

Charges d'urbanisme en Région wallonne : quelques difficultés actuelles

Michel DELNOY

Professeur à l'ULiège
Avocat au barreau de Liège

Introduction

Les charges d'urbanisme ont, depuis quelques années, pris une importance croissante dans les projets immobiliers en Région wallonne. On sait déjà beaucoup de choses à leur sujet¹, notamment quant à leur objet potentiel². Elles continuent néanmoins à faire débat sur plusieurs points et non des moindres. Nous en identifions quatre ci-après³, tout en évoquant incidemment les

¹ Leur régime juridique est fixé aux articles D.IV.54 et R.IV.54-1 et s. du Code du développement territorial (ci-après : « CoDT »). On a beaucoup écrit à leur sujet. Voy. not., plus récemment : L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *Am.-Env.*, 2020/1, pp. 4 et s.; N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, Namur, U.V.C.W., 2017, 80 p.; S. HENDRICKX, V. DEFER, H. MALDAGUE, R. HAROU, D. DESTAIN, H. AZADI, Y. HANIN, J.-M. HALLEUX, *Charges d'urbanisme et principe de proportionnalité*, C.P.D.T., Rapport de recherche, 2017, 165 p. Ces contributions identifient celles qui les ont précédées, not. B. PÂQUES et P.-Y. ERNEUX, *Le permis d'urbanisation*, Waterloo, Kluwer, 2011, pp. 79 et s.; Fr. HAUMONT, « Les charges d'urbanisme », *Am.-Env.*, 1994, pp. 170 et s.

² Suivant l'article D.IV.54, alinéas 2 et 3, une charge d'urbanisme peut, « à l'exclusion de toute contribution en numéraire », porter, d'une part, sur la réalisation (ou la rénovation) de voiries, d'espaces verts publics, de constructions ou équipements publics ou communautaires et/ou de « toute mesure favorable à l'environnement » et, d'autre part, sur la cession à la commune ou à la Région, à titre gratuit, de la propriété de ces éléments ou de « biens pouvant les accueillir ». Les équipements et mesures en question sont identifiés avec plus de précisions à l'article R.IV.54-1, § 2, qui ne constitue qu'une liste exemplative (B. GORS et L. VANSNICK, « Les permis et certificats d'urbanisme n° 2 : aspects procéduraux », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (coord.), *Le nouveau Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 404). Le projet de réforme du CoDT prévoit d'ajouter que les « mesures favorables à l'environnement » peuvent impliquer la désartificialisation d'espaces artificialisés.

³ Il y en a d'autres, comme la difficulté liée au droit des marchés publics (voy. not. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme – Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 560; N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, op. cit., p. 65; L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », op. cit., p. 6) ou

réponses que la probable prochaine réforme du CoDT pourrait éventuellement y apporter⁴.

I. L'indétermination des limites de l'ampleur de la charge qui résultent de sa nature

Contrairement à ce que certaines autorités communales pourraient penser ou espérer, en matière de charges d'urbanisme, ce n'est pas « *sky is the limit* ». Il y a bel et bien des limites et ce, quelle que soit la manière dont on voit leur finalité. Considère-t-on qu'une charge d'urbanisme est destinée à :

- constituer la « contrepartie d'un service facultatif, rendu [par l'administration] à la demande d'un administré qui en retire un avantage personnel et direct »⁵ ? Dans ce cas, il s'agit d'une *rétribution*⁶ et sa valeur doit donc être « en relation avec la prestation fournie »⁷ : là est la limite ;
- « rendre le projet compatible avec l'ordre public défini par le législateur »⁸ et, plus spécifiquement dans le CoDT, permettre son intégration à l'environnement bâti ou non bâti⁹ ? Il s'agit alors d'une *condition*, qui est soumise aux mêmes limites que toute autre condition¹⁰ ;
- contrebalancer une atteinte globale à l'environnement¹¹ ? Il s'agit alors d'une *compensation*, dont le régime juridique, certes imparfait et en évolution, inclut certainement des limites¹² ;
- « capter tout ou partie de la plus-value que génère le permis pour son titulaire »¹³ ? Dans ce cas, la charge est un *impôt*, dont le régime doit répondre notamment au principe de légalité de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution¹⁴.

la question de savoir s'il est possible d'imposer en charge d'urbanisme la réalisation d'un équipement subsidié.

⁴ Nous nous sommes à cet égard basés sur des documents datant d'octobre 2022 et ne portant par ailleurs que sur la partie décrétable du Code.

⁵ L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 6.

⁶ Ou d'une redevance ? On rencontre les deux termes en jurisprudence et en doctrine.

