. les nouveaux motifs liés à l'accessibilité à un intérieur d'un îlot susceptible d'être urbanisé, à l'aménagement des voiries ou encore au critère de salubrité de l'éclairage naturel des logements).

66. Les motifs visés à l'article 107 du CWATUP (motifs liés à la planologie en cours), à l'article 128 (motifs liés à la viabilisation du terrain tels que la performance énergétique des bâtiments, l'accessibilité à une voirie suffisamment équipée, l'épuration des eaux usées), à l'article 135 (motifs liés à l'alignement) et à l'article 136 (motifs liés à la protection des personnes, des biens ou de l'environnement tels que le risque d'accident majeur, le risque naturel ou la contrainte géotechnique majeurs, la protection des zones naturelles protégées).

67. Projet de décret CoDTbis, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 53.

68. V. LETELLIER, *o.c.*, p. 594.

69. Par ex. C.E., 12 janvier 2017, Vanden Abeel et Lejuste, n° 237.020 ; 29 juin 2017, Ville de Châtelet, n° 238.732 ; 18 octobre 2017, De Pue, n° 239.424 ; 30 novembre 2017, Ville de Charleroi, n° 240.046.

- 2) la condition doit être *claire et précise* : elle ne doit laisser aucune marge d'appréciation au titulaire du permis quant à sa mise en œuvre et l'opportunité de s'y conformer, ne reposer sur aucun élément aléatoire et ne pas être en contradiction avec d'autres prescriptions ou conditions du permis ;
- 3) la condition doit être *limitée et accessoire* : elle ne peut modifier l'objet initial de la demande et ne peut porter que sur des éléments secondaires ;
- 4) la condition ne peut pas être *suspensive* : elle ne peut pas porter sur la réalisation d'un événement futur et incertain ou dont la réalisation dépendrait d'un tiers ou d'une autre autorité dès lors que le permis revêt un caractère exécutoire et, en conséquence, doit être susceptible d'exécution directe ;
- 5) la condition ne peut pas imposer le dépôt de *plans modificatifs ou complémentaires* dès lors que l'autorité ne peut délivrer un permis que sur la base de plans complets, qui ne devront plus être modifiés ou complétés<sup>70</sup>.

Sous le CoDT et le CoBAT, tels qu'adoptés et réformés respectivement en 2016 et 2017, les conditions d'urbanisme paraissent devoir continuer à être limitées conformément à cette jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État.

**15.** Le CoDT semble toutefois faire expressément exception<sup>71</sup> à l'interdiction de conditions se référant à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité, en ce qui concerne les conditions relatives aux travaux de voiries prévus à l'article D.IV.56.

Sur base de cette disposition, l'autorité peut, lorsque des aménagements relatifs à la voirie apparaissent indispensables en cours de procédure pour la mise en œuvre d'un permis, subordonner celle-ci (et non pas la délivrance) à l'octroi d'un autre permis qui a pour objet l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ou régionales, octroi qui dépend, conformément à l'article 7 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale<sup>72</sup>, de l'accord préalable du conseil communal ou du Gouvernement statuant sur recours. Délivrer un permis assorti d'une telle condition est toutefois source d'insécurité juridique. En effet, si le conseil refuse définitivement de donner son accord aux aménagements voyers, le

permis délivré ne pourra tout simplement pas être mis en œuvre. En outre, en l'absence d'une délibération préalable du conseil communal à la délivrance du permis, il pourrait être reproché à l'autorité délivrante de ne pas avoir pu apprécier en connaissance de cause la conformité du projet avec le bon aménagement des lieux<sup>73</sup>.

Cela étant, les travaux de voirie visés à l'article D.IV.56 du Code sont à distinguer de ceux visés à l'article D.IV.41<sup>74</sup>. Selon V. Letellier l'article D.IV.56 est relatif à des aménagements à la voirie indispensables mais non inclus dans la demande de permis alors que l'article D.IV.41 ne porte que sur ceux repris dans la demande de permis<sup>75</sup>. Cet auteur ajoute que « le mécanisme de scission des procédures » prévu à l'article D.IV.56 peut « trouver à s'appliquer non seulement lorsque les aménagements voyers s'avèrent indispensables à titre de conditions, mais également lorsqu'ils le sont à titre de charges d'urbanisme en vue de compenser l'impact du projet sur la collectivité. L'initiative en revient tant au demandeur qu'à l'autorité ».

## V. Régime juridique des charges d'urbanisme

### A. Définitions des charges d'urbanisme

#### 1. Région bruxelloise

**16.** Le CoBAT ne définit pas les charges d'urbanisme, si ce n'est par le renvoi au principe de proportionnalité et à la nature des actes et travaux autorisés.

Quant aux objectifs des charges imposées lors de la délivrance des permis d'urbanisme, le préambule de l'arrêté 2013 mentionne qu'elles ont « essentiellement pour objectif de financer une série d'actes et travaux dont la demande est générée par le projet qui rend la charge exigible ». En outre, parmi ces actes et travaux, des priorités sont fixées, l'objectif prioritaire étant le développement de « l'attractivité résidentielle » de la Région par la mise en place d'une « politique renforcée en matière de logements, d'espaces publics et d'équipements d'intérêt collectif »<sup>76</sup>.

70. C.E., 28 septembre 2001, Commune de Watermael-Boitsfort, n° 99.256.

71. B. GORS et L. VANSNICK, o.c., p. 400.

72. M.B., 4 mars 2014, p. 18244.

73. Cf. D. LAGASSE, « Les voiries dans les lotissements – Aspects de droit administratif », *Jurim Pratique* 2013/2, p. 313 et la doctrine citée par cet auteur en note infrapaginale 20.

74. L'article D.IV.41, alinéa 1<sup>er</sup>, est libellé comme suit : « Lorsque la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 comporte une demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale, l'autorité chargée de l'instruction de la demande soumet, au stade de la complétude de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 ou à tout moment qu'elle juge utile, la demande de création, de modification ou de suppression de la voirie communale à la procédure prévue aux articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ».

75. V. LETELLIER, o.c., p. 608. Se pose la question de la raison pour laquelle le législateur a réservé un traitement différent aux travaux de voiries selon qu'ils sont ou non inclus dans la demande de permis. Que l'accord préalable du conseil communal sur les travaux de voirie conditionnent la délivrance du permis elle-même ou, à défaut, sa mise en œuvre, cela ne revient-il pas *in fine* au même, à savoir la non-réalisation du projet dans son ensemble ? Les travaux préparatoires ne permettent pas de répondre à cette question dès lors que l'article D.IV.56 n'a fait l'objet d'aucun commentaire ni de discussion.

76. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 18.



## 2. Région wallonne

**17.** L'article D.IV.54, alinéa 2, du CoDT définit les charges d'urbanisme comme étant « des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs ».

En appréhendant la charge d'urbanisme comme un outil « compensatoire », le législateur wallon semble avoir voulu s'écarter de la notion de rétribution retenue par le Conseil d'État<sup>77</sup>. Il en est d'autant plus ainsi que l'article R.IV.54-1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT prévoit que « la nature des charges imposées ne doit pas être nécessairement en relation immédiate avec le projet autorisé ». Ainsi, s'il n'est plus nécessaire d'établir une relation immédiate entre la charge et le projet, il pourrait être plus difficile de prouver que la charge est la contrepartie de ce projet au sens de la jurisprudence du Conseil d'État.

Les charges sont définies par rapport à l'objectif de compenser « l'impact » du projet sur la « collectivité au niveau communal », cet impact devant être apprécié au regard tant des impacts positifs que des impacts négatifs<sup>78</sup>.

### a. Proposition de définition de l'impact

**18.** Le CoDT fournit une définition des impacts positifs et négatifs qui doivent être pris en compte par l'autorité. L'article D.IV.54 précise ainsi que l'impact positif est la « contribution (du projet) à rencontrer un besoin d'intérêt général ». L'intérêt général au sens de cet article semble faire référence aux besoins déclarés par le CoDT en son article D.I.1 comme étant nécessaires au développement durable et attractif du territoire wallon, c'est-à-dire les « besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ». Ensuite, il faut déduire de l'article R.IV.54-2, § 1<sup>er</sup>, que l'impact négatif est « le coût financier que l'exécution du projet est susceptible de faire peser sur la collectivité sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré ».

Afin d'être en mesure de « contrebalancer » les impacts négatifs, les impacts positifs doivent être de la même nature que ces impacts négatifs. En conséquence, l'impact d'un projet pourrait être défini comme suit : le bilan des coûts et des contributions aux besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité au niveau communal que le projet est susceptible d'entraîner. Ces coûts et contributions sont évalués en fonction de la localisation et de l'importance de ce projet, qui est elle-même liée à la superficie, au nombre de personnes accueillies ou au trafic généré par le projet.

**19.** Le spectre des impacts à prendre en considération étant très vaste, il y a lieu de le préciser.

**19.1. Impact et outil compensatoire** – Le CoDT enseigne que les charges d'urbanisme sont un mécanisme de « compensation », et que celles-ci doivent être calculées par rapport à l'« impact » du projet. Afin de pouvoir préciser davantage ces notions, on pourrait s'inspirer des autres systèmes de compensation mis en place par le législateur wallon en matière d'évaluation des incidences environnementale et de mesures de réparation compensatoires d'une atteinte environnementale.

**19.2. État initial** – Le droit de la responsabilité environnementale précise que le dommage doit se calculer en fonction d'un « état initial », défini comme « l'état des ressources naturelles et des services, au moment du dommage, qui aurait existé si le dommage environnemental n'était pas survenu, estimé à l'aide des meilleures informations disponibles »<sup>79</sup>.

Pareillement, le poids que l'exécution du projet est « susceptible de faire peser sur la collectivité »<sup>80</sup> est un dommage futur pour celle-ci. Pour déterminer son ampleur potentielle et l'impact que le projet peut avoir sur la collectivité, il faut au préalable fixer l'état de celle-ci avant la réalisation du projet.

**19.3. Mesures de réduction de l'impact** – L'autorité doit prendre en priorité les mesures d'évitement ou de prévention de l'impact environnemental<sup>81</sup>, puis les mesures d'atténuation<sup>82</sup> et enfin, à défaut, les mesures compensatoires, qui « constituent le 'dernier recours' et ne sont utilisées que lorsque les autres mesures de sauvegarde prévues (...) restent sans effet et qu'il a été décidé d'envisager malgré tout la réalisation d'un projet ou d'un plan ayant des effets négatifs »<sup>83</sup>.

77. Cf. Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 60.146/4 du 30 novembre 2016, p. 47.

78. Sur la prise en compte des impacts positifs du projet pour contrebalancer les impacts négatifs, B. GORS et L. VANSNICK s'interrogent sur sa portée exacte au motif que « tout projet urbanistique est susceptible de rencontrer, à tout le moins de manière théorique, d'une façon ou d'une autre, un besoin d'intérêt général » et, partant, craignent qu'une interprétation extensive de cette disposition par les autorités compétentes viendrait « vider le mécanisme des charges d'urbanisme de tout son sens et par là de toute utilité » (B. GORS et L. VANSNICK, *o.c.*, p. 404).

79. Art. D.94, 18°, Code de l'Environnement (en abrégé : CDE).

80. Art. R.IV.54-2, CoDT.

81. Principe d'action préventive : art. D.1 et D.94, 10°, CDE.

82. Réparation primaire et complémentaire qui vise le retour à l'état initial : art. D.94, 12° et 13°, CDE.

83. Commission, Document d'orientation concernant l'article 6, § 4, de la directive « Habitats », janvier 2007, p. 11.

Cette logique devrait s'appliquer par analogie aux charges d'urbanisme qui ne pourraient servir qu'à titre subsidiaire, en dernier ressort, afin de couvrir l'impact résiduel qui n'a pu être évité ou minimisé. L'impact évitable et limitable devrait, quant à lui, être maîtrisé via les conditions d'urbanisme<sup>84</sup>. L'article R.IV.54-2, § 2, du CoDT précise d'ailleurs que le coût des actes et travaux imposés au titre de conditions (« conditions que le projet doit remplir pour être acceptable ») ne doit pas être comptabilisé pour l'évaluation de la proportionnalité des charges d'urbanisme.

**19.4. Remarque sur la temporalité de l'impact** – Si la localisation ou l'importance d'un projet peut entraîner un coût ou une aide pour la collectivité, cet impact peut, soit découler directement de la mise en œuvre de la nouvelle infrastructure, soit être lié au fonctionnement et à l'entretien de celle-ci.

L'article R.IV.54-2 du CoDT précise que le coût financier du projet sur la collectivité se mesure « sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré ». Aussi, l'impact à prendre en considération est uniquement l'impact « structurel » qui découle de l'infrastructure, à l'exclusion des impacts liés au fonctionnement, à l'entretien ou à la conservation du projet. En effet, dans un souci d'évaluation pratique, d'objectivation et, par voie de conséquence, de prévisibilité du mécanisme des charges d'urbanisme, l'impact de moyen ou de long terme devrait être écarté. En conséquence, l'impact à prendre en compte est de court terme, c'est-à-dire caractérisé par un contexte fixe dans le temps : la localisation du projet, sa superficie, le nombre de personnes qu'il accueille et le trafic qu'il génère.

#### *b. Proposition de définition de la collectivité au niveau communal*

**20.** Grâce à l'interpellation du Conseil d'État<sup>85</sup>, les travaux parlementaires apportent une précision sur la notion de « niveau communal » qui « doit s'entendre comme le territoire de la commune (...), le collège ne peut pas imposer des charges qui concernent un autre territoire communal. Lorsque le projet concerne plusieurs communes, le fonctionnaire délégué est compétent et peut imposer les charges reprises dans les avis des différents collèges communaux concernés »<sup>86</sup>.

Dès lors que le CoDT écarte l'approche « rétributive » du Conseil d'État pour retenir l'approche « compensatoire » des charges, la question de la définition de

la collectivité se pose autrement et la notion d'impact que le projet fait peser sur la collectivité ne peut plus se limiter aux répercussions d'un projet sur les finances publiques. Deux éléments appuient cette interprétation. Tout d'abord, les mesures favorables à l'environnement qui sont susceptibles d'être imposées en vertu de l'article D.IV.54, al. 3, sont « celles ayant un impact favorable notamment sur la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, architectural et archéologique et les paysages »<sup>87</sup>, concepts difficilement transposables en termes de finances publiques. Ensuite, conformément à l'article R.IV.54-2, § 1<sup>er</sup>, la proportionnalité des charges ne s'évalue plus uniquement en fonction du coût financier du projet pour la collectivité, mais également en fonction du coût des charges imposées qui ne peut avoir une « importance déraisonnable » par rapport à l'objet du permis et, en filigrane, par rapport au montant de l'investissement pour le promoteur.

Dès lors que la notion de « collectivité »<sup>88</sup> n'est pas définie, il peut être renvoyé au sens commun juridique selon lequel la « collectivité » signifie « groupement ayant des intérêts communs »<sup>89</sup>. On peut y opposer la notion d'individualités, ayant des intérêts individuels et personnels. L'article D.I.1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT reprend cette notion lorsqu'il énonce que le « territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants » et que les autorités publiques doivent en assurer un développement durable et attractif afin qu'il rencontre les « besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ». Les charges d'urbanisme doivent ainsi avoir pour objet de compenser l'impact que le projet fait peser sur le patrimoine commun des habitants d'une commune, caractérisé par leurs besoins communs sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité.

