

**Charges d'urbanisme et charges environnementales : le décret RESA *ter* et
la circulaire ministérielle du 20 mai 2009**

Michel Delnoy
Avocat associé - barreau de Liège
Professeur à l'ULg
&
Martin Lauwers
Avocat - barreau de Liège

I.F.E.
Bruxelles, le 26 octobre 2010

A. Précision liminaire.....	3
B. Evolution de la notion de charge d'urbanisme et du régime juridique applicable	3
1. Distinctions et essai de définition.....	3
a. Charges internes et charges externes	3
b. Servitudes d'urbanisme	3
c. Conditions d'urbanisme.....	3
2. Evolution du régime juridique des charges d'urbanisme	5
C. Régime juridique actuel des charges d'urbanisme	6
1. « Uniformisation » du régime des charges d'urbanisme par le décret RESA ^{ter} du 30 avril 2009	6
2. Autorités compétentes pour imposer des charges d'urbanisme	7
3. Débiteur des charges d'urbanismes	7
4. Contenu potentiel des charges d'urbanisme	8
5. Phasage des travaux relatifs aux charges d'urbanisme	13
6. Régime juridique applicable aux conditions d'urbanisme	13
7. Charges d'urbanisme obligatoires et facultatives.....	14
8. Imposition de charges d'urbanisme par la voie réglementaire.....	14
9. Eléments permettant à l'autorité d'apprécier l'opportunité d'imposer des charges d'urbanisme	15
10. Respect des principes d'égalité et de proportionnalité.....	15
11. Refus de permis ou imposition de conditions si le terrain n'est pas suffisamment équipé	17
12. Effets des charges d'urbanisme	17
a. Péremption du permis	17
b. Interdiction de vendre un lot à défaut de constat de réalisation des charges prévues par un permis d'urbanisation	18
13. Lien avec les procédures relatives à la modification de voirie	19
14. Nécessité de réitérer l'enquête publique dans le cadre de l'imposition d'une charge d'urbanisme	19
15. Recours contre les charges d'urbanisme	20

16. Sanctions en cas d'inexécution des charges d'urbanisme	21
D. Conclusions	22

A. Précision liminaire

Le présent exposé a pour objet le régime juridique des charges d'urbanisme en droit wallon de l'urbanisme et ses évolutions récentes. Les droits des autres régions ne seront donc pas abordés, ou alors uniquement à titre d'exemple ou de comparaison.

B. Evolution de la notion de charge d'urbanisme et du régime juridique applicable

1. Distinctions et essai de définition

a. Charges internes et charges externes

Les charges d'urbanisme imposent au demandeur certaines obligations qui grèvent le permis qui lui est délivré. Selon une distinction classique en doctrine, ces obligations peuvent être en relation directe avec l'objet du permis – les charges internes – ou alors étrangères au projet qu'il vise – les charges externes –.

L'intérêt de la distinction consiste en ce que les charges internes ne requièrent pas de fondement légal particulier, puisqu'en droit de l'urbanisme tout projet doit être délivré en tenant du compte du critère du bon aménagement des lieux.

Le Conseil d'Etat estime par contre que les charges externes, dont la réalisation n'est pas nécessaire à l'intégration du projet, requièrent une base légale spéciale, que nous examinerons ci-après (C.E., du 10 février 1970, n°13.950, *Commune de Essen*).

b. Servitudes d'urbanisme

En principe, les charges créent plus spécialement, sous un angle civiliste, des obligations « de faire ». Ceci permet de distinguer les charges des servitudes d'urbanisme, qui constituent des obligations « de ne pas faire » : interdiction d'utiliser tel matériau, interdiction de s'implanter en dehors de telle zone, ...

Les servitudes d'urbanisme peuvent, par ailleurs, trouver leur fondement dans des instruments à portée générale ou réglementaire alors que les charges d'urbanisme sont imposées à l'occasion de la délivrance d'une autorisation à portée individuelle, en fonction des données concrètes de l'espèce.

c. Conditions d'urbanisme

Le concept de charge d'urbanisme doit encore en principe être distingué de celui de « condition », qui peut assortir un permis. On sait en effet que les autorités compétentes pour délivrer les permis peuvent subordonner cette délivrance à la réalisation de conditions particulières.

A l'instar des charges – sur lesquelles nous reviendrons ci-après –, les conditions ne sont pas définies par le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (ci-après : « le CWATUPE »).

Le législateur wallon assimile, en réalité, volontiers les deux concepts, comme s'il ne lui semblait pas nécessaire de les différencier. L'ancien article 86 du CWATUPE était classé dans une section relative aux charges d'urbanisme. Le § 1^{er} de cette disposition disposait que le permis d'urbanisme était refusé ou assorti de conditions quand le terrain en cause n'avait pas accès « *à une voirie suffisamment équipée en eau et en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante compte tenu de la situation des lieux* ». L'article 86, § 2, décrivait, lui, les charges d'urbanisme imposables : « *outre la fourniture de garanties financières, la réalisation ou la rénovation à ses frais d'espaces verts publics* ». Les conditions visées par le § 1^{er} repris ci-dessus pouvaient donc, en tout cas en partie, prendre la forme de charges d'urbanisme décrites par le § 2 de l'ancien article 86.

La même ambiguïté se retrouve dans l'article 128, nouveau, du CWATUPE, tel qu'il découle du décret RESAter du 30 avril 2009, modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, qui vise les conditions et les charges dans le même article, sous le titre « *Des charges d'urbanisme* » (publié au M.B. du 2 juin 2009). Nous reviendrons sur cette disposition ci-après.

Les travaux parlementaires de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 nous apprennent, par contre, que la condition d'urbanisme vise des impositions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux, tandis que la charge d'urbanisme a, quant à elle, pour objet des impositions à caractère de service d'utilité publique (*Doc. Parl., Sénat, 1959/1960, n° 275, p. 68*).

La différence qui sépare les conditions des charges d'urbanisme se situe donc, selon nous, davantage au niveau de leurs buts respectifs qu'au niveau du contenu de ces impositions. On retiendra ainsi que les charges ne visent pas tant l'intégration du projet dans son environnement, mais plutôt à obtenir la participation de l'auteur du projet – ou demandeur de permis – à la « valorisation de certains éléments du patrimoine urbanistique commun ». Un arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} décembre 2009, n°198.422, *Krins et Blaise*, confirme cette idée : « *le mécanisme du permis de lotir permet aussi, outre la nécessaire sauvegarde de l'intérêt général par un bon aménagement du territoire, d'éviter aux communes de devoir procéder aux équipements nécessaires à la viabilisation des terrains en question en imposant des charges aux lotisseurs* ». Concernant la nature des charges d'urbanisme, certains auteurs de doctrine vont jusqu'à utiliser les termes « contrepartie » ou « compensation », en faisant référence au « dommage » causé par l'auteur de projet au site où le projet s'implante. Ce dommage implicite est ainsi, en quelque sorte, « compensé » par la réalisation de charges d'urbanisme par le titulaire du permis, puisque celui-ci en tire certains avantages.

A notre estime, l'on peut ainsi considérer que les charges d'urbanisme constituent une contrepartie :

- soit d'une dégradation inévitable du contexte bâti et non-bâti dans lequel le projet s'implante, mais qui n'entraîne toutefois pas le refus du permis demandé ;

- soit de l'avantage que le demandeur tire de son permis dont, notamment, le travail de l'administration relatif à ce permis et le bénéfice des équipements collectifs existants auquel le projet est relié.