⁷ C.E., n° 230.917 du 20 avril 2015, *ASBL Comeos* ; C.E., n° 194.193 du 15 juin 2009, *UPTI et crts.*

⁸ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme – Entre CWATUPE et CoDT*, *op. cit.*, p. 555.

⁹ Voy. l'article D.IV.53 du CoDT.

¹⁰ Celles identifiées par exemple par N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 36 et s.

¹¹ Au sens large, incluant le développement territorial visé dans le CoDT.

¹² Ch.-H. BORN, V. DUPONT et Ch. PONCELET, « La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité : un mal nécessaire ? », *Am.-Env.*, 2012/3, n° spécial, pp. 12 et s.

¹³ N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁴ « 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,

Reste donc, pour identifier les limites qui s'appliquent effectivement à l'ampleur de la charge d'urbanisme, à déterminer la finalité qui doit lui être associée. Or, malheureusement, le législateur n'a jamais pris la peine de l'indiquer¹⁵ et ses initiatives ont même été contre-productives¹⁶. De son côté, la jurisprudence a seulement été mise en mesure de se prononcer sur la nature de la charge *numéraire*, en Région de Bruxelles-Capitale par ailleurs¹⁷. En doctrine, enfin, des échanges très intéressants ont eu lieu sur la question¹⁸, mais les opinions restent très partagées. La nature juridique des charges d'urbanisme « fait [donc] toujours débat »¹⁹.

Une chose semble malgré tout admise : pour réfléchir à la nature de la charge d'urbanisme, il faut accepter d'en oublier les conceptions passées²⁰, en assumant que le concept a considérablement évolué²¹.

Notre sentiment est qu'aujourd'hui, dans le CoDT, la charge d'urbanisme n'est :

- ni une redevance, ni un impôt. Dans le texte décrétal, le renvoi au principe de proportionnalité comme principale limite quantitative, l'absence

éventuelles exonérations et diminutions d'impôt)» (L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 6).

¹⁵ Dans le cadre de la prochaine réforme du CoDT, le législateur maintient la finalité de compensation telle qu'exprimée dans le texte décrétal, mais sans y apporter de précision.

¹⁶ N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁷ Dans un sens qui, par ailleurs, n'a pas été unanimement accepté : voy. les réf. citées par L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, en note 31.

¹⁸ Voy. not. les réf. citées par Th. HAUZEUR, « Mort et vie des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », *Am.-Env.*, 2015/1, p. 22 ; L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, pp. 6 et s. ; Ph. LEVERT, « Ceci n'est pas une rétribution – Réflexions sur la nature des charges d'urbanisme », in Ch.-H. BORN et Fr. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement – Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 324.

¹⁹ L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 6.

²⁰ Voy. p. ex. la discussion sur les « charges externes ou internes », qui n'étaient en réalité pour la plupart que des conditions.

²¹ Voy. J. VAN YPERSELE, « Les charges d'urbanisme "compensatoires" : limites et évolutions récentes », *Am.-Env.*, 2012/3, n° spéc., pp. 63 et 66 ; S. HENDRICKX, V. DEFER, H. MALDAGUE, R. HAROU, D. DESTAIN, H. AZADI, Y. HANIN, J.-M. HALLEUX, *Charges d'urbanisme et principe de proportionnalité*, *op. cit.*, pp. 13 et s. On est loin, aujourd'hui, de la charge imposée au titulaire de permis pour lui faire supporter tout ou partie d'une dépense publique à exposer pour réaliser les équipements indispensables d'un lotissement (J. VAN YPERSELE, « Les charges d'urbanisme "compensatoires" : limites et évolutions récentes », *op. cit.*, p. 64) ou pour « produire le "standard d'équipement" requis » (N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, *op. cit.*, p. 13 ; C.E., n° 194.193 du 15 juin 2009, *UPSI et crts*). On a dépassé le lien avec les finances publiques et les travaux à réaliser par les collectivités publiques (L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 14). Ce n'est que le gouvernement qui fait référence, à l'article R.IV.54-2, § 1^{er}, au coût financier pour la collectivité, mais il n'avait pas d'habilitation pour le faire. Dans un sens comp., voy. L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 13.

- de référence au coût financier de l'impact à compenser²² et la définition très large des modalités potentielles de compensation²³ excluent que l'idée principale soit celle d'alimenter les caisses publiques pour financer globalement les dépenses publiques²⁴ et écartent l'idée de redevance²⁵⁻²⁶ ;
- ni une forme particulière de condition. Aux articles D.IV.53 et D.IV.54, le législateur distingue nettement la charge de la condition²⁷, qui ne peuvent donc être réduites l'une à l'autre. Par ailleurs, ce qui est à compenser par la charge, c'est un *impact collectif* sur un *besoin d'intérêt général* et non une atteinte *précise* à un intérêt *spécifique*, ce qui écarte le concept de condition²⁸. De même, la charge d'urbanisme est

²² Il n'est donc pas question de « contrepartie d'un service facultatif, rendu [par l'administration] à la demande d'un administré qui en retire un avantage personnel et direct » (L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 6).