## **B. Principes à respecter**

### **1. Principe d'égalité et de non-discrimination**

**21.** Le principe général d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution oblige l'autorité compétente en matière de conditions et de charges d'urbanisme, sauf justification objective et raisonnable, à imposer des obligations identiques à des projets identiques. À l'inverse,

84. Cf. F. HAUMONT, « La compensation ... », o.c., p. 2.

85. Avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 59.572/4 à 59.578/4 du 7 juillet 2016, p. 9.

86. C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, séance n° 212 du 18 juillet 2016, p. 15.

87. Art. R.IV.54-1, § 2, al. 3, CoDT.

88. Le terme « collectivité » apparaît avec la circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUP (*M.B.*, 3 décembre 2009, p. 75048).

89. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Quadrige, 2005, p. 168.

ce principe s'oppose à ce que soient traités de la même manière des projets essentiellement différents. Les charges d'urbanisme ne doivent pas créer de discriminations entre les administrés<sup>90</sup>.

C'est ainsi, avec l'intention d'assurer une égalité de traitement entre les demandeurs, que le Gouvernement bruxellois a opté pour l'uniformisation des charges obligatoires dans un arrêté. Alors que cette uniformisation régionale est justifiée par cette intention louable, elle est toutefois critiquée en ce qu'elle méconnaît les spécificités communales et celles des projets générateurs de charges, créant ainsi des égalités de traitement discriminatoires.

## 2. Principe de proportionnalité

**22.** De manière générale, lorsqu'elle délivre une décision d'urbanisme, l'autorité administrative est tenue de respecter le principe de proportionnalité qui commande que les charges ne peuvent avoir une importance déraisonnable par rapport au projet concret qui fait l'objet de la demande de permis<sup>91</sup>. Depuis l'origine, le principe de proportionnalité est à la base des réflexions menées autour du mécanisme des charges d'urbanisme. Il est consacré, en termes plus ou moins étendus, par les 2 législations régionales.

### a. Région bruxelloise

**23.** Ce principe est exprimé, de manière générale, aux articles 100 et 112 du CoBAT.

Pour les charges obligatoires, le Gouvernement est également tenu au respect de ce principe, tant pour la détermination du montant que pour la fixation des exonérations et de la garantie financière. C'est ainsi que, de manière spécifique, ce principe est inscrit à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté 2013<sup>92</sup> qui énonce que « Les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme ou que contribuent à financer ces charges sont (...) définis, dans le permis, en fonction de la nature et des répercussions prévisibles du projet »<sup>93</sup>.

### b. Région wallonne

**24.** L'article D.IV.54, alinéas 1<sup>er</sup> et 5, du CoDT exige de l'administration qui impose des charges d'urbanisme de prendre sa décision « dans le respect du principe de proportionnalité » et délègue au Gouvernement le pouvoir de « déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et (de) définir le principe de proportionnalité ».

L'habilitation ainsi faite par le législateur au Gouvernement pour définir le principe de proportionnalité en vue d'encadrer l'ampleur des charges qui peuvent être imposées, bien que pouvant paraître excessive au regard des limites admissibles bien connues de la délégation de pouvoir<sup>94</sup>, ne nous paraît pas critiquable sous cet angle. En effet, nulle question ici d'une délégation de pouvoir dès lors qu'il n'y a pas d'attribution de pouvoir. Le principe de proportionnalité, qui découle du principe du raisonnable et constitue une facette du principe d'égalité<sup>95</sup>, encadre l'exercice du pouvoir. Par ailleurs, cette règle, qui impose qu'une relation raisonnable existe entre la mesure prise par l'autorité et les faits, ne se fonde pas sur un critère de référence aisément quantifiable, mais renvoie au « normal » et au « raisonnable »<sup>96</sup>.

Ainsi, la marge de manœuvre dont disposent les autorités dans la mise en œuvre de leur politique environnementale et urbanistique est toujours conditionnée par le respect du principe de proportionnalité, et ce indépendamment de lignes de conduite éventuellement posées.

**25.** L'article R.IV.54-2, § 1<sup>er</sup>, précise ainsi que « Le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre, d'une part, le coût financier que l'exécution du projet est susceptible de faire peser sur la collectivité sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré et, d'autre part, le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées ».

Cette disposition fait référence au seul « coût financier » de l'exécution du projet pour la collectivité

90. F. HAUMONT, « Les charges d'urbanisme », o.c., p. 179.

91. F. HAUMONT, B. JADOT et C. THIEBAUT, o.c., p. 382.

92. Arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, M.B., 2 décembre 2013, p. 94563.

93. Selon T. HAUZEUR, cette précision, en plus de « modaliser » le principe de proportionnalité, déterminerait le rôle de la charge qui serait d'internaliser les externalités du projet (T. HAUZEUR, o.c., p. 25).

94. C.E., 23 février 2017, Hagelstein, n° 237.467 : « La délégation de pouvoirs est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Elle constitue une dérogation à l'exercice normal des compétences. Elle est en principe interdite, mais les dispositions attribuant une compétence peuvent en autoriser la délégation. Pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués. La délégation ne peut être que partielle, elle est de stricte interprétation et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail. Elle ne peut, en outre, avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente » ; cf. not. sur les limites de la délégation de pouvoirs : D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 301 et la doctrine citée en note infrapaginale n° 851 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, « Contentieux administratif », 3<sup>e</sup> éd., coll. Fac. dr. Lg, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 1034 à 1038.

95. Y. MOSSOUX, « Les principes du raisonnable et de proportionnalité », in *Actualités des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et FR. TULKENS (dir.), Limal, Anthemis, 2015, p. 55 ; I. MATHY, « Les principes généraux : Genèse et consécration d'une source majeure du droit administratif », in *Les principes généraux de droit administratif. Actualités et applications pratiques*, S. BEN MESSAOUD et F. VISEUR (coord.), Bruxelles, Larcier, 2017, p. 53.

96. O. DAURMONT et D. BATSELÉ, « 1985-1989 : cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux principes généraux du droit administratif », *A.P.T.*, 1990/2, p. 274.

alors que l'article D.IV.54, alinéa 2, évoque, de manière bien plus large, l'« impact » que le projet fait peser sur la collectivité<sup>97</sup>. Si, par la combinaison de ces deux dispositions, il devait y avoir une équivalence entre les notions d'impact et de coût financier, les charges d'urbanisme seraient soumises à un *premier plafond* : leur coût financier ne pourrait être supérieur au « coût financier » du bilan des impacts positifs et négatifs.

L'article R.IV.54, § 1<sup>er</sup>, indique également que « le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées ne peut cependant avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur ». Le Gouvernement réintroduit ici la définition classique du principe de proportionnalité, confirmée par la jurisprudence<sup>98</sup> et précisée par la circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme<sup>99</sup>. En séance de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports, le ministre reconnaît la difficulté de définir le principe de proportionnalité et semble évoquer la mise en balance des charges d'urbanisme avec le coût, pour le demandeur de permis, de l'entière du projet et, en miroir donc, sa rentabilité<sup>100</sup>. Les charges seraient donc soumises à un *second plafond* : leur coût financier doit être raisonnable par rapport à l'objet du permis, c'est-à-dire proportionné au coût de l'ensemble des travaux et, *a fortiori*, ne devrait pas mettre en péril la rentabilité du projet.

Cela étant, vu la complexité du système de calcul du coût financier du projet pour la collectivité, le Gouvernement prévoit une méthode de travail permettant aux autorités de vérifier la proportionnalité du coût des actes et travaux imposés au titre de charges. Elles peuvent ainsi fixer un montant théorique en fonction de la localisation ou de l'importance du projet (superficie du projet, nombre de personnes accueillies, trafic généré) servant de point de comparaison<sup>101</sup>. Le ministre est habilité à déterminer la méthodologie qu'elles peuvent appliquer pour ce faire. Une fois ce montant théorique fixé, la charge pourrait être considérée comme proportionnée si son coût ne le dépasse pas<sup>102</sup>.

Dans le cadre du contrôle marginal du respect du principe de proportionnalité, le juge n'est toutefois pas tenu par l'examen du respect du principe de proportionnalité réalisé par l'autorité sur pied de l'article R.IV.54 du Code. Il pourrait ainsi écarter cette disposition sur pied de l'article 159 de la Constitution

s'il constate une violation du principe de proportionnalité.

### 3. Principe de proximité

#### a. La règle en Région bruxelloise

**26.** Contrairement à la Région wallonne, le Gouvernement bruxellois semble avoir voulu maintenir ce principe, à tout le moins en ce qui concerne les charges imposées lors de la délivrance des permis d'urbanisme. L'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté 2013 stipule, en effet, que « les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme ou que contribuent à financer ces charges sont situés à proximité des projets qui les génèrent ».

Cette disposition impose le lien de proximité avec le projet tant aux charges en nature qu'aux charges en numéraire alors que l'ancien régime de l'arrêté 2003 le limitait aux seules charges en nature<sup>103</sup>. Ce lien de proximité ne semble toutefois pas induire un lien de nécessité ou une relation immédiate entre la charge et le projet.

Concernant les charges en numéraire, l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'arrêté 2013 permet à l'autorité délivrante de décider d'affecter les montants des charges générés par plusieurs permis à la réalisation de mêmes actes et travaux à certaines conditions, sans toutefois préciser si le lien de proximité s'impose au regard de tous les projets concernés.

#### b. Une règle assortie d'une exception en Région wallonne

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

S'ils participent à la mise en œuvre d'un schéma de développement communal ou pluricommunal, les actes et travaux imposés au titre de charges peuvent donc être situés à l'autre bout du territoire communal par rapport aux travaux faisant l'objet de la demande de permis.

97. V. LETELLIER considère que la définition de l'article R.IV.54 est « trop restrictive par rapport aux principes issus du décret » au motif que l'impact « n'est pas nécessairement évaluable en argent et n'implique pas forcément la réalisation d'actes ayant un coût financier pour la collectivité » (V. LETELLIER, *o.c.*, p. 602). Et cet auteur de renvoyer aux explications données dans la circulaire du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme qui étaient, selon lui, plus cohérentes avec le dispositif décretaal.

98. C.E., 19 décembre 2011, Biernaix, n° 216.922 ; C.E., 11 décembre 2007, Carton de Tournai, n° 177.758.

99. Circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUP, *M.B.*, 3 décembre 2009, p. 75048.

100. C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, séance n° 94 du 28 janvier 2016, p. 49.

101. Art. R.IV.54-2, § 2, CoDT.

102. Concrètement, comme le relèvent B. GORS et L. VANSNICK, la commune devra « adopter une délibération générale pour fixer plusieurs montants théoriques en fonction des situations envisagées » (B. GORS et L. VANSNICK, *o.c.*, p. 404).

103. Art. 4, § 1<sup>er</sup>, A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 12 juin 2003 ; art. M2.5°, circulaire 009 du 21 janvier 1997.

## C. Faits générateurs

**28.** Dans les deux Régions, les charges d'urbanisme ne peuvent être imposées qu'à l'occasion de la délivrance d'un permis<sup>104</sup>. Cela signifie qu'il n'est pas possible de les imposer en dehors de la délivrance d'un permis et que, pour pouvoir imposer des charges nouvelles, il faudra solliciter un permis révisoire ou modificatif<sup>105</sup>. Il est également interdit d'ajouter de nouvelles charges à l'occasion de la prorogation ou de la reconduction d'un permis, l'autorité délivrante devant attendre qu'une nouvelle demande de permis soit introduite.

Dans le cadre d'une modification du permis, les charges qui pourraient être imposées devront être proportionnelles à l'objet de la modification qui fait l'objet de l'autorisation. En outre, des charges peuvent être imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis modificatif, et ce même si le permis dont la modification est demandée n'était pas lui-même « chargé »<sup>106</sup>.

## D. Autorités compétentes

**29.** Dans les deux Régions, la compétence d'imposer des charges d'urbanisme revient à l'autorité compétente pour délivrer le permis.

### 1. Région bruxelloise

**30. Autorité compétente pour imposer les charges –** S'agissant des permis d'urbanisme, les autorités délivrantes sont les collèges des bourgmestre et échevins, fonctionnaire délégué ou Gouvernement<sup>107</sup>.

S'agissant des permis de lotir, l'article 112, § 1<sup>er</sup>, du CoBAT exclut la compétence du collège pour imposer des charges d'urbanisme au motif que le fonctionnaire délégué est, dorénavant, depuis l'ordonnance du 30 novembre 2017, seul compétent pour délivrer ces permis en vertu de l'article 123/2, § 2, du CoBAT, le permis de lotir impliquant toujours la création d'une voie de communication.

Dans l'hypothèse d'un permis d'urbanisme modificatif, l'autorité compétente pour en connaître, et pour imposer des charges d'urbanisme, est celle qui est

normalement compétente en première instance et non celle qui a délivré le permis à modifier. Ainsi, un permis délivré, sur recours, par le Gouvernement pourrait être modifié, voire dénaturé, par un permis modificatif avec charges d'urbanisme (non prévues dans le permis initial ou modifiées substantiellement par rapport aux charges d'urbanisme initiales) délivré par le collège ou le fonctionnaire délégué, selon leur compétence respective en première instance.

**31. Autorité compétente pour décider de l'affectation des charges en numéraire –** Pour les permis délivrés par le collège ou le Gouvernement, ce sont les autorités délivrantes qui décident de l'affectation des charges en numéraire.

Depuis la réforme du CoBAT par l'ordonnance du 30 novembre 2017, en cas d'imposition de charges en numéraire lors de la délivrance de permis délivrés par le fonctionnaire délégué, il revient dorénavant au collège de « proposer » leur affectation dans le cadre de l'avis préalable qu'il doit remettre au fonctionnaire délégué, et ce dans tous les dossiers relevant de la compétence de celui-ci<sup>108</sup>.

Auparavant, lorsque le projet se situait dans un périmètre d'intérêt régional, était localisé sur plusieurs communes et dans un périmètre arrêté par le Gouvernement ou était soumis à l'évaluation de ses incidences<sup>109</sup>, le pouvoir de « décider » l'affectation était confié au collège dans le cadre de l'avis qu'il rendait sur le projet après l'enquête publique. Cette exception à la compétence du fonctionnaire délégué était toutefois critiquée<sup>110</sup>, étant complexe<sup>111</sup> et, dans certains cas, paradoxale<sup>112</sup>, voire potentiellement problématique<sup>113</sup>.

Depuis que le collège ne dispose plus que de la faculté de « proposer » l'affectation, sans pouvoir décisionnel, la décision finale revient toujours au fonctionnaire délégué, et ce dans tous les dossiers qui relèvent de sa compétence. Celui-ci peut ne pas suivre la proposition du collège moyennant due motivation. L'absence de proposition du collège n'empêche pas non plus le fonctionnaire délégué de décider de l'affectation.

104. B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, « Charges d'urbanisme », o.c., p. 11.

105. C.E., 26 novembre 1992, Franck et De Cock, n° 41.161, cité par F. HAUMONT, « Les charges d'urbanisme », o.c., p. 179.