Le recours à des conditions d'urbanisme n'est donc permis que si elles ont pour objet de rendre le projet compatible avec le bon aménagement des lieux, la destination générale de la zone et son aspect architectural, mais il peut aussi s'agir d'obligations de faire. Dans ce cas, il s'agit de ce que l'on qualifie, en quelque sorte erronément, de « charges » internes au projet, selon la distinction évoquée ci-dessus. Ainsi, par exemple, la plantation d'un écran végétal en fond de parcelle visant à limiter l'impact visuel négatif du projet est plutôt une condition qu'une charge.

Par contre, les charges externes, qui ne répondent, par nature, pas aux objectifs d'intégration du projet repris ci-dessus, ne devraient pas être imposées par la voie de conditions (par exemple : la création d'un espace vert ou d'emplacement de parking en dehors du périmètre du projet).

L'ordre et le texte des deux premiers paragraphes de l'article 128, nouveau, du CWATUPE confirment l'analyse qui précède : l'autorité doit examiner, dans un premier temps, si le permis peut être octroyé en étant assorti de conditions indispensables visant à équiper le terrain concerné et le refuser à défaut. Ces conditions peuvent prendre la forme de conditions entendues au sens strict (ex. : l'équipement de la voirie), mais aussi celle de ce que l'on qualifie généralement de charges internes.

Dans un deuxième temps, le projet étant admissible au regard de l'article 128, § 1^{er}, l'autorité peut encore imposer des charges d'urbanisme au demandeur de permis, à titre de compensation des avantages tirés du permis et/ou des désagréments causés par le projet. Il s'agit alors de charges entendues généralement comme étant des « charges externes ».

Quoi qu'il en soit, comme on l'a vu, en réalité, le législateur confond les deux.

Comme exposé ci-avant, l'objet des charges et des conditions d'urbanisme peut donc être identique. Le régime qui leur est applicable diffère peu : les principes d'égalité et de proportionnalité balisent l'imposition des charges et des conditions également. L'intérêt de la distinction entre charges et conditions d'urbanisme se situe donc plutôt, comme évoqué ci-avant, au niveau de la nécessité d'y recourir, qui se détermine en fonction des circonstances de fait qui encadrent le projet. Ainsi, il est plus aisé de justifier une condition qu'une charge.

2. Evolution du régime juridique des charges d'urbanisme

La notion de charge d'urbanisme est historiquement liée au permis de lotir. Les charges d'urbanisme ont en effet été introduites en droit belge par la loi de 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (*M.B.*, 12 avril 1962, p. 3000). L'article 58 de cette loi octroyait ainsi au collège des bourgmestres et échevins le pouvoir de subordonner la délivrance d'un permis de lotir à la réalisation des charges qu'il estimait utiles. La loi du 22 décembre 1970, modificative de la loi organique précitée, a complété cette disposition en précisant l'objet des charges et le fait que les charges imposables dans le permis de lotir puissent être prévues dans un règlement communal d'urbanisme (*M.B.*, 5 février 1971, p. 1377).

En Région wallonne, il a fallu attendre le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine pour qu'un article 86 soit inséré dans ce Code afin de permettre l'imposition de charges d'urbanisme dans un permis d'urbanisme également, comme cela se faisait par ailleurs déjà en Région bruxelloise depuis 1991 (*M.B.*, 12 février 1998, p. 3879). Des différences subsistaient néanmoins dans la réglementation wallonne, après l'adoption de ce décret, par rapport au régime des charges imposées dans les permis de lotir.

Le décret RESAter du 30 avril 2009, précité – et sur lequel nous reviendrons ci-après –, a encore modifié de façon substantielle le régime des charges d'urbanisme en Wallonie selon les deux lignes directrices suivantes :

- le regroupement et l'uniformisation des dispositions relatives aux charges d'urbanisme au sein d'un seul article, valant tant pour les charges qui assortissent les permis d'urbanisme que pour celles qui sont inscrites dans les – nouveaux – permis d'urbanisation ;
- l'élargissement du concept de charges d'urbanisme afin de pouvoir y inclure « toute mesure favorable à l'environnement » et en remplaçant la liste exhaustive des charges admises par une liste qui n'est plus qu'exemplative.

C. Régime juridique actuel des charges d'urbanisme

1. « Uniformisation » du régime des charges d'urbanisme par le décret RESAter du 30 avril 2009

La volonté de simplification du législateur est mise en exergue dans les travaux parlementaires relatifs au nouvel article 128 du CWATUPE (*Doc. Parl.*, Parl. Wallon, 2008/2009, 972-1). Désormais, en effet, les permis de lotir ou les permis d'urbanisme sont placés sur pied d'égalité face aux charges d'urbanisme, puisque :

- le décret consacre les notions de "permis d'urbanisation" et de "permis d'urbanisme de constructions groupées" comme des opérations d'urbanisation "similaires" dans les faits ;
- l'article 128 du CWATUPE vise, par ailleurs, tout type de permis.

Il n'existe donc plus, selon la circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme qui s'en félicite d'ailleurs, de différence entre les charges imposées dans les permis de lotir ou dans les permis d'urbanisme (*M.B.* du 3 décembre 2009, p. 75.048).

Il n'existait cependant auparavant, selon nous, que la seule différence notable suivante entre les charges imposées dans les permis de lotir ou dans les permis d'urbanisme : l'ancien article 86 du CWATUPE ne prévoyait pas la compétence du conseil communal pour imposer une charge d'urbanisme dans un permis d'urbanisme, alors que celle-ci était expressément prévue pour les permis de lotir par l'ancien article 91 du Code. Le conseil communal était pourtant seul compétent en matière de modification de voiries (ancien article 129 du Code). Par ailleurs, en vertu du même article 86 précité, les travaux relatifs à la voirie pouvaient être imposés en tant que charges dans un permis d'urbanisme ... Cette anomalie législative a donc disparu avec le décret RESAter, qui réunit le régime de toutes les charges d'urbanisme au sein

du seul article 128 du CWATUPE, et renvoie à l'article 129^{quater} en ce qui concerne les procédures relatives à l'accord préalable du conseil communal pour les charges relatives à la voirie (sur lesquelles nous reviendrons ci-après).

2. Autorités compétentes pour imposer des charges d'urbanisme

Sont seuls autorisés à imposer des charges d'urbanisme lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme : le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le gouvernement wallon, ce dernier pouvant le faire tant dans les compétences de premier niveau qui lui sont expressément reconnues par le Code – c'est-à-dire la délivrance des permis « publics » et spécifiques visés à l'article 127 du CWATUPE –, que dans le cadre d'une procédure de recours à l'encontre d'une décision de premier niveau.

L'autorité de recours disposant d'un pouvoir de réformation lui permettant de revoir l'ensemble de la décision initiale, elle peut donc modifier les charges imposées en degré d'instance, en ajouter ou en retirer (en ce qui concerne les recours contre les charges d'urbanisme, voy. ci-dessous).

Les instances consultées dans le cadre de la procédure de délivrance de permis peuvent éventuellement proposer la nature des charges d'urbanisme, mais seules les autorités compétentes citées ci-avant ont la compétence de les imposer.

Le conseil communal doit marquer son accord pour les travaux touchant à la voirie. Il n'est cependant plus compétent pour imposer les charges d'urbanisme liées à des travaux de voiries. Nous y reviendrons par après.

3. Débiteur des charges d'urbanismes

1.

Le débiteur de la charge est, fort logiquement, le titulaire du permis. Celui-ci peut, s'il le souhaite, céder son permis à un tiers, avec les obligations qui en résultent, étant entendu que le CWATUPE ne contient pas de disposition spécifique relative à la cession des permis.

2.