²³ Englobant notamment « toute mesure favorable à l'environnement ».

²⁴ J. VAN YPERSELE, « Les charges d'urbanisme "compensatoires" : limites et évolutions récentes », *op. cit.*, p. 65. Bien sûr, la charge d'urbanisme peut être vue comme une manière de « capter tout ou partie de la plus-value que génère le permis pour son titulaire » (N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 10 et 14), mais cela n'en fait pas pour autant un impôt (*ibid.*, p. 25 : « le CoDT ne consacre pas d'imposition redistributive »). Certes, le fait que le titulaire d'un permis peut toujours renoncer à le mettre en œuvre et échapper ainsi à la charge d'urbanisme (Th. HAUZEUR, « Mort et vie des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, p. 23) n'est pas suffisant pour exclure la qualification d'impôt : bon nombre d'impôts sont liés à des comportements évitables. En revanche, la différence entre les finalités respectives de la charge d'urbanisme et de l'impôt l'est : alors qu'elle est destinée à compenser une atteinte collective, l'impôt est destiné à financer les dépenses publiques (voy. les réf. citées par Ph. LEVERT, « Ceci n'est pas une rétribution – Réflexions sur la nature des charges d'urbanisme », *op. cit.*, p. 324 ; G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 1987, p. 461) ; avec la charge d'urbanisme, il n'est pas juste question de prélever des ressources, d'extraire des rentrées financières d'une capacité contributive, d'autant qu'il n'est même pas fait référence à la « rente foncière que perçoit le propriétaire du terrain ». De manière plus globale, l'absence de référence, dans le texte décretaal, à des considérations financières confirme que l'idée n'est pas d'assurer des rentrées financières. En tout état de cause, le texte décretaal ne répond pas aux conditions de l'article 170 de la Constitution pour établir un impôt, ce dont on peut déduire l'absence de volonté du législateur de le faire.

²⁵ L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 12. On peine à identifier à quelle « prestation spéciale affectée au service personnel du bénéficiaire du permis » ou à quel « avantage direct et particulier accordé par l'autorité » audit bénéficiaire (Th. HAUZEUR, « Mort et vie des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, p. 22) la charge d'urbanisme pourrait correspondre. On sait qu'à propos de la charge en numéraire bruxelloise, le Conseil d'État a considéré qu'il s'agissait d'une rétribution, mais la condition de la charge numéraire examinée était qu'elle soit « en relation avec la prestation fournie, c'est-à-dire avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charge », ce qui n'a rien à voir avec la charge d'urbanisme du CoDT. Au reste, cette jurisprudence a été critiquée en doctrine (voy. *supra*).

²⁶ Dans le cadre du projet de réforme du CoDT, la possibilité d'imposer une charge en numéraire ne modifie pas cette appréciation. En effet, tel que son régime est envisagé, cette charge numéraire est directement liée à des actes et travaux concrets.

²⁷ Chacune des deux a son texte ; chacune des deux a sa définition ; la première est vue comme un surplus éventuel par rapport à la seconde.

²⁸ L. Demez et V. Defér estiment que l'intérêt général lié à la charge d'urbanisme est nécessairement celui tel que défini à l'article D.I.1 du CoDT (L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 12), ce dont on pourrait déduire que la charge d'urbanisme n'est

expressément présentée comme facultative²⁹, alors qu'une condition est, par nature, toujours nécessaire³⁰ et donc obligatoire.

Avec l'apparition du terme « compenser » dans le CoDT, le texte a clairement subi une évolution³¹ et il nous semble ressortir de la partie décrétable du Code que la charge d'urbanisme correspond désormais au concept spécifique et désormais connu de *compensation*³². Il s'agit de l'« internalisation d'une externalité »³³ et, plus précisément, de la prise en charge, par celui qui en est à l'origine, du coût sociétal d'un projet. L'approche n'est donc plus ni redistributive, ni rétributive, ni préventive : elle est compensatoire.