106. Cf. Préambule de l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013, *M.B.*, 2 décembre 2013, p. 94563.

107. Art. 100, § 1<sup>er</sup>, CoBAT.

108. Art. 100, § 1<sup>er</sup>, al. 5 et 112, § 1<sup>er</sup>, al. 5, CoBAT.

109. Soit les hypothèses visées à l'article 175, 3°, 6° et 7°, du CoBAT. L'ordonnance du 30 novembre 2017 supprime la compétence du fonctionnaire délégué pour délivrer les permis dans les périmètres d'intérêt régional, conséquence de l'instauration du nouvel instrument qu'est le plan d'aménagement directeur (PAD) qui fait perdre leur intérêt aux PIR, et, sans aucune justification, pour délivrer les permis qui portent sur le territoire de plusieurs communes et qui sont situés dans un périmètre défini par le Gouvernement.

110. T. HAUZEUR, o.c., p. 26 ; M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK y percevaient une règle « absurde » (M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 10).

111. Elle ne concernait que trois des catégories de demandes de permis relevant de la compétence du fonctionnaire délégué.

112. Lorsque le projet se situe dans un périmètre d'intérêt régional spécialement arrêté par le Gouvernement, la commune récupère une partie du pouvoir de décision.

113. Lorsque le Gouvernement a arrêté un périmètre spécifique pour un projet situé sur le territoire de plusieurs communes, ce sont donc autant de collèges qui doivent prendre une décision, sans que le Code indique comment régler une éventuelle incompatibilité entre ces décisions : Projet d'ordonnance, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2016-2017, A-451/1, pp. 63 et 64.

**32. Proposition intégrée dans la demande de permis** – Bien que l'autorité délivrante est *in fine* toujours la seule compétente pour imposer des charges d'urbanisme, celles-ci peuvent être proposées d'initiative par le demandeur de permis d'urbanisme conformément à l'article 10, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté 2013. L'autorité délivrante n'est pas, pour autant, liée par la proposition intégrée dans la demande de permis. Elle reste libre d'imposer ou non des charges d'urbanisme et de déterminer la nature de celles-ci.

**33. Compétence du conseil communal** – Le conseil communal est exclu de l'énumération légale des autorités qui peuvent imposer des charges d'urbanisme. Il ne faut toutefois pas oublier la compétence exclusive du conseil en matière de voirie communale.

En effet, les charges liées à l'ouverture et à l'équipement de voiries communales nécessitent une délibération préalable du conseil communal, compte tenu des répartitions de compétence prévues entre le collège et le conseil<sup>114</sup>. À cette occasion, le conseil peut imposer des charges relatives à la voirie qu'il juge utile<sup>115</sup>.

Depuis l'ordonnance du 30 novembre 2017, le permis de lotir impliquant toujours la création de voiries<sup>116</sup>, une délibération préalable du conseil sur les questions de voirie s'impose avant la délivrance de tout permis de lotir<sup>117</sup>.

Le législateur bruxellois a également permis au conseil communal de jouer un rôle en amont, au niveau réglementaire, en édictant dans le cadre de l'adoption ou de la modification d'un plan particulier d'affectation du sol ou d'un règlement communal d'urbanisme, l'obligation d'imposer des charges, lors de la délivrance de permis. Le conseil ne peut toutefois pas aller en deçà des charges obligatoires, ni écarter les exonérations définies par le Gouvernement<sup>118</sup>. La section de législation du Conseil d'État a relevé des difficultés de mise en œuvre de cette compétence au regard du principe de proportionnalité<sup>119</sup>, raison pour laquelle la valeur fixée par le conseil lie les autorités délivrantes.

## 2. Région wallonne

**34.** L'article 128, § 2, du CWATUP désignait expressément le « collège communal, le fonctionnaire délégué ou le gouvernement ». Si l'article D.IV.54, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT indique que c'est « l'autorité compétente » qui a le pouvoir d'imposer des charges d'urbanisme, il s'intègre dans le titre II du livre IV « Permis et

certificats d'urbanisme » du CoDT qui désigne les « autorités compétentes » pour statuer sur les demandes de permis, à savoir le collège communal, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement.

Concernant les charges d'urbanisme relatives à une voirie, le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale prévoit que le conseil communal est compétent, non pour imposer des charges, mais pour donner son accord sur la réalisation des travaux de voiries visés par ces charges.

## E. Débiteurs

**35.** Dans les deux Régions, le débiteur de la charge est le titulaire du permis.

En Région bruxelloise, en cas de cession de permis d'urbanisme, l'article 14 de l'arrêté 2013 prévoit que le cédant reste tenu de garantir la bonne fin de l'exécution des charges aussi longtemps que le nouveau titulaire du permis n'a pas fourni à l'autorité délivrante une garantie financière équivalente à celle visée à l'article 13. La réalisation des charges imposées lors de la délivrance du permis de lotir n'est pas une condition à la vente requise par l'article 109 du CoBAT, à l'inverse des voies de communication qui doivent être exécutées ou des garanties financières qui doivent être fournies. Le lotisseur reste néanmoins toujours le seul débiteur des charges, et ce indépendamment de la vente des lots.

En Région wallonne, l'article D.IV.92, § 1<sup>er</sup>, du CoDT prévoit qu'en cas de cession d'un permis, si les conditions et les charges ne sont pas complètement réalisées, les parties doivent en informer l'autorité délivrante et les garanties financières fournies par le cédant sont, soit maintenues, soit remplacées par des garanties financières équivalentes du cessionnaire. Si les parties ne s'exécutent pas volontairement, l'article D.IV.92, § 2, précise qu'aux yeux de l'administration « le cédant ou ses ayants droit demeurent solidairement responsables avec le cessionnaire ».

## F. Contenu des charges

### 1. Charges en nature

**36.** Les législations régionales énumèrent de manière différente les actes et travaux susceptibles d'être imposés au titre de charges d'urbanisme.

En Région bruxelloise, l'énumération n'est pas limitative et les charges peuvent porter sur des obligations

114. Art. 117, Nouvelle loi communale (en abrégé : NLC) ; C.E., 30 janvier 1973, Hallet et Janson, n° 15.687.

115. P. LEVERT, *o.c.*, p. 265.

116. Art. 105/1 CoBAT.

117. Art. 177/3 CoBAT.

118. Art. 100, § 3, al. 2 et 112, § 3, al. 2, CoBAT.

119. Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 35.689/4 du 20 décembre 2003 sur le projet d'ordonnance portant certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire, *Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2003-2004, n° A-501/1, p. 122.

totale­ment étran­gères et sans rapport ni direct ni indirect avec le projet, telles que la réalisation d'« im­meubles de logement », pour autant toutefois que les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme se situent « à proximité des projets qui les génèrent » conformément à l'article 2 de l'arrêté 2013.

En Région wallonne, il peut s'agir uniquement des « actes et travaux » énumérés limitativement à l'article D.IV.54, alinéa 3, du CoDT, soit 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 ». Cette disposition prévoyant que « le gouvernement peut déterminer la nature des charges », il est autorisé à donner à la « nature des actes et travaux imposés au titre de charge », déjà déterminée dé­crétalement, « un niveau de détail supplémentaire »<sup>120</sup>, ce qu'il fait par l'article R.IV.54-1, § 2. À l'inverse de la liste dé­crétale qui semble fermée<sup>121</sup>, les listes ré­glementaires sont purement exemplatives, comme en témoigne l'usage des termes « notamment », « par exemple » ou encore « tels »<sup>122</sup>.

**37.** Nous proposons de classer ces charges en trois catégories : les charges urbanistiques (*sensu stricto*) (a.), les charges environnementales (b.) et les charges sociales (c.).

### a. Charges urbanistiques

**38. En Région bruxelloise** – Les articles 100, § 1<sup>er</sup> et 112, § 1<sup>er</sup>, du CoBAT énumèrent les actes et travaux susceptibles d'être imposés au titre de charges d'urbanisme, à savoir des charges « comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation à titre gratuit de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements ».

Comme le confirme le Conseil d'État<sup>123</sup>, cette énumération, bien que non limitative eu égard à l'usage du terme « notamment », reste toutefois encadrée par le fait que les obligations doivent être « comparables »

à celles énumérées et ne peuvent pas être « sans relation » avec les ouvrages autorisés par le permis. Le Conseil d'État semble même exiger une « relation immédiate » avec la construction ou le lotissement autorisé par le permis, mais cette condition paraît trop restrictive par rapport au prescrit légal.

L'article 3 de l'arrêté 2013 contient la même énumération avec l'ajout des « espaces verts », notion qui n'est pas définie ni dans l'arrêté ni dans le glossaire du PRAS, mais cette énumération semble ici limitative.

**39. En Région wallonne**, les actes et travaux imposés au titre de charges sont principalement des travaux urbanistiques qui doivent être réalisés sur le domaine public ou sur un terrain qui sera cédé à l'autorité.

L'autorité peut imposer au demandeur de réaliser ou de rénover des voiries, entendues au sens large, c'est-à-dire, notamment, « les aménagements visant à améliorer le déplacement des différents usagers et leur sécurité, les équipements, le mobilier, tels que le placement de poteaux d'éclairage, de signalisation routière, la réalisation d'une piste cyclable, d'un piétonnier, l'aménagement d'un parking public, d'une place, la création ou l'extension des impétrants ou de l'égoûtage qui profitent à la collectivité, la construction d'un abribus »<sup>124</sup>.

L'autorité peut également imposer la rénovation ou la réalisation d'espaces verts publics, au sens large également, c'est-à-dire, notamment, « les aménagements végétaux réalisés sur un bien accessible au public, tels que la création d'un square, d'un parc, la plantation d'alignement d'arbres en voirie, la création d'un bassin d'orage paysage »<sup>125</sup>.

Enfin, l'autorité peut subordonner la délivrance du permis à la réalisation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires. Par rapport à la rédaction du CWATUP<sup>126</sup>, ce concept de l'article D. IV.54, alinéa 3, intègre les « conduites, canalisations et câbles divers enfouis »<sup>127</sup>.

L'article R.IV.54-1, § 2, alinéa 2, précise les caractéristiques que des constructions ou des équipements doivent remplir pour être des « constructions ou équipements publics ou communautaires » susceptibles

120. C.R.I.C., Doc., Parl. w., 2015-2016, séance n° 173 du 26 mai 2016, p. 61.

121. Comme le relève V. LETELLIER, le ministre semble vouloir donner une interprétation large et ouverte de cette liste dé­crétale qui ne serait qu'exemplative. Cette interprétation lui paraît toutefois critiquable, les charges devant tout au plus devoir se rattacher à une des catégories visées par le décret (V. LETELLIER, o.c., p. 601). Cela étant, bien que limitative, cette liste est particulièrement large dès lors que certaines des catégories de charges énumérées sont libellées dans des termes suffisamment larges pour laisser place à de l'interprétation dans le chef de l'autorité (cf. not. « toutes mesures favorables à l'environnement »).

122. B. GORS et L. VANSNICK relèvent ainsi que l'autorité pourrait donc « valablement imposer d'autres charges que celles listées à l'article R.IV.54-1 » (B. GORS et L. VANSNICK, o.c., p. 404).

123. C.E., 15 juin 2009, UPSI, n° 194.193.

124. Art. R.IV.54-1, § 2, al. 1<sup>er</sup>, CoDT.

125. Art. R.IV.54-1, § 2, al. 1<sup>er</sup>, CoDT.

126. Art. 129, § 2, al. 2, CWATUP.

127. « il ne s'agit pas d'organiser le raccordement individuel de chaque particulier, parce qu'alors, on ne serait plus dans une situation d'équipements publics ou communautaires » mais de « prévoir que, s'il y a une ouverture de voiries, le demandeur devrait avertir tel ou tel intervenant que l'on ouvrira la voirie et que, peut-être, ce serait le bon moment pour insérer tel ou tel impétrant ou bien que, par exemple, il y aurait une obligation d'équipements sur un tronçon donné – on sera sur une canalisation de transports par exemple, entre deux nœuds, ou ce genre de choses » (C.R.I.C., Doc., Parl. w., 2013-2014, séance n° 126 du 28 mars 2014, p. 53).

d'être imposés au titre de charges. Ces travaux sont « soit relatifs aux activités dont l'accomplissement est indispensable à la réalisation du bien commun et qui justifient que les pouvoirs publics veillent à l'existence de l'offre, soit l'équipement ou la construction qui est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé. Peuvent être imposés par exemple la création d'une plaine de jeux, d'un équipement sportif, la construction d'une crèche, d'une maison de quartier ». Ce texte s'inspire directement de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>128</sup>.

#### b. Charges sociales

**40. En Région bruxelloise** – La politique du logement n'est pas comparable à la politique wallonne pour des motifs évidents de pression immobilière, densité de l'habitat, forte mixité sociale, paupérisation croissante de ses habitants ou encore absence de réserves foncières en zones urbanisables au PRAS.

En 2002-2003, le contexte est tel (population bruxelloise à son taux le plus bas, croissance constante des surfaces de bureau) que, lors de l'extension du régime des charges au permis d'urbanisme, la volonté est clairement de ne pas « charger » les logements, afin de faire revenir la population à Bruxelles. Les logements étaient ainsi exonérés de charges par l'arrêté 2003. Cette politique a porté ses fruits dès lors que, 10 ans plus tard, il apparaît un « city boom », avec la fonction de bureau devenue faible par rapport à celle de logement devenue forte<sup>129</sup>.

L'arrêté 2013 supprime alors l'exonération des logements et les soumet à charges obligatoires, mais uniquement pour les logements de grande envergure, à savoir ceux qui dépassent le seuil de 1000 m<sup>2</sup> de superficie de plancher<sup>130</sup>. Ce dispositif de la charge d'urbanisme « logement » est présenté comme étant « totalement inédit à Bruxelles »<sup>131</sup>. Les petits logements peuvent toujours être soumis à charges d'urbanisme sur la base du pouvoir d'appréciation de l'autorité délivrante.

Restent seuls exonérés de charges, les projets de logements « encadrés » et « conventionnés » vu l'objectif prioritaire d'attractivité résidentielle et la mission

d'augmenter les logements accessibles aux personnes à faibles et moyens revenus<sup>132</sup>. Ces logements sont définis à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de l'arrêté 2013<sup>133</sup>. Les logements « encadrés » sont donnés en location ou vendus à un opérateur immobilier public ou une agence immobilière sociale. Par contre, les logements « conventionnés » sont donnés en location ou vendus par le promoteur à des particuliers directement, mais à des conditions sociales.

Les reconversions de bureaux en logements sont également exonérées de toutes charges, et ce pour tous les types de logements sans distinction.

Pour tous les projets de logements soumis à des charges d'urbanisme obligatoires, le Gouvernement bruxellois décide, en outre, de les affecter prioritairement à la réalisation d'actes et travaux relatifs à ces logements encadrés et/ou conventionnés<sup>134</sup>.

La politique de logement visant à augmenter le nombre de logements sociaux est encore encouragée en permettant au demandeur de permis de pouvoir se dispenser des valeurs de charges fixées par l'arrêté 2013 en proposant d'initiative la réalisation de 15 % de logements encadrés et/ou conventionnés<sup>135</sup>.