Une hypothèse différente est celle où une personne mandate une autre pour introduire une demande de permis qui intéresse ces deux personnes en ce qu'elle autorise chacune d'elle à réaliser certains actes et travaux. Dans ce cas de figure, se pose la question de savoir si le mandataire et le mandant sont tous deux tenus de réaliser les charges d'urbanisme imposées dans le permis.

En principe, seul le titulaire du permis est tenu de réaliser les charges d'urbanisme.

Ceci étant, dans l'hypothèse d'un mandat, le permis est demandé par un mandataire pour son compte et pour le compte du mandant également. Il est admis que le mandant bénéficie du permis et peut réaliser les actes et travaux autorisés, pour ce qui est du terrain dont il a la maîtrise. Le mandant peut dès lors, selon nous, aussi être considéré comme étant titulaire – ou débiteur – des charges d'urbanisme, en proportion.

Par ailleurs, rien n'interdit au titulaire du permis de répartir conventionnellement les charges d'urbanisme figurant dans l'acte attaqué entre le mandant et le mandataire. Il s'agit-là, à nos yeux, d'une solution pragmatique qui permet de déterminer avec plus de précision le ou les débiteur(s) des charges d'urbanisme.

De manière plus générale, on peut aller jusqu'à se demander si le coût des charges d'urbanisme ne doit pas être supporté par tous ceux qui en retirent un avantage. Imaginons l'exemple concret d'un auteur de projet d'urbanisation qui se verrait imposer des charges d'urbanisme relative à la réalisation d'un égout qui servira nécessairement à des projets ultérieurs au vu de la configuration des lieux. La question doit, nous semble-t-il, être résolue à l'aune du principe d'égalité en ce sens que l'autorité peut valablement faire supporter le coût financier des charges d'urbanisme sur toutes les personnes qui en profitent. Pour ce faire, l'autorité peut, par exemple, décider de réaliser les charges elle-même et de prélever une taxe d'urbanisation sur les occupants des immeubles en cause (sur cette pratique, voy. F. HAUMONT, « Les charges d'urbanisme », Am. Env., 1994, p. 173). On pourrait aussi imaginer que l'autorité calcule le bénéfice retiré d'une charge réalisée lors d'un projet antérieur pour une nouvelle demande permis et impose, au titre de charge d'urbanisme, le paiement d'une somme d'argent au nouvel auteur de projet pour le profit que celui-ci tire des charges d'urbanisme déjà accomplies.

3.

Par rapport aux personnes impliquées dans la réalisation des travaux d'équipement imposés au titre de charge, l'article 95, alinéa 3, du CWATUPE précise que le titulaire du permis est tenu solidairement avec l'architecte et l'entrepreneur de la responsabilité décennale relative aux travaux d'équipement imposés à titre de charges d'urbanisme. En outre, cette responsabilité :

- existe vis-à-vis des acquéreurs de lots, mais également par rapport aux autorités communales et régionales ;
- n'est pas d'application quand les travaux d'équipement sont réalisés par les autorités publiques.

4. Contenu potentiel des charges d'urbanisme

1.

Avant le décret RESAter, précité, les articles 86 et 91 du CWATUP énuméraient, de façon exhaustive, les charges qui pouvaient respectivement assortir les permis d'urbanisme et de lotir. On y retrouvait les charges suivantes :

- la réalisation - ou la rénovation - de voiries, d'espaces verts publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ;
- la fourniture de garanties financières nécessaires à l'exécution des travaux ;
- l'engagement du demandeur de permis, au moment où les travaux sont entamés, de céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries ou d'espaces verts publics ou de constructions ou équipements publics ou

communautaires mentionnés dans la demande ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

Ces différentes charges d'urbanisme ne sont pas imposées à des fins protectrices de l'environnement. Elles visent plutôt à faire participer le titulaire du permis à la valorisation du patrimoine urbanistique commun à la place de l'autorité.

En ce qui concerne les charges liées à la voirie, celles-ci dépassent largement l'assiette carrossable du domaine public. Le réseau viaire doit pouvoir répondre aux besoins des différents usagers en assurant un équilibre entre ceux-ci (piétons, cyclistes, véhicules individuels, véhicules de services publics et de sécurité, les transports en commun,...).

L'aspect sécuritaire des aménagements réalisés est donc primordial. Ainsi, à titre d'exemple, la circulaire ministérielle du 20 mai 2009 expose que la réalisation de trottoirs et de cheminements balisés pour les modes de déplacements « doux » devrait être systématique.

Des mesures complémentaires doivent permettre de faciliter et d'encourager l'utilisation des transports en commun, par exemple, en prévoyant un arrêt de bus supplémentaire à hauteur d'un quartier d'habitat, d'un ensemble de constructions groupées, d'immeubles à logements collectifs, de centres sportifs et récréatifs ou d'infrastructures scolaires.

Par ailleurs, des parkings en nombre suffisant doivent être réalisés sur le domaine public, non pas pour pallier l'insuffisance de ceux qui sont requis par les projets à réaliser, lesquels doivent répondre intrinsèquement à leurs besoins, mais pour accueillir les visiteurs.

En ce qui concerne les équipements techniques, l'ensemble des impétrants classiques doit trouver place dans l'aménagement des voiries (eau, électricité, téléphonie,...). Les conditions techniques sont définies en collaboration avec les gestionnaires de réseau public.

Pour la réalisation ou la rénovation d'espaces verts publics, il faut tenir compte de l'échelle du projet, de sa situation en milieu urbain ou rural. Il peut alors s'avérer nécessaire de réaliser un espace public tel qu'une place, un square, un espace de jeux ou de rencontre, localisé dans la partie la plus dense du projet. Cet espace de convivialité doit être considéré comme un support de vie sociale à l'échelle du quartier, conférant une identité à celui-ci.

Trop souvent, l'excuse du coût d'entretien de ces espaces est un prétexte pour ne pas en créer. La circulaire ministérielle du 20 mai 2009, précitée, conseille d'exiger une évaluation des modes de gestion et de leur coût au regard des choix opérés pour leur réalisation sur le terrain.

Enfin, en ce qui concerne la réalisation de bâtiments, d'équipements publics ou communautaires, il faut avoir égard aux équipements destinés à promouvoir l'intérêt général, mis au service de la communauté, accessibles à tous dans des conditions raisonnables, même s'ils sont érigés et gérés par une personne privée.

La réservation de terrains pour des espaces verts, des bâtiments publics, des équipements publics (centres culturels, édifices pour cabines électriques à haute tension, parkings, plaines de jeux, etc.) ou des équipements communautaires (crèches ou maisons d'enfant, espace récréatif,...) entre dans cette catégorie.

La circulaire ministérielle du 20 mai 2009 évoque encore la restauration et la mise en valeur du patrimoine immobilier classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde appartenant à une personne publique. Ainsi, si le projet se situe dans le périmètre de protection d'un bien classé ou d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde, l'autorité peut imposer des charges d'urbanisme complémentaires liées à la rénovation et la mise en valeur dudit bien sur la partie non subsidiée par les pouvoirs publics.

2.

L'article 128 du CWATUPE, tel qu'inséré dans le Code par le décret RESAter, précité, permet désormais à l'autorité compétente de tenir compte d'un contexte particulier ou de l'évolution des techniques ou des préoccupations environnementales pour imposer certaines charges d'urbanisme dans un permis. En sus des charges énumérées par les anciens articles 86 et 91 du Code, évoquées ci-dessus, l'autorité compétente peut en effet désormais imposer « toute mesure favorable à l'environnement ».