L'importance accrue accordée au logement social dans le projet de réforme du Code³⁴ pourrait-elle remettre en cause cette proposition ? Nous ne le pensons pas. On peut certes se demander *a priori* quel impact sociétal d'un projet immobilier l'obligation de créer du logement social pourrait être destinée à compenser. Il s'agit sans doute des conséquences d'un manque de mixité sociale : l'idée de compensation est bien présente. La seule indication qu'on pourrait éventuellement déduire du projet de réforme, c'est que l'ajout de la précision qu'il est question d'un impact « en ce compris

qu'un moyen de faire en sorte que le projet soit conforme au bon aménagement du territoire et donc, une condition (*ibid.*, p. 9). Mais ce qu'il est question de compenser ici, c'est une atteinte générale, imprécise, en quelque sorte « diffuse », qui ne peut être appréhendée et annihilée par une condition : avec la charge d'urbanisme, il s'agit de « couvrir l'impact résiduel qui n'a pu être évité ou minimisé, cet impact évitable et limitable devant être maîtrisé via les conditions d'urbanisme » (S. HENDRICKX, V. DEFER, H. MALDAGUE, R. HAROU, D. DESTAIN, H. AZADI, Y. HANIN, J.-M. HALLEUX, *Charges d'urbanisme et principe de proportionnalité*, *op. cit.*, p. 34). C'est en cela, nous semble-t-il, que la charge se distingue fondamentalement de la condition.

²⁹ Elle *peut* être imposée.

³⁰ C'est le qualificatif précisément utilisé dans le texte. Cela se comprend aisément : là où il est indispensable d'annihiler un impact précis, « l'internalisation d'externalités » diffuses à laquelle la charge correspond (voy. ci-après) n'est pas une condition d'admissibilité d'un projet. C'est ce qui explique aussi que la condition constitue un amendement au projet, tandis que la charge ne lui est pas nécessairement directement liée. Nous devons admettre qu'il n'est pas exclu que cette position soit contredite par l'objet potentiel de la charge d'urbanisme tel qu'inscrit à l'article R.IV.54-1, § 2, à propos duquel la doctrine se demande « s'il ne s'agit pas plus là de conditions qui visent à limiter l'impact du projet sur l'environnement que de charges externes au projet » (Fr. GUERENNE et N. LEPAGE, « Les conditions et charges assortissant les permis », in Fr. HAUMONT, *L'urbanisme – La Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 557 ; V. LETELLIER, « Commentaire de l'article D.IV.54 », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-F. NEURAY et M. PÂQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 659). Mais le gouvernement n'est pas l'interprète de la loi.

³¹ Dans le même sens, voy. L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 6.

³² S. HENDRICKX, V. DEFER, H. MALDAGUE, R. HAROU, D. DESTAIN, H. AZADI, Y. HANIN, J.-M. HALLEUX, *Charges d'urbanisme et principe de proportionnalité*, *op. cit.*, p. 30. Sur ce concept, voy. *supra*.

³³ Th. HAUZEUR, « Mort et vie des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, p. 24.

³⁴ Voy. l'alinéa 2 du nouvel article D.IV.54/2, § 1^{er}, en projet.

sur les services écosystémiques et sur l'environnement» nous semble renforcer l'idée de compensation.

Pour identifier les limites qui découlent du concept de compensation dans la fixation de l'ampleur d'une charge, on peut sans doute s'inspirer, *mutatis mutandis*, de la doctrine sur la compensation planologique ou écologique³⁵. Nous voyons en tout cas directement les limites suivantes: la réflexion sur l'opportunité d'imposer une charge d'urbanisme doit venir après celle relative à la condition³⁶; l'autorité n'a jamais l'obligation d'imposer une charge d'urbanisme; en déterminant la teneur de la charge, l'autorité doit identifier les impacts négatifs et positifs collectifs du projet³⁷; elle doit montrer comment la charge qu'elle entend imposer peut les compenser; même si elle dispose dans ce cadre d'une marge d'appréciation discrétionnaire, elle doit montrer qu'elle respecte le principe de proportionnalité³⁸; elle doit faire apparaître le tout dans la motivation formelle de sa décision.

On retrouve rarement tout cela dans les permis qui comportent des charges. Cela pourrait changer. En effet, si la charge d'urbanisme n'est pas une condition, elle est dissociable de la décision d'octroyer le permis et peut donc parfaitement être attaquée devant le Conseil d'État sans risque d'annulation du permis lui-même. La jurisprudence sur les charges d'urbanisme pourrait donc se développer, le Conseil d'État n'ayant plus la crainte, en les examinant, de procéder à une réformation des permis.

II. L'incertitude quant aux liens entre la charge et le projet

Sous prétexte que l'article R.IV.54-1, § 1^{er}, indique que la charge d'urbanisme ne doit « pas nécessairement être en relation immédiate avec le projet », de plus en plus de charges d'urbanisme sont fixées sans aucun lien avec les tenants et aboutissants des projets³⁹. Cela n'est pas admissible.

³⁵ Voy. les différentes contributions doctrinales dans le n° spécial 2012/3, « Compensation », de la revue *Am.-Env.*; J. VAN YPERSELE, « Les charges d'urbanisme "compensatoires": limites et évolutions récentes », *op. cit.*, pp. 63 et s.