Depuis la réforme du CoBAT de 2017, le plan régional de développement durable adopté par un arrêté du 12 juillet 2018<sup>136</sup> vise à intensifier la production de logements encadrés par l'intermédiaire des charges d'urbanisme, à sensibiliser les promoteurs privés à s'acquitter de leurs charges d'urbanisme en nature (par la production de 15 % de logements vendus à un opérateur public à un prix encadré et destiné à un public ciblé) plutôt qu'en numéraire et à faire en sorte que les charges en numéraire produites à partir d'opérations de logement soient prioritairement investies dans la production de logements publics<sup>137</sup>. Ces actions reposent sur le constat que les promoteurs préfèrent s'acquitter des charges d'urbanisme en numéraire plutôt qu'en nature<sup>138</sup>.

**41. En Région wallonne** – Contrairement à la Région bruxelloise qui a opté pour une approche incitative et de partenariat avec les pouvoirs locaux, la Région wallonne a choisi une méthode coercitive vis-à-vis des communes, en leur imposant un objectif de 10 %

128. C.E., 16 avril 2014, D'outremont et crts, n° 227.137.

129. J.-CH. VANDERHAEGEN, « L'imposition au secteur privé d'une charge d'urbanisme logement : la réponse du secteur privé », *Jurim Pratique*, 2015/2, p. 91.

130. Art. 5, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013.

131. N. BERNARD et M. DIDIER, *o.c.*, p. 35.

132. Art. 9, 1<sup>o</sup>, A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013.

133. La définition de la notion de logement conventionné reprend les conditions consacrées par l'article 35 de l'arrêté du 27 mai 2010 portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine. Les définitions de logement conventionné et de logement encadré sont critiquées par N. BERNARD et M. DIDIER en ce qu'elles sont déficitaire, rendant peu probable l'accès des logements aux ménages à très bas revenus (N. BERNARD et M. DIDIER, *o.c.*, pp. 41 et 42).

134. Art. 3, § 2 et 4, § 3, A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013.

135. Art. 10, § 2, A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013.

136. M.B., 5 novembre 2018, p. 94038.

137. PRDD, Stratégie 3 « Actions futures pour le logement social à Bruxelles » dans son Axe 1 « Mobiliser le territoire pour construire l'armature du développement territorial et développer de nouveaux quartiers », pp. 71 et 72.

138. C. FREMAULT, « Les projets du gouvernement bruxellois pour associer davantage les communes à la production de logements à caractère social », *Jurim Pratique*, 2015/2, p. 115.



de logements publics<sup>139</sup> par rapport au nombre total des ménages qui peuplent la commune, sous peine de sanctions financières (minimum 10 000 € par an<sup>140</sup> et dotation inférieure du fonds des communes<sup>141</sup>). La question de savoir si cette imposition pouvait être répercutée sur le demandeur de permis a fait moins de remous qu'à Bruxelles. L'Union des Villes et Communes de Wallonie proposait de « confirmer la possibilité d'imposer la création de logements publics via les charges d'urbanisme, ce pour rencontrer l'objectif de 10 % de logements publics en Wallonie, mais aussi pour rencontrer la mixité sociale au sein des nouveaux quartiers ou des quartiers que l'on veut créer. C'est une pratique qui existe dans d'autres régions et qui est déjà mise en œuvre par plusieurs communes en Wallonie, mais qu'il serait sans doute intéressant de confirmer définitivement au sein du CoDT »<sup>142</sup>.

Le projet de CoDT initial prévoyait, en son article D. IV.61, que l'autorité compétente pouvait subordonner la délivrance du permis à la cession, à titre gratuit, de « terrains et de bâtiments destinés à la création de logement par un opérateur immobilier au sens du code wallon du logement et de l'habitat durable »<sup>143</sup>, mais cette phrase a été supprimée au motif qu'« il convient que la nécessité d'imposer des charges d'urbanisme n'entrave pas l'activité économique. Par ailleurs, ces éléments peuvent être fixés à travers des équipements publics communautaires »<sup>144</sup>. Il semble donc que la notion d'équipements intègre les logements d'utilité publique. L'augmentation du nombre de logements sociaux par le biais des charges d'urbanisme n'est toutefois pas expressément encouragée.

### c. Charges environnementales

**42.** En Région wallonne, l'article D.IV.54, alinéa 3, du CoDT prévoit expressément, au titre de charges d'urbanisme, l'imposition de « toutes mesures favorables à l'environnement », lesquelles sont décrites à l'article R.VI.54-1 comme étant « celles ayant un impact favorable notamment sur la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, architectural et archéologique et les paysages, tels que l'utilisation de matériaux écologiques, le placement d'une installation de chauffage collective, le placement d'une installation de production d'énergie renouvelable, la maîtrise de la gestion des déchets ménagers, de la gestion de l'eau, l'imposition de fauchages tardifs, l'inscription du projet dans le plan Maya ou la plantation de haies ».

Cette catégorie de charges étant très large, elle permet de relativiser le caractère limitatif de la liste des actes et travaux prévus par l'article D.IV.54. L'autorité retrouve ici une liberté de création de charges environnementales.

Il n'est rien prévu de semblable en Région bruxelloise.

## 2. Charges financières – en numéraire

**43.** Une question délicate, longuement discutée, était celle de savoir dans quelle mesure l'autorité qui délivre un permis peut imposer, à titre de charge, le versement d'une somme d'argent ou d'autres mesures d'ordre fiscal.

À défaut de texte légal l'autorisant expressément, il semble exclu que l'autorité administrative qui délivre une autorisation puisse imposer au demandeur le versement d'une somme d'argent en tant que telle comme charge d'urbanisme. En effet, le Conseil d'État a systématiquement considéré que, même si les listes des charges fixées par la loi ne sont pas limitatives, la nature des actes et travaux qui peuvent être imposés au titre de charge doit respecter la philosophie du texte légal qui permet d'imposer cette charge<sup>145</sup>.

**44. En Région bruxelloise** – Depuis l'ordonnance du 18 juillet 2002 qui a modifié l'OOPU, les articles 86 et 97 autorisaient l'autorité délivrante à imposer au demandeur le versement d'une somme d'argent comme charge d'urbanisme.

L'article 100, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du CoBAT, modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017, prévoit que les autorités délivrantes « peuvent, en lieu et place ou complémentairement à la réalisation des charges susmentionnées et dans le respect du principe de proportionnalité, subordonner la délivrance du permis au versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qu'ils déterminent et qui ont pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements ».

L'article 4 de l'arrêté 2013 prévoit ainsi que l'autorité délivrante peut s'écarter du principe de l'acquiescement des charges en nature et imposer au bénéficiaire du permis de verser une somme d'argent (correspondant à la valeur des charges) destinée à la réalisation d'actes et travaux visés à l'article 3. Mais, même dans ce cas, les charges liées aux projets de

139. Art. 188 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable ; art. 2, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, A. Gouv. w., 12 décembre 2013 relatif aux sanctions financières visées aux articles 188 et 190 du même Code.

140. *Idem*, art. 3.

141. Art. L1332-16 et -14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (en abrégé : CDLD).

142. C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, séance n° 82 du 14 janvier 2016, p. 34.

143. *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, séance n° 942/1 du 24 janvier 2014, p. 103.

144. *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, séance n° 942/287 du 7 avril 2014, dernière page.

145. C.E., 10 février 1970, commune d'Essen, n° 13.950 ; 9 juillet 1974, commune de Schulen, n° 16.547.

logements doivent prioritairement être affectées à la réalisation de logements encadrés ou conventionnés. Par ailleurs, l'autorité délivrante doit indiquer, dans le permis, les actes et travaux qui seront financés de la sorte. Elle peut décider d'affecter les montants des charges d'urbanisme générés par plusieurs permis à la réalisation de mêmes actes et travaux lorsque chacun de ces montants ne suffirait pas, par lui-même, à en financer entièrement la réalisation.

**45. En Région wallonne** – L'article D.IV.54, alinéa 2, du CoDT révèle que seuls des « actes et travaux » peuvent être imposés au titre de charges d'urbanisme, « à l'exclusion de toute contribution en numéraire ». Cette mesure annonce un choix clair du législateur wallon de contredire la circulaire du 20 mai 2009 qui permettait des charges en numéraires « si le projet se situe dans le périmètre de protection d'un bien classé ou d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde », afin de « financer le programme de restauration ou de mise en valeur de ces immeubles d'intérêt patrimonial »<sup>146</sup>. Les charges d'urbanisme ne peuvent donc plus consister en un prélèvement d'argent.

### 3. Charges foncières

**46.** Quant à la licéité de l'imposition d'une cession gratuite au titre de charge d'urbanisme, cette question délicate a longuement été discutée au regard de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>147</sup>. Cette controverse n'est toutefois plus d'actualité depuis que les législations régionales prévoient expressément ce type de charge.

**47. En Région bruxelloise** – L'article 100, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du CoBAT reprend ainsi, pour les permis d'urbanisme, que l'autorité peut « subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toutes charges et sans frais pour elle, la propriété des voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics et d'équipements publics mentionnés dans la demande ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés »<sup>148</sup>. L'autorité délivrante dispose ici d'un pouvoir d'appréciation alors que, pour les permis de lotir, sa compétence est liée. En effet, l'article 112, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du CoBAT impose la cession gratuite de la voirie, et ce dans tous les cas, dès lors que c'est une condition du permis, ainsi que de tous les autres aménagements réalisés au titre de charges d'urbanisme.

Le fait d'imposer un tel engagement ne peut être analysé comme une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution dans la mesure où il ne fait que fixer les conditions dans lesquelles la demande peut être accueillie, étant entendu qu'il est toujours loisible au demandeur de renoncer à sa demande de permis<sup>149</sup>.

**48. En Région wallonne** – Comme le CWATUP, l'article D.IV.54, alinéa 4, du CoDT prévoit la possibilité, pour les autorités compétentes, d'imposer la cession, « à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles » de « la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ». Dans les travaux préparatoires, il est précisé, si besoin en était, que « quitte et libre de toutes charges, c'est la même chose que ce qui existe dans les contrats de vente. Cela veut dire que, s'il y a transfert à un nouveau propriétaire, il n'y a pas d'hypothèque, il n'y a pas d'obligation de mener une action particulière »<sup>150</sup>.

Cette disposition précise que l'imposition d'une telle charge d'urbanisme doit se faire « dans le respect du principe de proportionnalité » et que peut être également imposée la cession « des biens pouvant accueillir des constructions ou équipements publics ou communautaires ». *A contrario*, des biens qui ne sont pas susceptibles d'accueillir de tels constructions ou équipements ne pourraient pas faire l'objet d'une cession à titre gratuit.

## G. Spécificités du régime bruxellois des charges d'urbanisme

### 1. Charges d'urbanisme obligatoires

#### a. *Vs charges facultatives*

**49.** Auparavant, de manière constante et unanime, il était soutenu que l'imposition des charges d'urbanisme était une faculté laissée à la libre appréciation de l'autorité délivrante lors de chaque demande<sup>151</sup>. Elles ne pouvaient pas être imposées par voie réglementaire.

Pour cette raison, le Conseil d'État a annulé les dispositions du Plan régional de Développement bruxellois de 1995 qui imposait des charges d'urbanisme obligatoires pour la construction de bureaux, hôtels et commerces d'une certaine importance<sup>152</sup>. Afin de rencontrer cette critique relative à l'absence d'habilitation législative, le législateur bruxellois a attribué

146. Circ. min. du 20 mai 2009, *M.B.*, 3 décembre 2009, p. 75048.

147. F. HAUMONT, « Les charges d'urbanisme », *o.c.*, pp. 176 et 177 ; L. VANNOOST, *o.c.*, p. 167.

148. Les immeubles de logement n'étant pas repris dans cette énumération, il semblerait qu'ils ne peuvent être cédés gratuitement à la commune.

149. F. HAUMONT, « Les charges d'urbanisme », *o.c.*, p. 177 ; C.E., 14 novembre 1966, n° 12.061 ; 26 novembre 1992, n° 41.161 ; Avis de la section de législation du Conseil d'État du 25 août 1967 sur le projet d'A.M. devenu l'A.M. du 27 octobre 1967 déterminant les conditions requises pour qu'un dossier de demande de permis de lotir soit considéré comme complet, *M.B.*, 21 novembre 1967, p. 12.141 cité par B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *o.c.*, p. 15.

150. C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, séance n° 126 du 28 mars 2014, p. 62.

151. En Région wallonne, une telle habilitation législative n'a pas été introduite dans le CWATUP lors de son optimisation du 18 juillet 2002, ni dans le CoDT. Le principe demeure la faculté d'imposer les charges d'urbanisme laissée à la libre appréciation de l'autorité délivrante lors de chaque demande.

152. C.E., 3 décembre 1997, CSTC, UPPLAT et UEB, n° 69.975.

au Gouvernement le pouvoir d'édicter une réglementation qui transforme, dans certains cas, le « pouvoir » d'assortir les permis de charges d'urbanisme en « obligation ». Les articles 100, § 3 et 112, § 3, du CoBAT habilite ainsi le Gouvernement à déterminer les circonstances dans lesquelles ces charges doivent être obligatoirement imposées par l'autorité délivrante et leurs valeurs.

Le Gouvernement bruxellois, ainsi habilité, a arrêté une liste de permis d'urbanisme soumis à charges d'urbanisme obligatoires par un arrêté du 12 juin 2003 puis, après annulation de celui-ci par le Conseil d'État, par l'arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, ci-après l'arrêté 2013.

Pour les permis d'urbanisme non listés dans l'arrêté parmi ceux obligatoirement soumis à charges

d'urbanisme ou encore parmi ceux exonérés de cette contrainte, la décision d'imposer des charges revient toujours à l'autorité délivrante dans le respect du CoBAT et des principes rappelés sous le point B du titre V de la présente contribution<sup>153</sup>.

L'article 112 du CoBAT n'a donné lieu, à ce jour, à aucun arrêté d'exécution, sans toutefois que ce défaut fasse obstacle à l'imposition de charges d'urbanisme à l'occasion de la délivrance des permis de lotir sur la seule base des principes consacrés par le CoBAT.

**b. Faits générateurs**

**50.** L'article 5, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté 2013 énumère les permis d'urbanisme obligatoirement soumis à charge d'urbanisme, selon la nature des actes et travaux autorisés et le dépassement de certains seuils. En résumé, les faits générateurs et seuils sont repris dans le tableau ci-dessous :

Construction, extension, changement de destination avec travaux de tout ou partie d'un immeuble	Destination de l'immeuble/utilisation du terrain	seuils
	Bureaux / activités de production de biens immatériels / assemblées parlementaires, missions diplomatiques, postes consulaires	500 m <sup>2</sup> de superficie de plancher
	parkings à vocation commerciale, couverts ou à l'air libre	24 emplacements <sup>1</sup>
	commerces et commerces de gros	2000 m <sup>2</sup> de superficie de plancher <sup>2</sup>
	établissements hôteliers	20 chambres <sup>3</sup>
	logements	1000 m <sup>2</sup> de superficie de plancher <sup>4</sup>
Extension ultérieure, rénovation lourde ou démolition-reconstruction	Toutes les destinations ci-dessus	seuils atteints ou dépassés : charges dues sur les superficies de plancher supplémentaires créées

1. Dans l'arrêté 2003, le seuil était fixé à 50 emplacements à l'air libre et à 24 emplacements couverts pour tous les parkings (sans distinction selon qu'ils sont à vocation commerciale ou non).
2. Dans l'arrêté 2003, le seuil était fixé 1000 m<sup>2</sup> de superficie de plancher pour les commerces de tous types ou les activités de production de services matériels.
3. Dans l'arrêté 2003, le seuil était fixé à 50 chambres.
4. Dans l'arrêté 2003, le logement n'était pas un fait générateur de charges d'urbanisme obligatoires.