A ce sujet, la circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUPE précise ce que le législateur a voulu dire par « toute mesure favorable à l'environnement » : il s'agit de tout aménagement permettant de diminuer l'impact des incidences environnementales du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs. Si ces objets nous semblent effectivement relever du concept, par contre, l'objectif qui leur est assigné procède d'une confusion entre charge et condition. La circulaire évoque encore, de manière générale, toute mesure permettant de diminuer l'utilisation des ressources naturelles, la production de déchets, les risques de pollution ou de nuisance.

D'autres mesures, telles que la réalisation d'aires végétales – selon les travaux parlementaires –, de zones d'agréments ou d'espaces de plantations, peuvent également être prises.

La même circulaire ministérielle évoque enfin l'objectif fixé par le Conseil européen au mois de mars 2007 : la réduction, à l'horizon 2020, de 20 % des émissions de GES, d'accroître de 20 % les économies d'énergie et de 20 % les énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie. Toute mesure permettant de réduire la consommation électrique et énergétique des bâtiments projetés peut donc être imposée à titre de charge d'urbanisme. Ainsi, par exemple, l'autorité peut imposer : la gestion collective d'installations de chauffage, le placement de panneaux photovoltaïques servant à l'alimentation de bâtiments ou de l'éclairage public ou l'installation d'un système thermique ou électrique.

3.

Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 20 mai 2010 peut sans doute servir d'exemple de charges urbanistiques dédiées à l'environnement, que les autorités compétentes vont pouvoir imposer dans les permis d'urbanisme et d'urbanisation (affaire n° C-308/08, *J.O.C.E.* du 3 juillet 2010, p. 3).

En l'espèce, un tribunal administratif espagnol avait posé la question préjudicielle à la Cour de savoir si un projet d'aménagement d'un chemin rural de Villamanrique de la Condesa (Séville) à El Rocio en route était compatible avec la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages (*J.O.C.E.*, n° L 206, du 22/07/1992, p. 7 ; ci-après : directive « habitats »). Le projet en cause avait pour effet de

séparer en deux, par l'aménagement d'une nouvelle route, une zone reconnue comme habitat prioritaire pour le rare lynx ibérique. Si le lynx ibérique pouvait vraisemblablement passer par delà le chemin rural existant sans danger pour rejoindre le reste de sa zone d'habitat, ce n'est plus le cas avec la nouvelle route. Les cas d'écrasements de lynx se multiplient. L'autorité compétente avait pris en considération cet état de fait et en avait tiré les conséquences juridiques qui s'imposaient au regard de l'obligation inscrite dans la directive « habitats » précitée, à savoir : ne pas autoriser un projet qui compromettrait les caractéristiques écologiques de la zone protégée. L'autorité avait donc imposé, dans le permis, certaines obligations intéressantes qui peuvent être analysées comme des charges d'urbanisme « environnementales », similaires aux « conditions » prévues par l'article 136 du CWATUPE pour des projets situés à proximité de sites Natura 2000 :

- la réalisation de ponts destinés à permettre le passage de la faune par dessus la route ;
- l'installation de clôtures de 2 mètres de hauteur sur toute la longueur de la route litigieuse qui jouxte l'habitat protégé, empêchant ainsi que les espèces animales ne puissent traverser la route ;
- une limitation de la vitesse des véhicules sur la route litigieuse.

Dans son arrêt, au terme d'une analyse complète des données factuelles de l'espèce – dont notamment l'évolution de la mortalité des lynx –, la Cour a validé ces charges d'urbanisme au regard de la directive « habitats ». Pour ce faire, la Cour a considéré que si la situation du lynx ibérique dans la région en cause n'était peut-être pas optimale en termes d'exigences de conservation de l'espèce, les mesures de protection de l'espèce imposées par l'autorité sont efficaces. Partant, la Cour estime que le projet litigieux ne constitue pas une menace sérieuse pour le lynx ibérique, ce qui n'empêche toutefois pas la Cour d'encourager, par ailleurs, le Royaume d'Espagne à améliorer les mesures de protection existantes.

4.

En Région de Bruxelles-Capitale, à la différence de la Région wallonne – où sont uniquement prévues, jusqu'à présent, des charges en nature –, l'autorité peut également imposer, à titre de charge d'urbanisme, le versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes d'utilité publique déterminés.

Dans ce cadre, l'article 112 du COBAT habilitait le gouvernement à déterminer (*M.B.* du 7 juillet 1991, p. 22091) :

- les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme était obligatoire ;
- des critères permettant à l'autorité qui délivre le permis de déterminer l'importance et la nature des charges d'urbanisme et le montant des garanties financières qui peuvent être exigées ainsi que les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées des charges financières imposées aux auteurs de projets et ce, afin d'assurer une certaine uniformité dans les pratiques.

Des montants minimums ont ainsi été fixés dans un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme, en fonction de la superficie du projet et en tenant compte de certains facteurs « réducteurs », comme la localisation du projet dans un quartier à revitaliser.

Dans son arrêt n°194.193, du 15 juin 2009, *UPSI et crts*, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêté au motif qu'en fixant le montant précis des charges d'urbanisme dans une série d'hypothèses, le gouvernement a excédé l'habilitation légale qui lui avait été conférée par le législateur, décrite ci-dessus.

L'arrêt précise ensuite que ces charges, qu'elles soient imposées en nature ou en numéraire, doivent nécessairement être en relation avec les ouvrages autorisés par le permis.

5.

On trouve aussi des mécanismes originaux d'imposition de charges d'urbanisme dites « sociales » en Région flamande. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un objectif politique visant à accroître l'offre de logements sociaux, un décret flamand du 27 mars 2009 « concernant la politique foncière et du bâtiment », entré en vigueur le 1^{er} septembre 2009, impose ainsi de façon automatique – un peu comme l'arrêté du gouvernement de la Région bruxelloise relatif aux charges financières évoqué ci-dessus – une « charge sociale » pour les projets d'une certaine ampleur suivants (décret publié au *M.B.* du 15 mai 2009) :

- les lotissements d'au moins dix lots destinés à l'habitation, ou d'une surface supérieure à un hectare ;
- les projets d'habitations groupées dans lesquels aux moins dix logements sont prévus ;
- la construction ou la reconstruction d'immeubles à appartements qui impliquent la construction d'au moins cinquante appartements.

Le décret du 27 mars 2009 impose, de plein droit, une charge d'urbanisme « sociale » dans les permis relatifs à ces projets. Il s'agit d'une charge d'urbanisme au sens de l'article 112 du décret flamand portant organisation de l'aménagement du territoire du 18 mai 1999, qui oblige le lotisseur ou le maître d'ouvrage à poser des actes pour qu'une certaine offre de logements sociaux soit réalisée, sans que cela participe à l'intégration du projet autorisé.

La charge sociale imposée est fonction de la taille du projet en termes de superficie et de nombre de logements créés. Elle peut être exécutée par les moyens suivants :

- en nature, par la réalisation de logements sociaux ;
- par l'achat de terrains à une société de logement social ;
- par le paiement d'une contribution « sociale » ;
- ou encore, par une combinaison de ces différents moyens.

Conformément au principe existant, le décret prévoit encore que ces charges d'urbanisme sociales doivent être proportionnées aux actes autorisés.

Comme on pouvait sans doute le prévoir, ce décret « concernant la politique foncière et du bâtiment » a fait l'objet d'un recours en annulation introduit devant la Cour Constitutionnelle par une trentaine de promoteurs immobiliers importants. Ce recours soutient, en substance, que l'imposition de ces charges sociales est discriminatoire par rapport à celles qui sont

imposées dans les projets qui ne sont pas visés par le décret du 27 mars 2009. Les promoteurs immobiliers requérants invoquent également à l'encontre du décret précité des violations du droit européen concernant la liberté d'établissement des promoteurs immobiliers, de la réglementation relative aux marchés publics et de la loi spéciale du 16 janvier 1989 concernant le financement des communautés et régions et des dispositions constitutionnelles en matière de compétence d'imposition.