³⁶ Dans le même sens, N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, *op. cit.*, p. 27.

³⁷ En d'autres termes, ce qui est à compenser doit être identifié. Nous ne disons pas que cela est aisé. En prévoyant que la compensation est facultative, le législateur n'impose manifestement pas l'exhaustivité dans cette identification. Il sait qu'identifier toutes les « externalités » (voy. ci-dessus) et le faire avec précision est impossible et c'est justement pour cela qu'il recourt au régime de la compensation et non à celui de la condition.

³⁸ Voy. ci-après.

³⁹ L. VANOOST, « L'appréciation du bon aménagement des lieux au niveau des charges d'urbanisme », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 141.

Certes, le caractère facultatif de la charge, le flou relatif à la prise en compte des impacts positifs du projet⁴⁰ et la référence au principe de proportionnalité impliquent qu'il ne doit pas nécessairement y avoir de concordance d'*ampleur* entre l'impact du projet et la charge. De même, le concept de compensation – notamment en ce qu'il se distingue de celui de condition – et la définition large des objets potentiels de la charge nous semblent impliquer qu'il ne doit pas non plus nécessairement y avoir de concordance d'*objet* entre l'impact du projet et la charge⁴¹. Enfin, il ne doit pas nécessairement y avoir de lien *temporel* direct entre les deux⁴².

Il n'empêche qu'un rapport doit malgré tout exister entre ce qui doit être compensé et ce qui est destiné à le compenser: le concept de compensation implique l'idée de contrebalancer, d'équilibrer une chose par une autre de sorte que les deux soient équivalentes. Entendue dans ce sens, l'affirmation que «la charge doit être rendue nécessaire par l'opération urbanistique»⁴³ reste d'actualité. Le projet participe, par l'importance de ses impacts, à la détermination de l'ampleur de la charge⁴⁴. La référence faite dans le texte du Code au principe de proportionnalité l'impose également, dès lors que la proportionnalité s'apprécie toujours entre deux choses, à savoir, en l'espèce, les impacts du projet et le poids de la charge.

Si c'est tout cela que le gouvernement a voulu dire en indiquant, à l'article R.IV.-54, § 1^{er}, que la charge d'urbanisme ne doit «pas nécessairement être en relation *immédiate* avec le projet», nous n'y voyons pas de contradiction avec le texte décrétoal⁴⁵. Cela semble se confirmer au vu de ce qu'à l'article R.IV.54-1, § 1^{er}, il est indiqué que la relation immédiate entre la charge et le projet est le principe⁴⁶ et que si la relation avec le projet peut ne pas être *immédiate*, elle doit malgré tout exister⁴⁷, qui plus est au niveau communal⁴⁸.

⁴⁰ Voy. les mots «le cas échéant», à l'article D.IV.54, alinéa 2.

⁴¹ Un impact en termes de mobilité, par exemple, ne doit pas nécessairement être compensé par une mesure favorable à la mobilité.

⁴² S. HENDRICKX, V. DEFER, H. MALDAGUE, R. HAROU, D. DESTAIN, H. AZADI, Y. HANIN, J.-M. HALLEUX, *Charges d'urbanisme et principe de proportionnalité*, *op. cit.*, p. 33.

⁴³ B. PÂQUES et P.-Y. ERNEUX, *Le permis d'urbanisation*, *op. cit.*, p. 83.

⁴⁴ L. DEMEZ et V. DEFER, «Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises», *op. cit.*, p. 14.

⁴⁵ *Contra*: Section de législation du Conseil d'État, avis n° 60.146/4, du 30 novembre 2016, p. 47. Invoquant l'arrêt 194.193 (cité *supra*) qui est antérieur à l'apparition de l'idée de compensation dans le texte décrétoal, l'avis du Conseil d'État nous semble basé sur une conception dépassée de la charge d'urbanisme.

⁴⁶ Voy. les mots «pas nécessairement».

⁴⁷ Le texte permet que la relation ne soit pas nécessairement *immédiate*, mais pas qu'il n'y en ait *aucune*. Dans le sens de la nécessité d'une relation, voy. B. GORS et L. VANSNICK, «Les permis et certificats d'urbanisme n° 2: aspects procédurales», *op. cit.*, p. 403.

⁴⁸ C'est la seconde phrase du § 1^{er}. Le caractère absolu de la limite communale ressort également de l'article D.IV.54, alinéa 2.

De ce qui précède, il ressort que la charge peut certes prendre beaucoup de formes, sans que le projet concerné en impose nécessairement une, mais qu'il doit malgré tout y avoir une relation entre les deux, qui ressort de la cause de la charge⁴⁹, de l'application du principe de proportionnalité et du respect de la limite géographique communale.