Cette disposition renvoie à des notions qui sont définies, soit à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de ce même arrêté<sup>154</sup>, soit dans le glossaire du PRAS.

**50.1. Justification du choix des faits générateurs** – Ce choix est validé par le Conseil d'État par référence au préambule de l'arrêté qui mentionne qu'il est permis au Gouvernement « de poursuivre certains objectifs politiques, ici en relation avec le logement » et « de favoriser la construction de certains types de logements de préférence à d'autres » dès lors que « cette

différence de traitement concourt à mettre en œuvre la conception qu'il se fait de l'intérêt général »<sup>155</sup>.

**50.2. Limitation au changement de destination « avec travaux »** – L'arrêté 2003 soumettait à charges d'urbanisme obligatoires tout changement de destination « avec ou sans travaux ». Le Conseil d'État a considéré que les charges d'urbanisme perçues pour des changements de destination sans travaux dénaturaient tant la notion de charge d'urbanisme que celle de rétribution et méconnaissait le principe de proportionnalité<sup>156</sup>.

153. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 12 ; cf. Préambule de l'A. Gov. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013.  
 154. « 7° Superficie de plancher : sans préjudice de l'alinéa suivant, superficie calculée conformément à l'alinéa 2 de la définition de la notion de superficie de plancher fournie par le glossaire du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001.  
 Pour les parkings à l'air libre visés par l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1°, c, les références aux notions de 'planchers' et de 'nu extérieur des murs de façade' doivent respectivement s'entendre des 'superficies considérées' et des 'limites du terrain affecté aux besoins du stationnement, en ce compris ses accès'. (...)  
 9° Parking à vocation commerciale : parking accessible au public moyennant paiement et qui n'est pas l'accessoire d'une autre affectation.  
 10° Rénovation lourde : opération de modification substantielle d'un immeuble dont seule la structure ou l'ossature est conservée ».  
 155. C.E., 20 avril 2015, asbl COMEOS, n° 230.917.  
 156. C.E., 15 juin 2009, UPSI, n° 194.193. Selon T. HAUZEUR, ce raisonnement est critiquable en ce qu'il semble limiter le montant des charges au coût d'investissement à l'exclusion du bénéfice que le titulaire retire du permis. Or, certains changements d'affectation, sans travaux, peuvent impacter la collectivité de la même manière, voire de manière plus importante, que des projets nécessitant de simples travaux (T. HAUZEUR, o.c., p. 23).

En réponse à cette critique, le Gouvernement bruxellois n'a plus listé les changements de destination « sans travaux » parmi ceux soumis aux charges d'urbanisme obligatoires.

**50.3. Extension aux grands projets de logements** – Initialement exonérés en 2003 afin de « protéger cette fonction principalement en raison de sa carence »<sup>157</sup>, les grands immeubles de logements sont à présent soumis à charges obligatoires.

**50.4. Seuils** – Le préambule de l'arrêté 2013 précise le souci poursuivi par la fixation de seuils en dessous desquels l'arrêté ne s'applique pas, à savoir « les impératifs de faisabilité économiques et le souhait du gouvernement de ne pas pénaliser les projets de petite taille ».

Le Conseil d'État a validé le seuil fixé pour les commerces au motif que « la distinction entre les commerces qui occupent plus ou moins de 2000 m<sup>2</sup>, (...) repose sur un critère objectif » et « qu'il n'est pas dépourvu de vraisemblance qu'une grande surface soit de nature à avoir plus d'impact en termes de stationnement et de circulation automobile que plusieurs petits commerces ; que la règle de l'égalité devant la loi ne s'oppose pas à ce que l'applicabilité d'une règle soit subordonnée à un seuil »<sup>158</sup>.

**50.5. Extensions ultérieures, rénovations lourdes ou démolitions-reconstructions** – L'article 5, § 2, de l'arrêté 2013 (« Lorsque les seuils visés aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du paragraphe précédent ont déjà été régulièrement atteints ou dépassés, les charges d'urbanisme, en cas d'extension ultérieure, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction ne sont dues que sur les superficies de plancher supplémentaires créées ») est critiqué au motif qu'il crée une différence de traitement discriminatoire entre le projet d'extension d'une activité qui entraîne un dépassement de seuil (la charge sera calculée sur toute la superficie de plancher du projet) et le projet d'extension d'une activité qui a déjà dépassé le seuil (la charge ne sera calculée que sur la superficie de plancher supplémentaire créée)<sup>159</sup>.

**50.6. Extension à d'autres faits générateurs** – Les articles 100, § 3, alinéa 2 et 112, § 3, alinéa 2, du CoBAT habilite le conseil communal, par un PPAS ou un RCU, à déterminer d'autres circonstances dans lesquelles l'imposition des charges d'urbanisme est obligatoire et en déterminer la valeur.

Pour les permis d'urbanisme, il ne peut toutefois pas imposer de charges pour les faits qui en sont exonérés par l'arrêté 2013<sup>160</sup>. Les charges imposées en vertu d'un PPAS ou d'un RCU lient les autorités régionales qui ne peuvent imposer une charge d'une autre valeur que celle ainsi prévue<sup>161</sup>.

L'article 41, § 3, du CoBAT précise ainsi que le PPAS « peut déterminer les circonstances, la valeur et l'affectation des charges d'urbanisme nécessaires à sa réalisation conformément aux articles 100 et 112 ». Force est de constater qu'aucune disposition similaire n'existe pour le RCU, sans qu'une raison objective ne soit invoquée.

### c. Affectations prioritaires

**51.** Pour tous les projets de logements soumis à des charges d'urbanisme obligatoires, le Gouvernement bruxellois décide de les affecter prioritairement à la réalisation d'actes et travaux relatifs à des logements « encadrés » ou « conventionnés »<sup>162</sup> au motif que « l'augmentation de l'offre de logements accessibles aux ménages à faibles et moyens revenus est considérée comme une priorité régionale » et que « le besoin premier est de loger les nouveaux habitants de la Région, et ensuite de leur procurer les équipements d'intérêt collectif indispensables »<sup>163</sup>. Cette priorité vaut tant pour les charges en nature que pour les charges en numéraire.

Quant à la critique formulée à l'encontre de ce régime selon laquelle il serait contradictoire, d'une part, d'exposer que le montant des charges d'urbanisme imposées aux projets de logements est calculé en fonction du coût des équipements locaux qui doivent être mis à la disposition des nouveaux habitants et, d'autre part, de prévoir que ces charges portent prioritairement sur la création de logements encadrés ou conventionnés et non sur la création des équipements locaux, le préambule de l'arrêté énonce que « si les pouvoirs publics ont pour mission de mettre les équipements locaux à la disposition des habitants, ils ont aussi pour mission de veiller à ce que ces habitants puissent se loger à des prix abordables » et qu'« il paraît plus efficace d'imposer prioritairement au bénéficiaire d'un permis d'urbanisme portant sur la création de logements de faire, d'une partie de ces logements, du logement encadré ou conventionné, ce qui permet d'en disposer plus rapidement, et de laisser prioritairement aux autorités le soin de réaliser les équipements dont auront besoin les nouveaux habitants ».

157. Doc., Parl. w., sess. ord. 2009-2010, A-71-1 et A-71/2, p. 19.

158. C.E., 20 avril 2015, asbl COMEOS, n° 230.917.

159. V. KEULLER et Q. DE RADIGUES, o.c., p. 222.

160. T. HAUZEUR, o.c., p. 31.

161. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 10.

162. Art. 5, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 3, § 2 et 4, § 3, A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013.

163. Préambule de l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013.

Finalement, on constatera une double régression par rapport à l'arrêté 2003 qui, d'une part, étendait cette affectation prioritaire des charges en logement à tous les projets soumis à charges obligatoires et, d'autre part, renvoyait à une trilogie de logements à réaliser en priorité (logements sociaux, assimilés aux logements sociaux et conventionnés) avec des champs d'application plus étendus et pas uniquement aux seuls logements « encadrés » ou « conventionnés ».

d. Valeurs

**52. Principes** – La valeur des charges d'urbanisme obligatoires ne varie pas d'une commune à l'autre. Elle est uniformisée par l'article 6 de l'arrêté 2013 qui fixe des montants différents en fonction de la nature de la charge. Le tableau ci-après synthétise ces valeurs.

Destination de l'immeuble / utilisation du terrain	Valeur par m <sup>2</sup> de superficie de plancher
Bureaux et activités de production de biens immatériels lorsque le rapport plancher/sol est supérieur à celui de la zone (ou de l'immeuble existant si le P/S de celui-ci est supérieur à celui de la zone)	200 €
Bureaux et activités de production de biens immatériels dans les cas non visés à la rubrique précédente / assemblées parlementaires, missions diplomatiques, postes consulaires / parkings à vocation commerciale / commerces et commerces de gros	125 €
Établissements hôteliers	90 €
Logements (sauf encadrés et conventionnés) situés sur un terrain nouvellement affecté par la modification du PRAS de 2013 en zone d'habitat, zone de mixité, zone d'équipement (d'intérêt collectif ou de service public) ou zone d'entreprises en milieu urbain	65 €
Logements (sauf encadrés et conventionnés) dans tous les autres cas	50 €

Le préambule de l'arrêté 2013 énonce les principes sur la base desquels ces valeurs ont été déterminées.

En ce qui concerne les logements (à l'exclusion toutefois des logements encadrés et conventionnés qui sont exonérés), la référence choisie pour fixer la valeur de la charge a été le coût de réalisation des équipements locaux dont les futurs habitants du quartier seront les principaux utilisateurs et que les pouvoirs publics ont pour mission de mettre à disposition. Cet investissement en équipements locaux est fixé à 65 euros/m<sup>2</sup> pour les projets de logement d'une certaine envergure lorsque ceux-ci sont situés sur un terrain nouvellement affecté par le PRASD de 2013 en zone d'habitat, en zone de mixité, en zone d'équipement d'intérêt collectif ou de service public ou en zone d'entreprises en milieu urbain, au motif que « l'ouverture au logement crée, dans ces zones, des besoins nouveaux en équipements locaux que les charges d'urbanisme contribueront à satisfaire ». Pour ce même type de projets mais situés dans d'autres zones, la valeur de la charge est fixée à 50 euros/m<sup>2</sup>, « ces zones étant déjà, au moins partiellement, équipées et nécessitant dès lors des investissements moins conséquents ».

En ce qui concerne les bureaux, les activités de production de biens immatériels et les assemblées parlementaires, missions diplomatiques et consulaires, la valeur de la charge a été évaluée en fonction des investissements publics consentis en matière de développement des transports en commun et de maintien et d'amélioration des voiries, qui sont les infrastructures les plus sollicitées par la fonction administrative et ses usagers. Cette valeur fixée à 200 euros/m<sup>2</sup> n'est appliquée « que pour les m<sup>2</sup> nouveaux de bureaux et

d'activités de production de biens immatériels qui dépassent le rapport plancher/sol de la zone où ils sont développés ou celui de l'immeuble existant et régulier lorsque le rapport plancher/sol de celui-ci est supérieur à celui de la zone ». Dans les autres cas, il est décidé de maintenir la valeur qui était prévue dans l'arrêté 2003 « au vu de l'impact que peut avoir cette valeur sur la rentabilité des projets ».

En ce qui concerne les commerces (qui comprennent les grands commerces spécialisés), les commerces de gros et les parkings à vocation commerciale, la valeur des charges a été déterminée à 125 euros/m<sup>2</sup> par rapprochement avec la fonction de bureau, « la fonction commerciale générant une pression similaire à celle-ci sur les infrastructures de mobilité ».

En ce qui concerne les hôtels, bien qu'ils se rapprochent d'une fonction commerciale, la valeur est diminuée à 90 euros/m<sup>2</sup> au motif qu'« il semble peu raisonnable de penser que l'impact est similaire sur les besoins en infrastructures ».

**53. Augmentations** – Les articles 100, § 3, alinéa 2 et 112, § 3, alinéa 2, du CoBAT habilite le conseil communal, par un PPAS ou un RCU, à augmenter (et non diminuer) les valeurs des charges obligatoires.

**54. Diminutions** – L'article 100, § 3, du CoBAT habilite expressément le Gouvernement à déterminer des circonstances pouvant justifier une diminution des charges tant obligatoires que facultatives.

Cette habilitation est exercée, pour les seules charges d'urbanisme obligatoires, à l'article 7 de l'arrêté 2013

qui prévoit ainsi la possibilité de réduire d'un tiers leur valeur dans trois hypothèses qui ont toutes pour objectif « de favoriser et d'encourager la redynamisation et la mise en valeur de quartier, d'immeubles présentant un intérêt patrimonial ou d'immeubles à l'abandon / inexploités depuis un certain nombre d'années »<sup>164</sup>.

Outre ces trois hypothèses, l'article 7, § 2, prévoit la possibilité de réduire la valeur de ces charges au-delà d'un tiers lorsque l'autorité délivrante constate des « circonstances exceptionnelles liées à la mise en œuvre du permis ou des charges d'urbanisme », lesquelles ne sont pas définies et relèvent du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité délivrante.

**55. Dispense via la proposition intégrée d'initiative en matière de logements encadrés et/ou conventionnés** – L'arrêté 2013 maintient le principe selon lequel les charges d'urbanisme obligatoires peuvent, au choix des demandeurs de permis, être réalisées en numéraire ou en nature. Il semble toutefois favoriser, et les opérateurs le privilégient d'ailleurs, le versement de sommes calculées sur la base des valeurs tarifées.

Le Gouvernement souhaitant encourager la réalisation en nature de logements sociaux par le secteur privé, l'article 10, § 2, prévoit la possibilité de ne pas respecter les valeurs tarifées pour autant qu'une proposition de réaliser 15 % de logements encadrés et/ou conventionnés soit intégrée dans la demande de permis portant sur la réalisation d'un immeuble de logements de plus de 1000 m<sup>2</sup> et que ces logements soient proposés prioritairement aux opérateurs immobiliers publics pendant un délai d'un an à compter de la délivrance du permis. Un incitant financier est, ainsi, instauré à l'égard des demandeurs qui privilégient cette voie en rendant la proposition « admissible » même si le coût pour les actes et travaux à réaliser est inférieur à la valeur (en espèces) des charges. Cette proposition ne lie pas l'autorité délivrante<sup>165</sup>.

Dans ce régime, si les opérateurs immobiliers publics ne se manifestent pas pour acquérir lesdits logements dans le délai d'un an, le bénéficiaire du permis devra assurer leur mise en vente ou location dans le respect des conditions d'accès à ces logements imposées par la réglementation.

Ce régime particulier réservé aux propositions intégrées d'initiative en matière de logements sociaux

est justifié par le fait que « cette possibilité paraît susceptible d'encourager les demandeurs à engager, dès l'élaboration de leurs projets, une réflexion plus approfondie sur l'intégration de ceux-ci à leur environnement, et plus particulièrement sur l'intégration de logements accessibles aux personnes à faibles et moyens revenus, et permettra par ailleurs de soumettre la question des charges d'urbanisme aux mesures particulières de publicité »<sup>166</sup>.