Le décret de la Région flamande « concernant la politique foncière et du bâtiment » a été modifié après l'introduction du recours en annulation introduit par les promoteurs, par un décret du 9 juillet 2010 (publié au *M.B.* du 19 juillet 2010, p.46830). Ce décret modificatif apporte quelques corrections importantes à certaines dispositions donnant lieu à des difficultés d'interprétation :

- une erreur dans le texte du décret rendait possible l'imposition d'une double charge sociale dans certaines hypothèses. Cette erreur a été corrigée en ce sens que, dorénavant, si la demande d'une autorisation urbanistique implique une charge sociale pour un projet qui est, par ailleurs, déjà soumis à une norme imposant une offre d'habitation sociale/modeste, ce permis n'est pas soumis à une nouvelle charge sociale ;

- le législateur flamand a introduit la possibilité de déterminer les cotisations sociales exceptionnelles, prévues en cas de non exécution de l'offre d'habitation sociale, par un calcul qualifié de proportionnel. Auparavant, les cotisations sociales exceptionnelles étaient calculées d'office par rapport à toute l'étendue de la charge sociale et, par conséquent, ne tenait pas compte de la situation réelle.

On attendra, en tout état de cause, avec impatience, l'arrêt de la Cour, qui permettra sans doute de préciser la légalité de ces charges sociales et des charges financières équivalentes prévues par le décret.

5. Phasage des travaux relatifs aux charges d'urbanisme

L'article 137 du CWATUPE permet de déterminer dans le permis l'ordre dans lequel les travaux doivent être exécutés et le délai endéans lequel les charges qui assortissent le permis doivent être réalisées.

Le délai pour les charges d'urbanisme peut être différent de celui de mise en œuvre du permis.

6. Régime juridique applicable aux conditions d'urbanisme

Suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat : les conditions d'urbanisme doivent être telles qu'elles laissent le permis exécutoire dès sa délivrance. Ainsi, un permis d'urbanisme ou un permis de lotir ne peut être assorti de conditions que si :

- d'une part, elles sont précises, limitées quant à leur objet et ne portent que sur des éléments secondaires ou accessoires ;

- et que si, d'autre part, elles ne laissent pas, postérieurement à la délivrance du permis, place à une appréciation par une autorité administrative – fut-elle la même autorité que celle qui délivre le permis –, ni n'imposent le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires.

Selon nous, ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis limitent également le recours aux charges d'urbanisme. En effet, tant pour des conditions que pour des charges d'urbanisme, le fait d'imposer des travaux non suffisamment déterminés dans un permis a pour conséquence que ce permis ne se suffit pas en lui-même et, partant, n'est pas exécutoire.

Les limites à l'admissibilité des impositions assortissant la délivrance d'un permis reprises ci-dessus sont cumulatives, de sorte que, si une condition ou une charge ne satisfait pas à l'une ou l'autre de ces limites, elle ne peut être admise (voy. notamment : C.E., du 1^{er} décembre 2009, n°198.422, *Krins et Blaise*).

7. Charges d'urbanisme obligatoires et facultatives

En vertu de l'article 128, § 2, du CWATUPE, l'imposition de charges d'urbanisme est laissée à l'appréciation des autorités compétentes, qui peuvent donc mais ne doivent pas imposer de charges d'urbanisme dans les permis qu'elles délivrent.

Selon la circulaire ministérielle du 20 mai 2009, précitée, les charges d'urbanisme accompagnent principalement les permis d'urbanisme de constructions groupées, les permis d'urbanisation, ainsi que les permis d'urbanisme de grande envergure (exemples : les immeubles à logements collectifs, les centres sportifs et récréatifs, les infrastructures scolaires,...). Même si aucune charge n'est formellement obligatoire dans ces hypothèses, la circulaire ministérielle du 20 mai 2009, précitée, conseille à l'autorité d'accorder une attention toute particulière aux aménagements du projet utiles à la collectivité. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'un projet d'urbanisation s'accompagne d'une ouverture ou d'une modification de voirie ou se développe autour d'une voirie existante, l'autorité compétente veillera à la réalisation d'aménagements publics complémentaires à la voirie (éclairage urbain, trottoirs, pistes cyclables, emplacements pour abribus, places de parkings visiteurs,...).

8. Imposition de charges d'urbanisme par la voie réglementaire

En principe, ni le collège communal, ni le gouvernement ne peuvent rendre obligatoire des charges d'urbanisme par voie réglementaire, sous peine de porter atteinte à la liberté d'appréciation des autorités compétentes.

A ce sujet, il peut être intéressant de remarquer que l'article 128 du CWATUPE ne prévoit plus, comme le faisait l'ancien article 91 du même Code, de compétence du gouvernement pour arrêter des modalités d'application relatives aux charges. Cette différence se situe, nous semble-t-il, dans la droite ligne de l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 juin 2009, *UPSI et crts*, précité, et, surtout, d'un point de vue chronologique, d'un précédent arrêt par lequel le Conseil d'Etat avait annulé les dispositions du P.R.D. du 3 mars 1995 qui prévoyaient des charges d'urbanisme obligatoire dans certaines hypothèses (C.E., du 3 décembre 1997, n°69.975, *Confédération nationale de la construction*).

Le principe rappelé ci-dessus nous paraît donc confirmé par ce qui précède : le gouvernement ne peut établir de charges fixes ou obligatoires par la voie réglementaire, sous peine de porter atteinte au pouvoir d'appréciation des autorités compétentes pour imposer des charges.

9. Eléments permettant à l'autorité d'apprécier l'opportunité d'imposer des charges d'urbanisme

Au cours de la procédure d'instruction du dossier de demande d'autorisation, l'autorité compétente apprécie l'opportunité ou la nécessité d'imposer des charges d'urbanisme sur la base de l'évaluation environnementale annexée à la demande de permis, de l'ensemble des avis rendus dans le cadre de l'enquête administrative, des réclamations déposées lors de l'enquête publique et, plus généralement, de tout document relatif à l'état du site où s'implante le projet.

Sans préjudice de l'article 128, § 1^{er}, du Code, l'autorité ne peut en imposer qu'à la condition, toutefois, d'examiner concrètement les données de l'espèce afin de prendre sa décision en pleine connaissance de cause (C.E., 18 juillet 2002, n° 109.458, *Loosen et Lounis*).

10. Respect des principes d'égalité et de proportionnalité

Le principe d'égalité exige que :

- des situations comparables soient, au regard d'une mesure considérée, traitées de façon identique ;
- des situations distinctes soient traitées de manière différenciée.

Le principe d'égalité impose donc à l'autorité compétente d'adopter un comportement identique vis-à-vis de situations similaires, sauf à justifier expressément la différence de traitement par la nécessité de rencontrer un but légitime et que les moyens utilisés soient proportionnés. Ainsi, si lors de la délivrance d'un certain permis, certaines charges sont imposées, alors l'autorité doit imposer des charges équivalentes pour un autre projet ultérieur du même type, étant entendu que le contexte bâti et non-bâti des projets doit également être comparable.

Le principe de proportionnalité tire son origine du principe d'égalité mais a une existence autonome. Ce principe garantit, quant à lui, l'équilibre entre les objectifs poursuivis dans l'intérêt général et les moyens employés pour les atteindre.