L'autorité prudente prendra sans doute la précaution d'évoquer chacune de ces considérations dans la motivation formelle de sa décision d'imposer une charge d'urbanisme⁵⁰.

III. L'imprécision du principe de proportionnalité

L'article D.IV.52 renvoie, pour la détermination de l'ampleur de la charge d'urbanisme, au principe de proportionnalité. Certes, la règle est vague, mais elle comporte malgré tout des balises⁵¹ : la mesure adoptée doit relever d'un but d'intérêt général, être appropriée au but poursuivi⁵² (critère d'adéquation), être nécessaire à la poursuite de ce but⁵³ (critère de nécessité) et être mesurée au regard de ce but et des autres intérêts en présence⁵⁴ (critère de proportionnalité au sens strict), le tout évidemment au regard du contexte factuel de la demande de permis⁵⁵. L'application de ces balises doit par ailleurs se faire en tenant compte des précisions législatives relatives aux charges d'urbanisme⁵⁶,

⁴⁹ L'impact du projet sur la collectivité.

⁵⁰ L'article R.IV.54-3, alinéa 1^{er}, impose expressément une motivation formelle de la localisation de la charge.

⁵¹ Voy. p. ex. C.E., n° 252.564 du 28 décembre 2021, *Pinte*; C.E., n° 234.037 du 16 janvier 2017, *Furnemont*.

⁵² Elle doit effectivement permettre de le réaliser.

⁵³ Elle ne peut impliquer, pour d'autres intérêts légitimes, une atteinte supérieure à ce qui est strictement nécessaire pour le réaliser. Dans cette mesure, notamment, la mesure décidée ne peut être justifiée qu'en l'absence de mesure alternative moins intrusive.

⁵⁴ Les inconvénients qu'elle implique pour d'autres intérêts légitimes ne peuvent pas être excessifs (B. PÂQUES et P.-Y. ERNEUX, *Le permis d'urbanisation, op. cit.*, p. 83, utilisent le qualificatif « exorbitants ») par rapport au but poursuivi. Proposition déduite d'une combinaison de l'arrêt du Conseil d'État n° 229.948 du 22 janvier 2015, *Vandamme*, et de l'arrêt de la C.J.U.E. du 9 juin 2016, *Giovanni Pesce et crts*, C-78/16 et C-79/16. Comp. ég. C. eur. D.H., 12 juin 2018, *Beinarovič and Others v. Lithuania*, req. n° 70520/10, point 138.

⁵⁵ C.E., n° 23.155 du 26 avril 1983, *Ville d'Alost*; cet arrêt est l'une des applications relativement rares du principe de proportionnalité aux charges d'urbanisme et le Conseil d'État y insiste déjà sur le lien de quasi-causalité entre les données de l'espèce et les charges imposées.

⁵⁶ L'impact du projet n'est que celui qu'il a sur la collectivité au niveau local, l'impact négatif doit être diminué des impacts positifs, etc. On dira évidemment que la seconde de ces « précisions » n'est pas très... précise. Certains parlent à ce sujet de disposition nébuleuse (B. GORS et L. VANSNICK, « Les permis et certificats d'urbanisme n° 2 : aspects procéduraux », *op. cit.*, p. 404), d'autant 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 ». Il en ressort qu'en pratique, cette « précision » est rarement mise en œuvre.

d'une part, et du principe d'égalité⁵⁷, d'autre part. Enfin, l'autorité doit justifier du respect de ces critères dans la motivation formelle de sa décision.

Reste évidemment que rien de tout cela ne permet d'identifier avec facilité et sécurité ni la teneur et l'ampleur de l'impact d'un projet ni la teneur et l'ampleur de sa compensation. La solution pourrait-elle alors être trouvée dans leur forfaitisation? Ce n'est pas certain, car la forfaitisation s'accommode mal des appréciations et ajustements qu'impliquent les principes de proportionnalité, d'égalité et de minutie⁵⁸. En tout état de cause, une forfaitisation serait sans doute difficile⁵⁹. L'autorisation législative de recourir à la charge numéraire⁶⁰ ne serait pas non plus la panacée, car elle ne résoudrait pas la difficulté d'identification de l'impact du projet. Cependant, elle présenterait sans doute quelques avantages⁶¹.

Dans l'attente d'une éventuelle intervention législative, il faut bien composer avec les critères évoqués ci-dessus. Certes, ils octroient à l'autorité publique un pouvoir d'appréciation très important⁶² et au juge un pouvoir de contrôle restreint⁶³. Mais il semble difficile de faire autrement dans un

⁵⁷ Notamment, l'autorité qui impose une charge doit être cohérente avec elle-même, au regard des charges qu'elle a imposées dans d'autres permis.