Dans le recours introduit contre l'arrêté 2013, la proposition prioritaire des logements sociaux faite à tous les opérateurs immobiliers publics qui ne sont pas nécessairement les communes a été critiquée sous l'angle de la violation de l'article 100, § 1<sup>er</sup>, du CoBAT qui autorise la cession exclusivement au profit de la commune. Le Conseil d'État a rejeté ce moyen au motif « que le premier alinéa de l'article 100 du CoBAT n'indique pas – et donc ne limite pas – les personnes auxquelles les logements à réaliser à titre gratuit peuvent être cédés ; que sur la base de cette disposition, l'arrêté attaqué a pu prévoir que des logements construits ou aménagés à titre de charge d'urbanisme soient proposés à des opérateurs immobiliers publics qui ne sont pas nécessairement des communes ; que l'alinéa 2, introduit par la locution 'en outre', ajoute la possibilité d'imposer la cession à titre gratuit de certains biens – pas nécessairement ceux qui sont à construire – à la commune, mais sans restreindre la faculté ouverte par l'alinéa 1<sup>er</sup> »<sup>167</sup>.

Ce mécanisme, réservé aux seuls projets de logements de grande envergure à l'exclusion des autres projets (bureaux, surfaces commerciales, hôtels, etc.), a été validé par le Conseil d'État qui admet que le Gouvernement favorise la construction de logements destinés aux personnes à revenus modestes<sup>168</sup>.

L'objectif poursuivi ne semble toutefois pas atteint. Vu les montants des charges en espèces, le prix de revente plafonné des logements conventionnés et l'insécurité juridique<sup>169</sup>, l'exécution en nature ne présenterait, dans la majorité des cas, pas d'intérêt financier pour les promoteurs<sup>170</sup>.

**56. Conversion des valeurs en m<sup>2</sup> de logements conventionnés** – À défaut d'une proposition intégrée dans la demande de permis, si l'autorité souhaite imposer la réalisation en nature de la charge, s'est posée la question de la méthode de calcul de la conversion des valeurs en m<sup>2</sup> de logement conventionné et, plus particulièrement, la question de savoir s'il y avait lieu

164. V. KEULLER et Q. DE RADIGUES, *o.c.*, p. 225.

165. Selon M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, l'autorité serait tenue d'accepter. Ces auteurs voient dans le § 2 (proposition qui lie l'autorité) une exception au § 1<sup>er</sup> (proposition qui ne lie pas l'autorité) (M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, *o.c.*, p. 23).

166. Cf. Préambule de l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 septembre 2013.

167. C.E., 20 avril 2015, asbl COMEOS, n° 230.917.

168. *Idem*.

169. L'absence de certitude de l'acceptation de la proposition par l'autorité délivrante ou de la non-imposition par celle-ci de charges complémentaires.

170. N. BERNARD et M. DIDIER, *o.c.*, p. 44 ; M. LEGRAND, « Charges d'urbanisme à Bruxelles, un dispositif bancal », *Alter Echos* n° 419 du 9 mars 2016, [www.alterechos.be](http://www.alterechos.be) ; Analyse de l'ARAU du 4 décembre 2015, « Les charges d'urbanisme au secours de la production de logements sociaux ? », [www.arau.org](http://www.arau.org).

ou non de prendre en compte les recettes générées par la réalisation des logements.

Les auteurs de l'arrêté 2013 défendaient l'interprétation de la seule prise en compte de la hauteur de l'investissement réalisé à l'exclusion des recettes de la vente<sup>171</sup>. Cette interprétation a toutefois été remise en question<sup>172</sup> suite à deux affaires<sup>173</sup> d'imposition de charges considérées comme anormalement basses et a donné lieu à une interpellation du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale au Parlement bruxellois au terme de laquelle l'adoption d'une circulaire a été annoncée. Cette circulaire devrait préciser la méthode de calcul de la conversion d'un montant en numéraire en m<sup>2</sup> de logements conventionnés sur base de la différence de coût entre le prix de vente du marché et le prix du conventionné plutôt que de l'investissement. Le calcul doit ainsi tenir compte des recettes potentielles de la vente ou de la location des logements créés à titre de charges et pas uniquement de la valeur d'investissement<sup>174</sup>. Cette circulaire, pourtant annoncée comme étant « en cours de finalisation » en janvier 2018, n'est pas adoptée à ce jour.

## 2. Réduction générale de la valeur des charges obligatoires ou facultatives

**57.** Les articles 100, § 2 et 112, § 2, du CoBAT habilite le Gouvernement à prévoir un régime de prise en considération des charges exécutées, alors que le permis n'est pas totalement ou partiellement exécuté, dans le calcul des charges dues sur le même immeuble à l'occasion de la délivrance d'un permis ultérieur<sup>175</sup>.

L'article 8 de l'arrêté 2013 prévoit ainsi que la valeur des charges « est réduite » de la valeur des charges acquittée à l'occasion de la délivrance d'un précédent permis d'urbanisme partiellement ou totalement non exécuté pour autant que le nouveau permis porte sur le même immeuble et que l'accusé de réception de dossier complet de la demande de permis a été délivré dans un délai de dix ans à compter de la notification du précédent permis.

Comme le relèvent M. Kestemont et F. De Muynck, « cette réduction n'est pas une faculté laissée à

l'appréciation de l'autorité délivrante. Si les conditions sont réunies, le demandeur de permis y a droit »<sup>176</sup>.

Cette habilitation est critiquée à raison en ce qu'elle ne vise que l'hypothèse d'un permis délivré ultérieurement et n'autorise pas le Gouvernement à prévoir un régime de répétition des charges indûment payées (charges en numéraire) ou de restitution des ouvrages cédés unilatéralement à titre gracieux (charges en nature) en l'absence de toute demande et délivrance de permis ultérieur<sup>177</sup>.

## 3. Exonérations

**58.** Les articles 100, § 3 et 112, § 3, du CoBAT habilite le Gouvernement à déterminer les circonstances pouvant justifier une exclusion des charges d'urbanisme, tant obligatoires que facultatives.

Cette habilitation n'a pas été exercée à ce jour par le Gouvernement pour les permis de lotir.

Par contre, elle a été exercée pour les permis d'urbanisme à l'article 9 de l'arrêté 2013. Cette disposition exonère de charges d'urbanisme la réalisation de logements encadré et conventionné<sup>178</sup>, d'espaces verts, de parkings de transit, d'équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, de culte reconnu ou de morale laïque ainsi que le changement de destination d'un immeuble de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels vers le logement<sup>179</sup> ou l'équipement scolaire, culturel, sportif, social, de santé, de culte reconnu ou de morale laïque et les permis d'urbanisme exécutant un permis de lotir dont la délivrance a donné lieu à l'imposition de charges d'urbanisme autres que celles liées à l'infrastructure nécessaire à sa mise en œuvre<sup>180</sup>.

Les objectifs poursuivis par ces exonérations vont de pair avec ceux poursuivis par le mécanisme des charges d'urbanisme, visant à augmenter l'attractivité résidentielle, favoriser le développement de logements accessibles pour tous et encourager la

171. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 23 ; V. KEULLER et Q. DE RADIGUES, o.c., p. 230.

172. Communiqué de presse de l'ARAU du 19 octobre 2017 « Les charges d'urbanisme, deux poids, deux mesures ? », [www.arau.org](http://www.arau.org) ; La Libre Belgique du 18 septembre 2017 « *Conflit d'intérêt à Tour & Taxis* ».

173. Projet Méandre à Tour & Taxis ; dans le cadre du recours en annulation introduit contre le permis du projet « *Royal Botanic* » (projet hôtelier et de logements sur le site d'une ancienne église rue Royale, dit Projet Gesù) qui impose une charge d'urbanisme en nature consistant en la création de 9 logements conventionnés évaluée sur la base de leur valeur d'investissement, l'Auditeur a relevé qu'est problématique, au regard des règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination, des exigences de motivation formelle des actes administratifs et du principe de proportionnalité, l'absence de prise en compte de la cession ou non à titre gratuit de la propriété des biens sur lesquels portent la charge et l'absence d'articulation de cette faculté d'imposer une telle cession par rapport à la valeur imposée des charges obligatoires.

174. Interpellation parlementaire de B. Clerfayt du 17 janvier 2018 au Ministre Vervoort devant la Commission Développement territorial, CRI COM (2017-2018), n° 54, pp. 82 et s.

175. Avant l'ordonnance du 30 novembre 2017, cette habilitation n'était prévue que pour les charges d'urbanisme relatives aux permis de lotir (art. 112, § 2).

176. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 18.

177. « la seule solution qui se présenterait alors serait de poursuivre devant les Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire l'autorité délivrante sur base des théories consacrées par notre droit civil d'enrichissement sans cause et de paiement indu » (V. KEULLER et Q. DE RADIGUES, o.c., p. 219).

178. L'arrêté 2003 exonérait tous les logements, sans distinction.

179. L'exonération relative aux changements de destination d'un immeuble de bureaux vers le logement n'était pas présente dans l'arrêté 2003, et ce logiquement dès lors que les logements étaient tous exonérés de charges.

180. L'exonération relative au permis d'urbanisme exécutant un permis de lotir chargé n'était pas non plus présente dans l'arrêté 2003.

réalisation de nouveaux équipements d'intérêt collectif et de proximité.

L'article 9, 5°, ajoute que l'exonération relative aux changements de destination ne porte pas sur les superficies de plancher supplémentaires créées si la reconversion induit une « extension », une « rénovation lourde »<sup>181</sup> ou une « démolition-reconstruction ».

Selon N. Bernard et M. Didier les exonérations en faveur des logements « ne sont pas justifiées par le fait que ces projets ne génèrent pas de coûts d'infrastructures », mais seraient une illustration de ce que « le gouvernement rompt le lien censé unir le montant de la charge aux frais occasionnés par le projet, utilisant plutôt la charge comme un instrument de planification »<sup>182</sup>.

## H. Garanties financières des obligations de faire

**59.** Les autorités compétentes pour imposer des charges d'urbanisme sont également compétentes pour imposer au demandeur de permis des garanties financières destinées à assurer l'exécution des charges imposées. Cette compétence est explicitement reconvenue dans les deux Régions.

### 1. Région bruxelloise

**60.** Depuis l'ordonnance du 6 mai 2010 portant modification du CoBAT, les articles 100, § 2 et 112, § 2, du CoBAT autorisent expressément le Gouvernement à « déterminer les garanties financières qui sont imposées pour assurer l'exécution des charges d'urbanisme, leurs montants et les modalités de leur constitution et de leur libération, leurs sorts en cas de cession du permis, les garanties auxquelles le cédant du permis reste tenu vis-à-vis de l'autorité délivrante et les cas dans lesquels les garanties sont acquises de plein droit à l'autorité délivrante ».

Il appartient, en principe, à l'autorité administrative d'apprécier s'il est opportun de demander une garantie financière, celle-ci ne devant pas être obligatoirement imposée.

Pour les permis d'urbanisme, le Gouvernement a exercé partiellement son habilitation en déterminant des garanties financières obligatoires. L'article 13 de l'arrêté 2013 impose ainsi au titulaire du permis de fournir une garantie financière pour assurer l'exécution des charges d'urbanisme en nature, à l'exclusion des charges en numéraire. Bien que cette disposition impose la fourniture de la garantie financière obligatoire « avant l'ouverture du chantier », elle autorise

néanmoins une libération possible de cette garantie, ainsi constituée, « au fur et à mesure de la réalisation des actes et travaux imposés au titre des charges d'urbanisme, à due concurrence de l'investissement déjà réalisé au titre des charges, avec un maximum de 60 % de la valeur totale, le solde n'étant libéré que lors de la réception provisoire de ces actes et travaux par l'autorité délivrante ou son délégué ».

L'article 13, alinéa 2, prévoit que la garantie doit, en principe, couvrir l'intégralité du coût estimé des charges sauf s'il est établi que la situation financière du bénéficiaire ne le permet pas, sans pour autant être réduite au-delà de la moitié de ce coût.

L'article 14 prévoit qu'en cas de cession de permis, le cédant reste tenu de garantir la bonne fin de l'exécution des charges aussi longtemps que le nouveau titulaire du permis n'a pas fourni une garantie financière équivalente.

L'article 15 énumère trois hypothèses dans lesquelles la garantie est exigible ou acquise de plein droit par l'autorité délivrante, à due concurrence de la valeur des charges non encore exécutées : le non-respect des délais de réalisation des charges ; la péremption du permis partiellement mis en œuvre ; le refus définitif de la demande de permis relative aux charges ou la péremption de ce permis partiellement mis en œuvre.

*A contrario*, l'article 16 précise que la garantie n'est entièrement libérée en cas de non-réalisation des charges que si le permis qui est à l'origine de l'imposition des charges est périmé sans avoir été mis en œuvre, même partiellement.

### 2. Région wallonne

**61.** L'imposition de garanties financières a longtemps été considérée comme un type de charge d'urbanisme. En plus des actes et travaux en tant que tels, l'autorité pouvait imposer des garanties financières. En conséquence, le versement d'une telle garantie aurait suffi à libérer le demandeur de permis de réaliser les actes et travaux objets des conditions et des charges d'urbanisme<sup>183</sup>. Le CoDT distingue désormais les conditions et les charges d'urbanisme des garanties financières, qui constituent un mécanisme à part entière de sûreté accessoire. Le principe de proportionnalité, tel que défini spécialement par le CoDT en ce qui concerne les charges d'urbanisme, ne s'applique pas aux garanties financières. L'administration doit néanmoins s'assurer de respecter le principe général de proportionnalité en imposant les garanties financières et, plus particulièrement, éviter d'imposer un type de sûreté trop coûteuse pour le demandeur de permis.

181. La « rénovation lourde » est définie à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 10°, de l'arrêté 2013 comme étant une « opération de modification substantielle d'un immeuble dont seule la structure ou l'ossature est conservée ».

182. N. BERNARD et M. DIDIER, *o.c.*, p. 40.

183. P. HENRY et N. VAN DAMME, *o.c.*, p. 80.



L'article D.IV.60 du CoDT prévoit qu'afin de s'assurer de la réalisation des actes et travaux imposés au titre de charge, l'autorité délivrante peut solliciter la constitution de garanties financières « nécessaires à l'exécution des conditions ou des charges d'urbanisme » et y subordonner « la délivrance du permis »<sup>184</sup>. Seules des garanties strictement nécessaires à la réalisation des travaux – c'est-à-dire équivalentes à la valeur des travaux imposés à titre de charges ou de conditions – peuvent ainsi être prévues.

Comme le CoBAT, le CoDT ne précise pas le type de garantie financière que l'autorité peut choisir d'imposer. En principe, elles peuvent donc porter sur tous les moyens de sûretés prévus en droit belge (cautions, gages, privilèges, hypothèques, etc.). Néanmoins, la pratique exclura les sûretés qui nécessitent un acte notarié mais aussi les mécanismes qui portent sur un bien matériel, pour des raisons pratiques de mise en œuvre et afin de réduire les coûts de la procédure pour le demandeur de permis et assurer le respect du principe général de proportionnalité. Le mécanisme le plus évident semble être la caution, et plus précisément la garantie bancaire.