Pour définir la charge d'urbanisme dans ce cadre, l'appréciation de l'autorité compétente s'appuiera sur le contexte factuel de la demande de permis (C.E., du 26 avril 1983, n°23.155, *Ville d'Alost* ; cet arrêt est l'une des relativement rares applications du principe de proportionnalité aux charges d'urbanisme et le Conseil d'Etat y insiste déjà sur le lien de quasi causalité entre les données de l'espèce et les charges imposées).

Pour savoir si une charge est proportionnée, il y a plus précisément lieu de vérifier qu'elle ne peut avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur. En d'autres termes, l'autorité doit évaluer et mettre en balance :

- les avantages générés par le projet pour le demandeur du permis, qui constituent – à l'inverse – un "poids supplémentaire" que le projet fait supporter à la communauté ;
- le poids de la charge d'urbanisme qu'elle entend imposer dans l'intérêt collectif.

Si l'imposition d'une charge d'urbanisme permet aux pouvoirs publics de transférer sur les épaules des demandeurs de permis certaines des charges qui leur incombent dans le souci d'assurer le bien commun, ce transfert doit donc se faire dans le respect de la limite définie, pour chaque cas d'espèce, par le principe de proportionnalité.

La jurisprudence sur le caractère proportionné des charges d'urbanisme est, à notre connaissance, relativement rare. Cela s'explique sans doute par :

- la condition de « dissociabilité » des charges attaquées du reste du permis, évoquée ci-dessous, au point 13, que le Conseil d'Etat impose pour demander uniquement l'annulation d'une charge contenue dans un permis, tout en laissant subsister le permis lui-même : cette condition dissuade d'introduire des recours ;
- le fait que l'éventuel arrêt qui fait suite au recours contre une charge disproportionnée impose seulement, en cas d'annulation quelques années après, à l'autorité compétente de statuer à nouveau sur la demande de permis, le cas échéant en imposant d'autres charges que celle considérée comme disproportionnée. On comprend que ce résultat paraisse peu satisfaisant pour l'auteur de projet gêné par une charge d'urbanisme contenue dans le permis dont il est titulaire ;
- grande marge de manœuvre laissée à l'autorité.

En jurisprudence, il a déjà malgré tout été jugé que l'un des critères utilisés pour évaluer le poids de la charge d'urbanisme incombant au titulaire de permis est celui du coût de la charge, qui doit représenter un pourcentage raisonnable du coût de l'ensemble des travaux autorisés. L'autorité refusera donc d'imposer certaines charges suggérées par des réclamants à l'enquête publique si celles-ci sont excessives (C.E., du 11 décembre 2007, n°177.758, *Carton de Tournai*).

Le caractère raisonnable doit également s'apprécier en fonction du but poursuivi par la mesure. Concernant plus précisément les buts poursuivis par les charges d'urbanisme, il peut être fait référence à l'article 1^{er} du Code, qui définit les différents buts poursuivis par les autorités urbanistiques : rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager. En vertu du principe de proportionnalité, il leur appartient de procéder à un arbitrage responsable et motivé entre les incompatibilités apparentes entre certains de ces buts, dont notamment celle qui sépare les mesures nécessaires pour satisfaire les besoins économiques et celles qui s'imposent pour rencontrer les besoins environnementaux.

Par ailleurs, dans son arrêt n°194.193, du 15 juin 2009, *UPSI et crts*, précité, le Conseil d'Etat énonce certains enseignements utiles relatifs au principe de proportionnalité et à la légalité des charges financières dans cet arrêt, en précisant :

- que la fixation de montants financiers standards comme charges d'urbanisme ne permet pas d'appliquer le principe de proportionnalité aux charges d'urbanisme fixées. Il n'est en effet pas possible, dans ce système, d'adapter les charges par rapport aux actes ou travaux envisagés concrètement dans un permis donné ;
- l'imposition de charges financières alternatives à des charges sous forme de travaux – que le Conseil d'Etat accepte de qualifier de redevance – doit se faire en relation avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charges d'urbanisme.

11. Refus de permis ou imposition de conditions si le terrain n'est pas suffisamment équipé

A la lecture de l'article 128, § 1^{er}, nouveau, du Code, le permis demandé est refusé « *s'il s'agit d'urbaniser un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux, et pour autant que les conditions en matière d'épuration des eaux usées du Code de l'eau soient rencontrées pour la ou les parcelles concernées* ».

En d'autres termes, si le terrain n'a pas accès à une voirie suffisamment équipée au regard des critères repris par l'article 128, § 1^{er}, précité, ou si les conditions en matière d'eaux usées prévues par le Code de l'Eau ne sont pas respectées, le permis ne peut qu'être refusé ou assorti de conditions nécessaires à l'intégration du projet comme, par exemple, selon les travaux parlementaires : la réalisation d'un système individuel d'épuration des eaux (*Doc. Parl., Parl. Wallon, 2008/2009, 972-1*). Le Code précise bien, ici, qu'il s'agit ici de conditions indispensables à l'autorisation du projet et non de charges d'urbanisme.

Cette nouvelle disposition rappelle le texte de l'ancien article 86, § 1^{er}, du Code wallon, à la différence près que ce dernier prévoyait une simple faculté de refuser le permis dans ces hypothèses d'équipement insuffisant, ce que n'a pas manqué de souligner la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis qu'elle a rendu au sujet du projet de décret RESA *ter* (*Doc. Parl., Parl. Wallon, 2008/2009, 972-1, p. 57*).

La lecture des travaux préparatoires et de la circulaire ministérielle du 20 mai 2009, précités, confirment que l'autorité dispose toujours, aujourd'hui, d'une certaine marge d'appréciation : elle peut refuser le permis demandé ou alors, prévoir des conditions d'équipement des voiries dans le permis qu'elle délivre.

12. Effets des charges d'urbanisme

a. Péremption du permis

1.

L'article 98 du CWATUPE dispose que le permis d'urbanisation qui impose à son titulaire des charges est périmé pour la partie restante lorsque le titulaire n'a pas exécuté les actes, travaux ou charges imposés ou n'a pas fourni les garanties financières exigées dans les cinq ans de la délivrance du permis.

Il est donc crucial, pour le législateur wallon, que les charges d'urbanisme soient réalisées, à défaut de quoi le permis est périmé. Le titulaire du permis a la possibilité d'éviter la

péremption en constituant les garanties financières requises sans avoir exécuté les travaux dans un délai de cinq ans. Il s'agit d'éviter, par ce biais, que l'autorité doive réaliser les charges à ses frais. Il est, en effet, admis que, si le titulaire du permis n'exécute pas les travaux relatifs aux charges, l'autorité peut réaliser elle-même les travaux en utilisant la garantie financière créée par le titulaire du permis. Le permis ne sera donc pas périmé dans cette hypothèse.

2.

Par le passé, il est arrivé qu'un titulaire de permis constitue les garanties financières liées à l'exécution d'une charge d'urbanisme avant le délai de péremption de cinq ans et retire ensuite lesdites garanties financières juste après l'expiration de ce délai. Cette pratique – proche de la fraude à la loi, selon nous –, a reçu l'aval du président du tribunal de première instance de Namur, qui a estimé que la charge avait été valablement constituée sous forme de garantie, avant l'expiration du délai de cinq ans, même si la garantie financière avait été annihilée le lendemain de l'expiration de ce délai (Réf. Namur, 14 novembre 2008).

Selon certains, le texte de l'article 98 du CWATUPE tel que modifié par le décret RESAter semble désormais rendre une telle pratique impossible. Si l'on ne doit pas nécessairement marquer son accord sur la position jurisprudentielle qui vient d'être évoquée, il n'est par contre pas certain que cette modification textuelle impose nécessairement, en elle-même, de la rejeter.

3.