⁵⁸ Dans quelle mesure une proportionnalité ainsi fixée à l'avance serait-elle admissible? La proportionnalité peut-elle être détachée du cas concret? Le principe d'égalité ne s'y oppose-t-il pas également? Certains estiment en tout cas que l'article R.IV.54-2, § 2, pourrait être écarté sur cette base, en application de l'article 159 de la Constitution (L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *op. cit.*, p. 15).

⁵⁹ Sous l'angle de l'impact du projet, il faudrait en identifier tous les types potentiels, les unités de mesure à y associer et leur valorisation numéraire. Valoriser financièrement un impact collectif n'est pas évident (V. LETELLIER, « Commentaire de l'article D.IV.54 », *op. cit.*, p. 660). Sous l'angle de la compensation, on a déjà, dans le texte décretaal, les différents objets potentiels, mais il resterait à leur accoler des unités de mesure, associées à des valorisations numériques. L'ampleur de la tâche se reflète dans l'article R.IV.54-2, § 2, du CoDT, où le gouvernement semble (sur la difficulté de lecture du texte, voy. B. GORS et L. VANSNICK, « Les permis et certificats d'urbanisme n° 2 : aspects procéduraux », *op. cit.*, p. 406) s'être essayé à la forfaitisation : il ne vise que la forfaitisation de l'impact du projet et non celle de la compensation ; il propose de n'évaluer l'impact du projet que sur la base de sa localisation, de sa superficie, du nombre de personnes accueillies et du trafic généré, ce qui semble réducteur ; enfin et surtout, il ne propose pas de méthodologie de calcul, renvoyant – ce qui pourrait être contesté (comp. l'avis de la Section de législation du Conseil d'État, n° 60.146/4 du 30 novembre 2016, p. 49) – à un document à établir par le ministre.

⁶⁰ L'intervention du législateur lui-même nous semble indispensable. Elle est prévue dans le projet de réforme du CoDT. L'autorité pourrait imposer le paiement d'une « somme d'argent destinée à la réalisation d'actes et travaux » relevant des objets potentiels d'une charge d'urbanisme. Avec obligation que les actes et travaux auxquels la charge numéraire doit être associée soient réalisés dans un délai de dix ans, sous peine de remboursement de la charge au titulaire du permis.

⁶¹ Est en tout cas évoqué, dans la justification du projet de réforme du Code, un meilleur respect du principe d'égalité, par une approche plus fine de l'importance de la charge (tableau de travail livre IV, 24 octobre 2022, p. 54).

⁶² La discussion potentielle avec le demandeur de permis, suggérée par l'article R.IV.54-3, alinéa 3, n'y change sans doute pas grand-chose.

⁶³ Limité à l'erreur manifeste d'appréciation ou à la disproportion.

régime de compensation⁶⁴ et la difficulté doit en tout état de cause être relativisée, car l'appréciation discrétionnaire de l'autorité est déjà omniprésente dans la police de l'aménagement du territoire⁶⁵.

IV. L'obstacle des exigences procédurales de consultation et d'évaluation des incidences

Sauf s'il peut être établi qu'elle découle des résultats de l'enquête publique⁶⁶, de l'enquête administrative et de l'évaluation des incidences sur l'environnement, l'imposition d'une charge d'urbanisme en fin de procédure implique que les actes et travaux qu'elle vise seront réalisés sans avoir été soumis à ces consultations et évaluation. Cela peut poser problème au regard non seulement, d'un strict point de vue juridique, du champ d'application de ces exigences procédurales, mais aussi de leur effet utile, car cela signifie que les actes et travaux en question sont imposés par l'autorité sans qu'elle dispose d'informations suffisantes.

La solution pourrait évidemment consister à renvoyer, pour les actes et travaux visés par la charge, à un permis d'urbanisme à obtenir postérieurement. Ce n'est actuellement possible que si la charge porte sur la création d'une voirie : en ce qui la concerne, un texte le permet expressément⁶⁷. Dans les autres cas, la jurisprudence du Conseil d'État s'y oppose⁶⁸.

Dans l'attente d'une modification législative qui ouvrirait plus largement la possibilité de renvoyer à un permis d'urbanisme postérieur⁶⁹, l'idéal

⁶⁴ Fr. HAUMONT, « La compensation en droit de l'urbanisme et de l'environnement – Introduction », *Am.-Env.*, n° spéc. 2012/3, pp. 6-7.

⁶⁵ Sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration et son contrôle, voy. M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l'État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 87 et s.

⁶⁶ À supposer bien entendu qu'une enquête publique – ou une « annonce de projet » (c'est la même chose à nos yeux) – soit requise.