## I. Phasage de réalisation des charges d'urbanisme

### 1. Région bruxelloise

**62.** Les articles 100, § 2 et 112, § 2, du CoBAT habilent expressément le Gouvernement à « déterminer les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées et les modalités de leur réalisation ».

L'article 192 du Code permet à l'autorité délivrante d'assortir le permis d'urbanisme d'un planning imposant l'ordre dans lequel les actes ou travaux autorisés ainsi que les éventuelles charges d'urbanisme doivent être exécutés et le délai dans lequel les conditions du permis et les charges d'urbanisme doivent être réalisées. Le respect de ce planning peut être assuré par la fourniture de garanties financières et, en cas de non-respect du planning, les garanties financières sont acquises à l'autorité qui a délivré le permis. Dans ce cas, le montant de cette garantie sera utilisé par priorité sur le site du projet délaissé en concertation avec la commune concernée. Le planning peut, en cas d'imprévision et sur demande motivée du titulaire du permis, être revu par l'autorité qui a délivré le permis.

Pour les permis de lotir, le Gouvernement n'a pas exercé son habilitation. L'article 109 du Code requiert la réalisation des travaux de voiries ou la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution avant toute vente d'un lot. Cette disposition ne vise pas les autres charges.

Pour les permis d'urbanisme, l'arrêté 2013 prévoit deux types de délais pour les charges en nature (a.) et les charges en numéraire (b.) ainsi que des sanctions en cas de non-respect de ces délais (c.).

#### a. Charges en nature

**63.** Lorsque les charges sont imposées en nature et que l'autorité délivrante n'impose pas, dans le permis, le planning fixant l'ordre et le délai dans lesquels les actes ou les travaux autorisés ainsi que les charges d'urbanisme doivent être exécutés, l'article 11, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté 2013 impose des délais différents selon que les actes et travaux relatifs aux charges nécessitent ou non un permis distinct du permis qui a imposé ces charges. S'ils ne nécessitent pas un tel permis, ils doivent avoir « commencé avant l'achèvement des travaux réalisés sur la base du permis qui a imposé ces charges ». S'ils nécessitent un tel permis, « la demande de permis doit être introduite par le titulaire du permis dans l'année qui suit la délivrance du permis imposant les charges ».

L'article 11, § 2, prévoit la possibilité pour le titulaire du permis de solliciter la révision de ces délais auprès de l'autorité délivrante pour autant qu'il motive sa demande<sup>185</sup> et qu'il l'introduise au moins deux mois avant l'échéance du délai visé au § 1<sup>er</sup>. Il ne s'agit pas d'un droit offert au bénéficiaire du permis<sup>186</sup>.

L'arrêté 2003 imposait l'achèvement des charges en nature dans les trois ans de l'ouverture du chantier à l'origine de l'imposition des charges. Ce délai a été supprimé et n'a pas été remplacé pour le motif que, ce faisant, le Gouvernement allongeait le délai de péremption des permis régi par l'article 101 du CoBAT en violation du principe de la hiérarchie des normes et méconnaissait le fait que le mécanisme de péremption de l'article 101 du CoBAT joue de plein droit<sup>187</sup>.

Dorénavant, aucun délai d'achèvement des actes et travaux relatifs aux charges n'étant imposé, seul le régime de péremption général prescrit par l'article 101, § 1<sup>er</sup>, du CoBAT doit être pris en compte.

184. Remarquons que, comme c'était le cas sous CWATUP, le texte semble prévoir qu'il est nécessaire que la garantie soit déjà constituée pour que la décision d'autorisation soit délivrée, ce qui supposerait que dans les cas où les demandes de permis sont déposées sans contact préalable avec l'administration, l'autorité pourrait délivrer un permis conditionnel. Dans la pratique néanmoins, la garantie financière conditionne le commencement des travaux, soit l'exécution du permis.

185. Par ex. par des circonstances imprévues ou exceptionnelles qui justifient le non-respect du délai initialement imposé.

186. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 25.

187. P. LEVERT, « Les charges d'urbanisme... », o.c., 2008, p. 268.

## b. Charges en numéraire

**64.** Aucune précision n'est apportée par l'arrêté 2013 pour la réalisation de la charge payée en numéraire<sup>188</sup>. Seul le régime de péremption général prescrit par l'article 101, § 1<sup>er</sup>, du CoBAT doit être pris en compte<sup>189</sup>. M. Kestemont et F. De Muynck en déduisent que le bénéficiaire du permis chargé en numéraire disposerait « au minimum d'un délai de deux ans pour payer le montant exigé », délai passé à 3 ans depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019, date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 novembre 2017. À suivre cette interprétation, le paiement de la charge en numéraire pourrait intervenir bien après l'achèvement des travaux réalisés sur la base du permis qui a imposé cette charge.

Des délais sont toutefois prévus pour la réalisation par les pouvoirs publics des actes et travaux financés par ces charges financières. L'article 12, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté 2013 impose ainsi, aux autorités qui perçoivent le produit des charges en numéraire, un délai de 6 ans à compter du versement de l'intégralité de la somme concernée pour « entamer de façon significative »<sup>190</sup> les actes et travaux ainsi financés, délai susceptible d'être prorogé ou suspendu.

Un délai de rigueur de 2 mois avant l'échéance de ce délai de 6 ans est imposé à l'autorité délivrante pour notifier au titulaire du permis (ou à tous les titulaires s'ils sont plusieurs) la réaffectation totale ou partielle des sommes à d'autres actes et travaux que ceux visés dans le permis. Cette réaffectation doit être conforme aux principes de proportionnalité et de proximité consacrés à l'article 2. L'article 12, § 2, prévoit que cette notification intervient après l'accord du collège lorsque les charges ont été imposées en application de l'article 100, § 1<sup>er</sup>, al. 5, du CoBAT. Cet accord préalable obligatoire du collège ne semble toutefois plus justifié et devrait être remplacé par un simple avis au vu de la modification apportée au pouvoir du collège qui ne peut plus que proposer (et non plus décider) l'affectation de la charge lorsque le permis est délivré par le fonctionnaire délégué.

En cas de notification valable d'une réaffectation, le délai de 6 ans peut être prorogé, mais une fois maximum, d'une durée de 2 ans pour la réalisation de la seule partie réaffectée de la somme versée au titre de charge d'urbanisme, le délai de réalisation de la partie non réaffectée restant inchangé.

Finalement, lorsque l'autorité délivrante notifie au titulaire du permis (ou à tous les titulaires s'ils sont

plusieurs) la survenance d'un cas de force majeure, l'article 12, § 3, prévoit que le délai de 6 ans est suspendu à dater de l'envoi de la notification jusqu'au jour où le cas de force majeure prend fin.

Aucune disposition ne prévoit de mécanisme de constatation de la réalisation des charges d'urbanisme, en nature et en numéraire. Il s'agit donc d'une question de pur fait qui peut être prouvée par toutes voies de droit.

## c. Sanction si non-respect des délais

**65.** En cas de non-respect des délais de réalisation des charges en nature mentionnés dans le permis ou, à défaut d'une telle mention, des délais visés à l'article 11 de l'arrêté 2013, l'article 15, 1<sup>o</sup>, prévoit que la garantie financière est exigible ou acquise de plein droit par l'autorité délivrante, à due concurrence de la valeur des charges non encore exécutées.

En outre, à défaut d'avoir réalisé les charges dans le délai de péremption du permis, celui-ci est périmé conformément à l'article 101 du CoBAT.

En cas de non-respect des délais de réalisation des charges en numéraire mentionnés dans le permis, aucune sanction n'est prévue par l'arrêté. Seule la sanction de la péremption du permis pourrait s'appliquer, mais une péremption n'est plus possible lorsque le permis est entièrement exécuté.

En cas de non-respect des délais de réalisation des actes et travaux financés par les charges en numéraire mentionnés dans le permis ou, à défaut d'une telle mention, des délais visés à l'article 12 de l'arrêté 2013, l'article 12, § 4, prévoit que la partie de la somme due au titre de charges d'urbanisme qui n'a pas encore été utilisée à ce moment doit être restituée au titulaire du permis. En cas de pluralité de titulaires du permis et si plusieurs d'entre eux ont effectivement payé cette somme, le remboursement se fait à chacun d'eux, au prorata de leur contribution respective. Cette sanction fait dire à M. Kestemont et F. De Muynck qu'elle incite « d'une part, l'autorité à réaliser ce qui a été prévu, sous peine d'en perdre le financement et, d'autre part, le titulaire du permis à verser au plus vite l'intégralité de la somme due, puisque c'est seulement à partir de ce moment qu'il peut espérer en récupérer tout ou partie en cas d'inaction de l'autorité »<sup>191</sup>.

En cas de non-respect du phasage/planning, l'article 192 du CoBAT prévoit que les garanties financières sont acquises à l'autorité qui a délivré le permis

188. En pratique, les autorités imposent qu'elles soient payées 15 jours avant le début des travaux (T. HAUZEUR, o.c., p. 31 ; J.-CH. VANDERHAEGEN, o.c., p. 94). Selon certains auteurs, la « logique voudrait que cette somme soit payée au moment où le titulaire décide de mettre en œuvre son permis et que, conformément à l'article 194/2 du CoBAT, il en avertit par courrier recommandé le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué » (V. KEULLER et Q. DE RADIGUES, o.c., p. 228).

189. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 25.

190. La portée exacte de ces termes n'est pas précisée dans le préambule de l'arrêté 2013.

191. M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, o.c., p. 25.

et que leur montant sera utilisé, par priorité, sur le site du projet délaissé en concertation avec la commune concernée.

## 2. Région wallonne

**66.** L'article D.IV.59 du CoDT indique que « le permis peut déterminer l'ordre dans lequel les travaux sont exécutés et le délai endéans lequel les conditions et les charges qui assortissent le permis sont réalisées » et l'article R.IV.59-1 ajoute que « le délai endéans lequel les conditions et les charges qui assortissent le permis sont réalisées ne peut être supérieur au délai de péremption du permis ».

Afin d'éviter des situations malheureuses ou frauduleuses d'interruption des travaux avant la réalisation des charges, l'autorité devrait ainsi prévoir, lorsque cela est possible, que les travaux relatifs aux charges doivent être réalisés avant les travaux qui font l'objet de la demande de permis<sup>192</sup>.

## J. Questions procédurales

### 1. Réunion de projet et « charges volontaires »

**67.** En Région bruxelloise, la réunion de projet est facultative conformément à l'article 188/12 du CoBAT et est organisée à l'initiative du « porteur de projet », futur demandeur de permis. Elle ne préjuge pas de la décision. Elle a pour objectif « de discuter des grandes orientations du projet »<sup>193</sup> et, *a fortiori*, des charges d'urbanisme éventuellement susceptibles d'être intégrées dans la demande de permis conformément à l'article 10 de l'arrêté 2013. La réunion de projet permettrait d'aborder cette question le plus en amont du projet et de susciter une réflexion avec effets utiles dès lors que l'intégration de charges dans le dossier de demande peut se faire de concert avec l'autorité.

En Région wallonne, l'article D.IV.31 du CoDT incite également le « porteur de projet », mais aussi « l'autorité compétente » à solliciter la tenue d'une réunion de projet au cours de laquelle ils se rencontrent avec, le cas échéant, les parties qui doivent rendre un avis sur le projet. L'objectif de cette réunion est que « le porteur de projet (*puisse*) débattre avec eux de son projet et éventuellement, l'adapter avant de finaliser sa demande ». À cette occasion, l'autorité et les instances d'avis peuvent faire état de l'impact potentiel du projet sur la collectivité et ainsi attirer l'attention

du porteur de projet sur l'imposition de charges d'urbanisme. Le porteur de projet peut intégrer directement à sa demande des travaux qui permettraient, d'un commun accord, de compenser les impacts négatifs de son projet et éviter des charges imprévues.

## 2. Effets : péremption du permis et interdiction de ventes

### a. Région bruxelloise

#### i. Péremption

**68. Permis d'urbanisme** – L'ordonnance du 30 novembre 2017 modifie l'article 101 et ajoute l'article 101/1 du CoBAT.

L'article 101, § 1<sup>er</sup>, instaure, en plus des autres causes de péremption<sup>194</sup>, une « cause originale de péremption des permis d'urbanisme »<sup>195</sup> spécifique aux charges d'urbanisme. Celles-ci doivent être mises en œuvre dans les trois ans de la délivrance du permis<sup>196</sup>.

La portée de cette disposition pose toutefois question eu égard à l'absence de définition légale des termes « mise en œuvre ». B. Gors et L. Vansnick défendent une interprétation « raisonnable », confortée notamment par les dispositions de l'arrêté 2013, dans le sens d'un commencement d'exécution partielle des charges<sup>197</sup>. Ainsi, selon ces auteurs, pour échapper à la péremption du permis d'urbanisme du chef de non-mise en œuvre des charges d'urbanisme, il suffirait d'avoir « débuté » l'exécution de ces charges dans les deux ans de la délivrance du permis, sans pour autant avoir à les exécuter totalement ou avoir à fournir la garantie financière relative à leur correcte exécution. Une intervention du législateur bruxellois visant à clarifier la notion de « mise en œuvre » serait la bienvenue afin de prévenir tout litige quant à l'application de ce régime de péremption.

Le législateur bruxellois ne règle pas la problématique du traitement à réserver aux actes et travaux exécutés partiellement avant la péremption du permis. Se référant à la jurisprudence du Conseil d'État qui se fonde sur le caractère « scindable » du permis et à l'article 15 de l'arrêté 2013 qui détermine les modalités de restitution partielle de la garantie financière lors d'une mise en œuvre partielle des charges, B. Gors et L. Vansnick estiment que la péremption ne concerne que les travaux non encore exécutés<sup>198</sup>.

192. Dans le même sens, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/338bis, p. 226.

193. *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-451/2, pp. 269, 372 et 442.

194. Pour une analyse comparative des régimes régionaux de péremption des permis d'urbanisme : cf. B. GORS et L. VANSNICK, « Considération sur la péremption des permis d'urbanisme », in *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 175 à 207 et la doctrine citée en note infrapaginale 2.

195. B. GORS et L. VANSNICK, « Considération sur la péremption des permis d'urbanisme », o.c., p. 191.

196. L'ancien délai de péremption de 2 ans est remplacé par un délai de 3 ans à compter de la délivrance du permis d'urbanisme, délai susceptible d'être prorogé par périodes d'un an lorsque le demandeur justifie qu'il n'a pu mettre en œuvre son permis en raison de la survenance d'un cas de force majeure ou lorsque l'exécution du permis requiert la passation d'un ou plusieurs marchés publics. Cette augmentation de délai est motivée par le fait que le délai de 2 ans était trop court au regard des délais d'obtention des financements nécessaires à la réalisation des projets et de passation des éventuels marchés publics (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2016-2017, A-451/1, pp. 64 à 68).

197. B. GORS et L. VANSNICK, « Considération sur la péremption des permis d'urbanisme », o.c., p. 192.

198. *Ibid.*, p. 204.

**69. Permis de lotir** – Depuis la réforme de 2017, le régime de péremption des permis de lotir n'est plus différent selon que le permis implique ou non l'ouverture de nouvelles voies de communication, le permis de lotir requérant dorénavant toujours la création ou la prolongation de telles voies conformément à l'article 103 du CoBAT. Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 105/1 du CoBAT selon lequel le permis de lotir vaut permis d'urbanisme pour les actes et travaux relatifs aux voies de communication et se périe exclusivement selon les articles 114 à 117 du CoBAT.