Pour le permis d'urbanisme, à défaut de disposition spécifique, le régime « de droit commun » de la péremption s'applique. Ainsi, en vertu de l'article 86, § 1^{er}, nouveau, du CWATUPE, si, dans les deux ans de l'envoi du permis d'urbanisme, le bénéficiaire n'a pas commencé les travaux de manière significative – en ce compris les travaux relatifs aux charges d'urbanisme – le permis est périmé de plein droit. Il en va de même si l'ensemble des travaux n'est pas terminé dans les 5 ans de l'envoi du permis.

Le 2^{ème} paragraphe de l'article 86 vise le phasage du permis d'urbanisme évoqué ci-dessus et établit le lien existant entre les phases du projet, qui peuvent viser la réalisation de certaines charges, et la péremption du permis : *« le permis est périmé pour la partie restante des travaux si ceux-ci n'ont pas été entièrement exécutés dans les cinq ans de son envoi, sauf si leur réalisation a été autorisée par phases. Dans ce cas, le permis détermine le point de départ du délai de péremption pour chaque phase autre que la première ».*

b. Interdiction de vendre un lot à défaut de constat de réalisation des charges prévues par un permis d'urbanisation

L'article 95 du CWATUPE n'a pas été substantiellement modifié par le décret RESAter, précité, qui en a simplement adapté les termes au permis d'urbanisation. Cette disposition interdit de vendre un terrain faisant l'objet d'un permis d'urbanisation – ou d'une partie bâtie d'un bien faisant l'objet d'un permis d'urbanisme de constructions groupées – qui implique des charges d'urbanisme et ce, aussi longtemps que :

- les travaux et charges imposés n'ont pas été exécutés ;
- ou les garanties financières nécessaires à l'exécution des charges n'ont pas été constituées.

L'accomplissement de cette formalité est constaté dans un certificat délivré par le collège communal et ensuite adressé au titulaire du permis (art. 95, alinéa 2 du CWATUPE). A cet égard, le Conseil d'Etat a déjà jugé que le certificat ne peut pas empêcher la péremption du permis s'il est établi de manière indiscutable que les travaux imposés n'ont pas été exécutés dans les délais (C.E., du 26 janvier 1993, n°41.758, *Vandermael*).

13. Lien avec les procédures relatives à la modification de voirie

Nous avons déjà évoqué ci-dessus le fait le conseil communal n'est plus compétent en matière de charges d'urbanisme. L'article 128, § 2 du CWATUPE attribue, en effet, la compétence d'imposer des charges d'urbanisme au collège communal, au fonctionnaire délégué et au Gouvernement et précise que ceci se fait « *sans préjudice de l'application de l'article 129 quater du Code* ».

Si l'autorité compétente décide d'inscrire une charge relative à une suppression, ouverture ou modification de voirie dans le permis, l'article 129*quater* du CWATUPE prévoit l'application des articles 129*bis* ou 129*ter*. En vertu de ces dispositions, une décision d'autorisation de suppression, ouverture ou modification de voirie doit être prise par le conseil communal avant la délivrance du permis sollicité et ce, selon une procédure distincte, mais dont l'enquête publique – obligatoire – peut être fusionnée avec celle à laquelle la demande de permis doit, le cas échéant, être soumise. Les délais d'instruction de la demande de permis sont, par ailleurs, prolongés du temps pris pour que l'autorisation du conseil communal soit décidée.

14. Nécessité de réitérer l'enquête publique dans le cadre de l'imposition d'une charge d'urbanisme

Il est sans doute opportun d'évoquer ici une autre question procédurale liée à l'imposition de charges d'urbanisme dans un permis : l'imposition d'une charge d'urbanisme dans un permis peut impliquer une importante modification du projet, alors que cette modification n'a, par hypothèse, pas été soumise à enquête publique et à enquête administrative. Faut-il dès lors recommencer la procédure d'enquête ? L'autorité compétente pour délivrer le permis doit-elle, quand elle constate qu'elle souhaite imposer une charge d'urbanisme de ce type, recommencer certains éléments de la procédure ?

A notre estime, lorsqu'elles décident d'imposer une charge d'urbanisme, les autorités compétentes peuvent effectivement modifier de façon substantielle les projets tels qu'ils leur ont été initialement proposés.

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de modification du projet après enquête publique est fixée en ce sens que l'enquête doit être recommencée si, après son organisation, des modifications fondamentales – ou essentielles – sont apportées au projet qui a été soumis à enquête. Des modifications fondamentales ne sont pas apportées au projet si les seuls éléments fournis après enquête consistent uniquement en des informations complémentaires n'affectant pas l'objet de la demande ou en une note en réponse aux objections soulevées lors de l'enquête (voy. notamment : C.E., du 19 avril 2007, n° 170.235, *Bellin et Molitor*). La jurisprudence du Conseil d'Etat est également fixée en ce sens que si les éléments nouveaux

constituent des réponses aux objections soulevées lors de l'enquête, celle-ci ne doit pas être réitérée.

Par ailleurs, les autorités compétentes ne peuvent, comme évoqué ci-dessus, imposer de charges d'urbanisme qu'au moment de leur décision sur le permis demandé. Il est donc, nous semble-t-il, rigoureusement impossible pour une autorité de solliciter qu'une enquête publique ou administrative soit réitérée après qu'elle ait décidé d'octroyer ou de refuser le permis demandé. L'instruction de la demande de permis se termine en effet lorsque la décision est prise.

Il nous semble donc que l'autorité désireuse d'imposer une charge d'urbanisme qui impliquerait une modification substantielle du projet initial devrait suggérer au demandeur, pendant l'instruction de la demande de permis, de déposer des plans modificatifs relatifs à la charge d'urbanisme envisagée par l'autorité. Cette suggestion pourrait, par exemple, être formulée dans les avis que les autorités consultées dans le cadre de l'enquête administrative doivent rendre. De cette façon, l'autorité peut alors soumettre la modification de la demande de permis à une nouvelle enquête publique et administrative. A défaut, selon nous, le permis qui contient des charges d'urbanisme impliquant la modification d'éléments fondamentaux de la demande initiale serait entaché d'illégalité au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat évoquée ci-dessus.

15. Recours contre les charges d'urbanisme

1.

Dans le cadre d'un recours administratif auprès du gouvernement, visé par l'article 119, § 1^{er}, du CWATUPE, le titulaire d'un permis peut-il attaquer seulement la charge d'urbanisme imposée dans le permis ?

Comme évoqué ci-dessus, l'autorité administrative de recours dispose d'un pouvoir de réformation sur la décision d'instance. En vertu de ce pouvoir, elle est saisie de l'ensemble du dossier et peut, dans ce cadre, non seulement refuser le permis, mais aussi supprimer, réduire, renforcer ou ajouter des charges d'urbanisme, par rapport à la décision prise en première instance.

Il peut donc être dangereux d'introduire un recours contre une charge, car c'est prendre le risque d'un refus de permis ou d'un accroissement des charges contestées.

A notre estime, un tel recours administratif pourrait tenter de démontrer que seule la charge d'urbanisme imposée dans le permis querellé est illégale, par exemple du fait de son caractère disproportionné. L'idée serait de convaincre l'autorité saisie du recours d'annuler ladite charge et de laisser le permis intact pour le reste. Il s'agirait donc, en d'autres termes, de convaincre l'autorité de recours de ce que la charge imposée est dissociable du reste du permis et que seule cette charge est illégale.

2.