⁶⁷ Voy. l'article D.IV.56.

⁶⁸ N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme*, *op. cit.*, p. 40. Basée, précisément, sur l'obligation d'exercice minutieux, par l'autorité, de son pouvoir d'appréciation (C.E., n° 198.188 du 24 novembre 2009, *Peeters et Claessens*; C.E., n° 135.251 du 22 septembre 2004, *D'Haese et crts*) et sur l'obligation de ne statuer qu'en toute connaissance de cause (C.E., n° 216.524 du 28 novembre 2011, *Perier et Lomanto*; C.E., n° 208.052 du 11 octobre 2010, *Zeryouhi*; C.E., n° 109.458 du 17 juillet 2002, *Loosen et Lounis*), cette jurisprudence s'est développée à propos des conditions du permis, mais nous n'identifions pas ce qui empêcherait sa transposition aux charges d'urbanisme. Dans le même sens, voy. la même contribution, p. 59.

⁶⁹ Par sa réforme prochaine du CoDT, le législateur pourrait bien effectivement résoudre plus largement le problème, en prévoyant expressément que « les actes et travaux imposés [à] titre de charges d'urbanisme peuvent être autorisés par un permis distinct de celui qui impose la charge » et en imposant un délai de trois ans pour l'obtention de ce permis. La difficulté – qui nous semble tout à fait secondaire par rapport au problème ici discuté – serait alors de déterminer l'objet exact de l'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre de cette demande de permis accessoire. On

est donc, pour éviter toute difficulté, d'intégrer la charge dans la demande de permis⁷⁰, en l'ayant évoquée auparavant avec l'autorité compétente, dans le cadre par exemple d'une réunion de projet⁷¹. Une autre solution pourrait consister en ce qu'après avoir été avisé de la charge que l'autorité envisage d'imposer⁷², le demandeur de permis dépose volontairement⁷³ des plans modificatifs qui l'incluent, pour autant qu'ils soient accompagnés d'une évaluation des incidences environnementales complémentaire et soient déposés avant les enquêtes ou soient soumis à de nouvelles enquêtes.

Conclusion

On en sait certes déjà beaucoup sur la charge d'urbanisme, qui a beaucoup évolué ces dernières années.

Une question fondamentale continue cependant à faire débat, à savoir celle de l'*ampleur* que peut avoir une charge dans chaque projet: jusqu'où l'autorité peut-elle aller en imposant des actes, travaux et cessions gratuites au titulaire d'un permis d'urbanisme? Des limites s'imposent à l'autorité, qui sont de nature à remettre en cause certaines pratiques actuelles, susceptibles d'être contestées devant le Conseil d'État. La charge doit être en lien avec le projet. Elle est soumise au principe de proportionnalité. Le législateur pourrait cependant intervenir pour préciser ces limites, notamment en identifiant clairement la nature de la charge. Il lui sera en revanche sans doute extrêmement difficile, voire impossible, de rendre les choses parfaitement claires et prévisibles. Le maintien d'une (substantielle) marge d'appréciation discrétionnaire dans le chef de l'autorité semble inéluctable. Pour autant que les limites soient bien rappelées, cela n'est pas nécessairement déplorable, d'autant que l'appréciation discrétionnaire est déjà bien présente dans la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et qu'elle semble en tout cas consubstantielle au concept de compensation.

présume par ailleurs qu'avec le «peuvent», l'idée est qu'il se peut que la charge d'urbanisme imposée ne requière pas de permis d'urbanisme ou découle clairement des résultats des enquêtes et de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

⁷⁰ Comme le prévoit la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article R.IV.54-3.

⁷¹ Voy. l'article R.IV.54-3, alinéa 3.

⁷² Voy. l'article R.IV.54-3, alinéa 3.

⁷³ L'autorité ne pourrait pas l'imposer: l'article D.IV.42 ne le prévoit pas. Certes, l'article R.IV.54-3, alinéa 3, prévoit que l'autorité peut, «[en cours de procédure,] aviser le demandeur du permis des charges qu'elle envisage d'imposer», mais il n'en découle pas le droit pour l'autorité d'obliger au dépôt de plans modificatifs. Voy., *contra*: «l'autorité dispose de droit de cette prérogative, même si le CoDT ne la lui attribue pas expressément» (N. VAN DAMME, F. NATALIS et J. BOCKOURT, *Les conditions et les charges d'urbanisme, op. cit.*, p. 55).

En revanche, la difficulté liée à la charge qui requiert en réalité un permis subséquent pourrait aisément être résolue par le législateur et c'est ce qui semble être en passe de se faire dans le cadre de la prochaine réforme du CoDT.