L'article 113 du CoBAT demeure ainsi applicable aux anciens permis de lotir n'impliquant pas de travaux de voiries alors que l'article 114 du CoBAT, réformé en 2017, est applicable à tous les nouveaux permis de lotir.

Cela étant, ces dispositions prévoient toutes un délai général de 5 ans à compter de la délivrance du permis pour mettre en œuvre les charges ou fournir les garanties financières imposées en application de l'article 112 du CoBAT.

**70. Permis phasés** – L'article 101/1 du CoBAT relatif à la mise en œuvre de projets et permis phasés conformément à l'article 192 prévoit que le permis détermine, pour chaque phase autre que la première, le point de départ du délai de péremption de trois ans. Pour empêcher que la règle de base, qui est le délai de péremption de trois ans, soit contournée par le biais des permis phasés, il est précisé que le laps de temps séparant le point de départ de deux phases successives ne peut pas excéder trois ans<sup>199</sup>. Le délai de péremption relatif à chaque phase peut faire l'objet d'une prorogation selon les modalités reprises à l'article 101, § 2. L'article 115 du CoBAT prévoit un régime similaire pour les permis de lotir.

#### ii. Interdiction de vente

**71.** L'article 109 du CoBAT prévoit que « Nul ne peut volontairement céder ou louer pour plus de neuf ans, un lot visé par un permis de lotir ou par une phase de celui-ci avant que le titulaire du permis ait, soit exécuté les travaux relatifs aux voies de communication prévus par le permis ou par la phase concernée

de celui-ci, soit fourni les garanties financières nécessaires à leur exécution ».

Cette disposition n'interdit pas la vente ou la location pour plus de 9 ans d'un lot visé par un permis de lotir alors que le titulaire du permis n'a pas exécuté les charges imposées lors de la délivrance de ce permis. Seule l'exécution des travaux relatifs aux voies de communication prévus par le permis ou la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution s'imposent avant toute vente.

#### b. Région wallonne

**72.** Comme le CWATUP, le CoDT prévoit des mesures de péremption des permis afin de « lutter contre les permis spéculatifs, parfois demandés par des personnes qui n'ont pas réellement l'intention de les utiliser, mais entendent donner à leur bien une plus-value »<sup>200</sup>.

#### i. Péremption

**73. Permis d'urbanisme** – Contrairement à la Région bruxelloise, l'article D.IV.84, § 1<sup>er</sup>, du CoDT prévoit expressément la péremption partielle d'un permis d'urbanisme partiellement exécuté au terme d'un délai final de cinq ans<sup>201</sup> (« le permis d'urbanisme est périmé pour la partie restante des travaux si ceux-ci n'ont pas été entièrement exécutés dans les cinq ans de son envoi »)<sup>202</sup>. Lorsque les travaux sont autorisés par phases, le point de départ de ce délai est déterminé dans le permis, pour chaque nouvelle phase autre que la première<sup>203</sup>.

En outre, aucune disposition particulière n'est prévue concernant les charges d'urbanisme, ce qui implique qu'un demandeur de permis, à qui un phasage spécifique pour les charges ne serait pas imposé, pourrait sciemment exécuter uniquement les travaux qu'il souhaite et laisser « la partie restante » constituée des charges se périmier. Il éluderait ainsi l'obligation d'exécuter les charges, mais commettrait néanmoins une infraction pénale au sens de l'article D.VII.1, 1<sup>o</sup>, du CoDT (*cf.* point K. ci-après)<sup>204</sup>. Les autorités délivrantes doivent être attentives à cette règle et soit imposer, par un phasage, la réalisation préalable des

199. *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2016-2017, A-451/1, pp. 68 à 70.

200. *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/338bis, p. 226.

201. Ce délai de cinq ans peut être prorogé pour une période maximale de deux ans à la demande du bénéficiaire du permis (art. D.IV.84, §§ 2 et 4, CoDT) et allongé à sept ans pour les permis délivrés par le Gouvernement (art. D.IV.84, § 5, CoDT).

202. La régularité de la péremption partielle est toutefois discutée : *cf.* B. GORS et L. VANSNICK, « Considération sur la péremption des permis d'urbanisme », *o.c.*, pp. 204 à 206 ; B. PAQUES et CH. THIEBAUT, « Le contenu et les effets du permis de bâtir, d'urbanisme, de lotir et d'urbanisation », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, M. DELNOY, CH.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), Limal, Anthemis, p. 129 ; B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, « Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions », *o.c.*, p. 785.

203. Art. D.IV.84, § 3, CoDT ; *cf.* B. HAVET et A. ZIANS, « Permis d'urbanisme et certificat d'urbanisme n° 2. Champ d'application et effets », in *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT) : Décret du 20 juillet 2016*, Larcier, Bruxelles, 2017, pp. 331 et s.

204. B. GORS et L. VANSNICK, « Considération sur la péremption des permis d'urbanisme », *o.c.*, p. 206 : ces auteurs regrettent l'absence de coordination entre les dispositions relatives aux incriminations et celles relatives à la péremption qui fait subsister un doute sur la régularité d'une péremption partielle d'un permis d'urbanisme et appellent de leurs vœux une clarification législative.

charges, soit imposer des garanties financières au demandeur<sup>205</sup>.

**74. Permis d'urbanisation** – L'article D.IV.81 du CoDT prévoit la péremption totale du permis d'urbanisation lorsque tous les actes, travaux ou charges n'ont pas été exécutés ou cautionnés dans les cinq ans de l'envoi du permis. La réalisation des charges s'impose donc également dans ce délai. Lorsque les travaux sont autorisés par phases, le point de départ de ce délai est déterminé dans le permis, pour chaque nouvelle phase autre que la première<sup>206</sup>.

ii. Interdiction de division

**75.** L'article D.IV.74 du CoDT prévoit que « Nul ne peut procéder à la division, selon le cas, d'un permis d'urbanisation ou d'un permis d'urbanisme de constructions groupées, qui implique la réalisation d'une ou plusieurs conditions ou des charges d'urbanisme ou l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale, avant que le titulaire du permis ait soit exécuté les actes, travaux et charges imposés, soit fourni les garanties financières nécessaires à leur exécution ».

Contrairement à la Région bruxelloise, le législateur wallon reprend l'exécution des charges imposées ou la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution parmi les formalités à accomplir préalablement à la division de permis d'urbanisation. Le permis peut toutefois identifier les lots qui pourront être cédés sans que le titulaire ait exécuté les actes, travaux et charges imposés ou fourni les garanties financières nécessaires à leur exécution<sup>207</sup>.

## K. Sanctions en cas d'inexécution des charges d'urbanisme

**76.** En Région bruxelloise, l'article 300, 3<sup>o</sup>, du CoBAT exclut expressément la non-réalisation des charges d'urbanisme, imposées tant par un permis d'urbanisme que par un permis de lotir, de toute incrimination pénale<sup>208</sup>.

En Région wallonne, l'article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du CoDT précise qu'est constitutif d'infraction « l'exécution des actes et des travaux visés à l'article D.IV.4

ou l'urbanisation d'un bien au sens de l'article D.IV.2 (...) non conformément au permis ». Au contraire du CoBAT, le CoDT ne prévoit pas de disposition particulière concernant les charges, les travaux qui font l'objet de la demande de permis sont donc réalisés en infraction si les charges ne sont pas exécutées conformément au permis. Le bénéficiaire du permis est tenu au respect strict de l'autorisation, en ce compris les conditions et les charges<sup>209</sup>. Comme le précise clairement M. DELNOY et S. CHARLIER, « La conformité d'actes et travaux au permis d'urbanisme s'apprécie au regard non seulement du dossier de demande de permis, qui en fait partie intégrante, mais aussi des conditions qui l'ont éventuellement amendé, des charges qui y ont le cas échéant été ajoutées, ainsi que de l'ordre des travaux qui aurait été imposé : c'est cet ensemble qui constitue la teneur du permis »<sup>210</sup>. L'inexécution – même partielle – des charges est toujours constitutive d'une violation infractionnelle du permis délivré.

## L. Conclusion

**77.** En Région wallonne, le CoDT confirme que les charges se distinguent essentiellement des conditions par leur objectif, leur motif, qui doit donc transparaître dans la motivation des décisions qui les imposent. Les obligations de faire liées au permis ne se définissent donc plus au regard du type de travaux imposés, mais en fonction du caractère « nécessaire » (les conditions) ou « compensatoire » (les charges) que ces travaux ont pour la réalisation du projet. Un même travail ou un même acte peut, en fonction des caractéristiques spécifiques d'un projet, être imposé au titre de condition ou de charge. N'ayant pas le même objet, des charges peuvent être imposées en plus des conditions<sup>211</sup>.

Les deux mécanismes se situent respectivement à deux temps différents de la réflexion de l'autorité. Premièrement, l'autorité doit s'interroger sur le caractère faisable et intégrable à l'environnement bâti et non bâti du projet. Si le projet n'a pas ces qualités, soit l'autorité délivre le permis sous conditions, soit elle doit le refuser, en ayant toujours égard, dans sa motivation, aux principes généraux d'égalité et de proportionnalité. Deuxièmement, dans le cas où l'autorité choisit de délivrer le permis, éventuellement assorti

205. *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/338bis, p. 227 : « pour un permis d'urbanisme (...) c'est le cautionnement qui garantit la réalisation de la charge » et « c'est une responsabilité de l'autorité qui délivre les permis de ne pas accorder le permis d'urbanisme tant que les charges ne sont pas réalisées ou de demander un cautionnement ».

206. Art. D.IV.82, CoDT ; cf. D. LAGASSE, « Les nouveautés concernant le champ d'application et les effets du permis d'urbanisation », in *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT) : Décret du 20 juillet 2016*, Larcier, Bruxelles, 2017, pp. 298 et s.

207. Art. D.IV.81, al. 3, CoDT.

208. « Art. 300. Constitue une infraction le fait : (...) 3<sup>o</sup> d'enfreindre de quelque manière que ce soit les prescriptions réglementaires des plans visés au Titre II, les règlements d'urbanisme ou les permis en vigueur, à l'exception du fait de ne pas avoir réalisé les charges d'urbanisme imposées en vertu de l'article 100 ou 112 ».

209. L. LHOIR, « Urbanisme et droit pénal – Le Code du développement territorial », in *Droit de l'urbanisme – CoDT(bis) et CoBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, CH. AUGHUET et P.-Y. ERNEUX (coord.), *Jurim Pratique* 2017, p. 276 ; B. GORS et L. VANSNICK, « Considération sur la péremption des permis d'urbanisme », o.c., p. 206 ; E. ORBAN DE XIVRY, « Les actes infractionnels », in *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT) : Décret du 20 juillet 2016*, Larcier, Bruxelles, 2017, p. 509.

210. M. DELNOY et S. CHARLIER, « La méconnaissance du permis d'urbanisme et du permis d'urbanisation et ses conséquences autres que contractuelles dans la pratique notariale », in *Droit de l'urbanisme – CoDT(bis) et CoBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, CH. AUGHUET et P.-Y. ERNEUX (coord.), *Jurim Pratique* 2017, p. 317.

211. Art. D.IV.54, al. 1<sup>er</sup>, CoDT.

de conditions, elle doit se poser une autre question : le projet crée-t-il néanmoins un impact sur la collectivité au niveau communal ? Le cas échéant, l'autorité est face à un second choix : soit elle délivre le permis grevé de charges d'urbanisme, soit elle le délivre sans charge. Ainsi, bien que le projet ait un impact négatif prouvé sur la collectivité au niveau communal, l'autorité peut, discrétionnairement, autoriser le permis sans charge et choisir d'elle-même supporter l'impact qu'elle constate.

Cette distinction conditions/charges semble moins marquée en Région bruxelloise. Les conditions, en plus d'être toujours facultatives et de devoir respecter les caractéristiques cumulatives définies par la jurisprudence, doivent uniquement être « destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux », lequel relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité délivrante. Le CoBAT ne mentionne pas de motifs de conditionnement du permis, ce qui permet à l'autorité d'imposer des conditions pour des motifs autres que de faisabilité ou d'intégration du projet. Par ailleurs, les charges d'urbanisme ne sont pas qualifiées de « compensatoires » et peuvent donc être imposées indépendamment de l'impact du projet tant sur la collectivité que sur l'urbanisme et l'environnement. Certains permis sont d'ailleurs soumis à charges d'urbanisme obligatoires, et ce même s'ils n'ont pas le moindre impact. Cette conception bruxelloise des charges est particulièrement large. Elle dépasse la conception « rétributive » du Conseil d'État, qui exige que les charges soient pensées au travers des répercussions néfastes du projet sur les finances publiques et du montant de l'investissement consenti pour le projet, mais également la conception « compensatoire » wallonne qui exige que ces charges soient exclusivement pensées au travers de l'impact du projet sur la collectivité au niveau communal.

Finalement, le mécanisme wallon des charges d'urbanisme ne paraît pas l'outil adéquat pour prélever la rente foncière que perçoit le propriétaire du terrain. En effet, si l'idée que la valeur du foncier, qui est créée par la collectivité<sup>212</sup>, devrait logiquement revenir à cette collectivité<sup>213</sup> séduit, l'outil compensatoire wallon ne paraît pas destiné à capter cette rente. En effet, son objectif n'est pas celui-là, les charges d'urbanisme visant à compenser un impact. Mais plus encore, une captation de la rente foncière nécessiterait une imposition générale et automatique des charges pour tous les projets afin que les développeurs intègrent le coût des charges dans les négociations menées sur le prix du terrain. Or, une telle imposition générale des charges ne paraît pas possible en Wallonie car elle ne tient pas compte de l'impact réel de chaque projet sur la collectivité qui doit être constaté au cas par cas. Par ailleurs, elle ampute l'autorité délivrante de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire d'imposer ou non une charge d'urbanisme.

À l'inverse, cet objectif semble pouvoir être poursuivi en Région bruxelloise par le biais du mécanisme des charges obligatoires et tarifées. Celles-ci sont, de fait, imposées indépendamment de leur nécessité réelle à la réalisation du projet et des effets négatifs réels de celui-ci tant sur l'urbanisme et l'environnement que sur les finances publiques. Par leur caractère général et automatique, elles ont le mérite d'être prévisibles et donc de pouvoir être intégrées dans les plans financiers des développeurs. Par ailleurs, lorsqu'elles sont imposées en nature et qu'elles consistent en la réalisation de logements conventionnés, elles doivent être évaluées en ayant égard, non seulement au montant de l'investissement consenti, mais également à l'avantage que le titulaire du permis tire de leur réalisation, c'est-à-dire des recettes potentielles de la vente ou de la location des logements créés à titre de charges.

212. La valeur que prend un terrain est rarement due aux efforts de son propriétaire. Elle dépend principalement de la localisation du bien et donc des aménagements publics (transports en commun, aménagement des espaces publics, restauration du patrimoine, etc.) ou privés (implantation d'un centre commercial, d'un cinéma, etc.) dans les environs proches du projet.

213. R. ALTERMAN, « Land-Use Regulations and Property Values The 'Windfalls Capture' », *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning Idea Revisited*, New York, Oxford University Press, 2012, pp. 755 à 786.