Le Conseil d'Etat ne dispose, quant à lui, que d'une compétence d'annulation des décisions qui sont attaquées devant lui. Le Conseil d'Etat est donc censé se borner à annuler ou à refuser d'annuler les actes qui lui sont soumis et ne peut en aucun cas les réformer. Il n'acceptera donc un recours contre la seule charge d'urbanisme imposée dans un permis qu'à

la condition que cette charge soit dissociable du reste du permis, étant entendu que le Conseil d'Etat se montre spécialement strict dans son appréciation à cet égard (C.E., du 4 décembre 2009, n° 198.587, *Ville de Bruxelles* ; C.E., du 24 novembre 2009, n° 198.186, *Soors*).

Si la charge est nécessaire à l'intégration du projet et constitue donc en réalité une condition, le Conseil d'Etat aura, selon nous, plus de difficultés à admettre le caractère dissociable de ladite charge-condition. Voilà peut-être l'une des différences de régime entre les deux.

Ainsi, par exemple, le Conseil d'Etat a-t-il considéré que :

- le déplacement de la gare et des voies ferrées était un élément indissociable d'un projet de gare RER et que cet élément ne pouvait être isolé du reste du permis ;
- que, par contre, dans le cadre du même projet, une charge de réalisation d'une voirie d'accès à la gare n'était pas indissociable du reste du projet et a accepté le recours dirigé contre cette seule charge d'urbanisme (C.E., du 2 juillet 2008, n° 185.134, *Vuylsteke-Godaert et Denuit*).

Le caractère dissociable d'une charge d'urbanisme par rapport au permis dépend, en réalité, des données propres à chaque espèce.

16. Sanctions en cas d'inexécution des charges d'urbanisme

L'inexécution des charges d'urbanisme imposées par un permis constitue une violation des prescriptions de ce permis.

A ce titre, comme dans les deux autres régions du royaume, cette inexécution est sanctionnée pénalement et ce, en Région wallonne, par l'article 154, § 1^{er}, 4^o, du CWATUPE (voy., par exemple, l'article 300, 3^o, du COBAT). Cette disposition prévoit ainsi des peines d'emprisonnement et d'amende pour toute violation « de quelque manière que ce soit » des permis d'urbanisation et d'urbanisme, en ce compris, donc, les charges d'urbanisme qui y sont inscrites.

En outre, en vertu des articles 155 et 157 du CWATUPE, le fonctionnaire délégué et le collège communal peuvent solliciter du juge pénal saisi de l'infraction ou du juge civil la réparation directe de l'infraction commise. Il s'agira soit de la réalisation de travaux d'aménagement définis par l'autorité, soit du paiement d'une somme d'argent équivalente à la plus-value acquise par le bien du fait de l'infraction, soit, enfin, de la remise en état des lieux. Se pose, dans ce contexte, la question de savoir ce que l'autorité doit demander comme mesure en cas d'inexécution des charges ou de « mauvaise » réalisation de celles-ci : l'autorité pourrait ainsi demander au contrevenant le paiement de la plus-value éventuellement acquise par le bien, dont le calcul serait sans doute basé sur la valeur des charges. Pour obtenir la réalisation des charges d'urbanisme au cas où le titulaire du permis ne les a pas exécutées, l'autorité pourrait, selon nous, valablement solliciter du contrevenant la remise en état des lieux en conformité avec le permis délivré ou alors, la réalisation de travaux d'aménagement. La question est intéressante mais dépourvue d'intérêt pratique à notre estime, puisque le régime juridique de ces deux mesures est le même et qu'elles permettent d'aboutir au même résultat : la réalisation effective des charges imposées dans le permis.

Dans le cadre de l'exécution de la mesure de réparation directe demandée par l'autorité, le contrevenant se voit automatiquement fixer un délai endéans lequel il doit réaliser les mesures ordonnées par le juge. L'article 155, § 2, du CWATUPE prévoit que ce délai ne peut dépasser un an. Le jugement qui condamne à l'exécution d'une mesure de réparation directe ordonne également que, lorsque les lieux ne sont pas remis en état ou les travaux et ouvrages ne sont pas exécutés dans le délai prescrit, les autorités et l'éventuelle partie civile pourront pourvoir d'office à l'exécution des mesures ordonnées et ce, aux frais du condamné (article 155, § 4, du CWATUPE). Le condamné commettrait, en outre, également à cette occasion une nouvelle infraction de maintien de travaux infractionnels, sanctionnée par l'article 154, 3°, du Code wallon.

L'infraction d'inexécution des charges peut, en outre, justifier que les autorités compétentes recourent, le cas échéant, à une procédure d'interruption des travaux. Il paraît d'ailleurs possible, à ce sujet, d'envisager que l'autorité constate, par exemple, que les travaux prévus par le permis ont déjà bien avancé, mais que certaines charges d'urbanisme auraient nécessairement du être exécutées avant ces travaux (par exemple : des maisons presque achevées, dont on aménagerait déjà les abords et les jardins alors que le permis prévoit, au préalable, un raccordement à un réseau d'égouttage passant en dessous de desdits jardins qui n'a pas été réalisé). Dans ce cas, l'autorité pourrait, à notre estime, considérer que l'état d'avancement des travaux implique nécessairement que des charges d'urbanisme ne seront pas réalisées et ordonner l'interruption des travaux en vertu de l'article 158 du CWATUPE.

Nous l'avons vu ci-dessus, la mobilisation des garanties financières nécessaires à la réalisation des charges constitue une mesure de sauvegarde de la bonne réalisation de la charge d'urbanisme imposée – comparable à une sûreté en droit civil – mais, également, une charge d'urbanisme en elle-même. Si, par hypothèse, des travaux imposés au titre de charges ne sont pas exécutés comme le permis le prévoit, la mobilisation accessoire des garanties financières ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires visées ci-dessus étant donné que le non respect d'une seule des charges d'urbanisme imposées dans le permis constitue un fait infractionnel.

D. Conclusions

1.

Le décret RESAter n'a pas fondamentalement modifié le régime applicable aux charges d'urbanisme.

Comme évoqué ci-dessus, le fait d'avoir repris les charges dans une disposition unique commune au permis d'urbanisation et au permis d'urbanisme est sans doute un élément positif de simplification.

Il n'en demeure pas moins que :

- le législateur n'a vraisemblablement pas jugé utile d'éclaircir les contours de la distinction subtile entre charges et conditions d'urbanisme, en visant les deux concepts aux §§ 1^{er} et 2 de l'article 128 du CWATUPE, sous une section dédiée aux seules charges d'urbanisme ;

- qu'il subsiste d'autres dispositions dans le Code qui visent les charges d'urbanisme, et notamment les articles 95 et 98 du Code quant aux charges imposées dans les permis d'urbanisation et de lotir.

La clarification du régime mériterait donc sans doute d'être poursuivie.

2.

Nous sommes, par ailleurs, impatients de découvrir avec quelle imagination les autorités feront usage de leur pouvoir d'imposer des charges d'urbanisme depuis que celles-ci peuvent recouvrir « toute mesure favorable à l'environnement ».

On peut se demander, à ce sujet, si les autorités compétentes se borneront à prévoir, par exemple, l'équipement de panneaux photovoltaïques ou d'autres équipements liés à la performance énergétique des bâtiments ou alors, si elles iront jusqu'à imposer des dispositifs destinés à préserver la faune ou la flore du site destiné à accueillir le projet.

Nous attendons aussi de voir quelles seront les limites que la jurisprudence administrative ne manquera pas de fixer à l'extension des travaux admissibles en tant que charges d'urbanisme, consacrée par la liste exemplative reprise à l'article 128, § 2, du CWATUPE. Il nous semble en effet probable que, du fait de l'extension de l'objet des charges d'urbanisme, évoquée ci-dessus, davantage de recours seront introduits afin de critiquer la caractère discriminatoire ou disproportionné de certains charges d'urbanisme.