

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 194.193 du 15 juin 2009

A. 141.224/XV-977

En cause : **1. l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (U.P.S.I.),**
 2. l'a.s.b.l. Confédération Nationale de la Construction,
 3. l'a.s.b.l. Fédération des Parkings de Belgique,
 4. l'a.s.b.l. Union des Entreprises de Bruxelles,

 ayant élu domicile chez
 Mes F. HAUMONT & M. SCHOLASSE, avocats,
 rue du Stocquoy 1
 1300 Wavre,

 contre :

 la Région de Bruxelles-Capitale,
 ayant élu domicile chez
 Me J.-P. LAGASSE, avocat,
 place de Jamblinne de Meux 41
 1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, LE PRESIDENT DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 septembre 2003 par (1) l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (U.P.S.I.), (2) l'a.s.b.l. Confédération Nationale de la Construction, (3) l'a.s.b.l. Fédération des Parkings de Belgique, et (4) l'a.s.b.l. Union des Entreprises de Bruxelles, qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme, publié au *Moniteur belge* du 7 juillet 2003;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme MICHIELS, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties;

Vu l'ordonnance du 12 mai 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 juin 2009;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me N. BOTON, *loco* Mes F. HAUMONT & M. SCHOLASSE avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me G. VANHAMME, *loco* Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme MICHIELS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (O.P.U.), dans le texte qu'en avait établi l'ordonnance du 18 juillet 2002, en vigueur lors de l'adoption de l'arrêté attaqué, disposait comme suit au sujet des permis d'urbanisme:

« **§ 1^{er}.** Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le Collège d'urbanisme et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements et ce, le cas échéant, dans le respect des prescriptions des plans particuliers d'affectation du sol en vigueur.

En outre, ils peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, et d'équipements publics, d'immeubles de logement mentionnés dans la demande ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

Ils peuvent, en lieu et place ou complémentaiement à la réalisation des charges susmentionnées et dans le respect du principe de proportionnalité, subordonner la délivrance du permis au versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qu'ils déterminent et qui ont pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements.

§ 2. Le Gouvernement détermine les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire.

§ 3. Le Gouvernement peut fixer 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.»

Considérant que l'article 97 de la même ordonnance, également dans le texte qu'en avait établi la même ordonnance du 18 juillet 2002, en vigueur lors de l'adoption de l'arrêté attaqué, contenait exactement la même disposition au sujet des permis de lotir;

Considérant qu'en application de ces dispositions, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté le 12 juin 2003 l'arrêté attaqué, qui a été publié au *Moniteur belge* du 7 juillet 2003; qu'il a ensuite été modifié par un arrêté du 18 décembre 2003, publié au *Moniteur belge* le 9 janvier 2004;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par l'a.s.b.l. Union des Entreprises de Bruxelles, en raison du caractère éminemment vague et large de son objet social;

Considérant que l'objet social de cette requérante est défini comme suit par l'article 3 de ses statuts:

- « L'association a pour objet:
 - a) de grouper les entreprises ayant un siège d'activité dans le territoire de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, en vue de promouvoir l'activité économique et le bien-être social dans cette région;
 - b) de participer, en tant que telle, à toute consultation ou représentation de la vie économique et sociale sur le plan local, régional, national ou international»;

Considérant que l'arrêté attaqué porte sur les charges d'urbanisme qui peuvent ou doivent être imposées à l'occasion de la délivrance de permis d'urbanisme ou de lotir; que de telles charges sont de nature à avoir une incidence sur l'activité économique dans la Région; que le recours se rattache par là à l'objet social de cette requérante, littera a; que le recours est recevable dans son chef;

Considérant que par lettre du 10 mars 2004 portant la référence du dossier 134.423/XIII-2954, l'a.s.b.l. Fédération des Parkings de Belgique, troisième requérante se désiste «de l'instance introduite en date du 5 septembre 2003... ayant pour objet l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 13 juin 2003»; que, nonobstant l'erreur de référence du dossier (qui concerne un autre recours introduit à l'intervention du même cabinet d'avocats), il y a lieu d'interpréter ce désistement comme relatif au présent dossier; qu'aucune raison n'apparaît de s'y opposer;

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie adverse conteste que les requérantes aient encore un intérêt actuel à l'annulation de l'arrêté attaqué; qu'elle

expose que l'article 53 de l'ordonnance du 19 février 2004 a remplacé l'article 86 de l'O.P.U. afin que le texte soit plus en adéquation avec la volonté initiale du législateur telle que poursuivie en 2002, et que cette précision législative met fin à la controverse quant à l'étendue de l'habilitation donnée au Gouvernement; qu'elle expose d'autre part que l'arrêté du Gouvernement du 18 décembre 2003 (entré en vigueur le 9 janvier 2004) a eu pour effet de préciser certaines dispositions de l'acte attaqué en manière telle que les griefs invoqués par les parties requérantes ont tous disparu; qu'elle conclut que le Gouvernement dispose à présent de l'habilitation suffisante pour arrêter la politique générale en matière de charges d'urbanisme de sorte que les dispositions critiquées par le présent recours disposent d'un fondement juridique valable et suffisant depuis le 8 avril 2004 et qu'en outre, ces dispositions ne causent plus de griefs à ce jour; qu'elle estime qu'il appartient aux requérantes de démontrer qu'elles ont subi un préjudice en raison de l'application de ces dispositions durant la période pendant laquelle celles-ci ont été en vigueur, à défaut de quoi leur intérêt ne serait soit pas né, les dispositions litigieuses n'ayant jamais été appliquées, soit pas actuel dès lors qu'elles ont cessé de produire tout effet;

Considérant que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au jour où il est édicté; qu'il n'est pas contesté que l'arrêté attaqué a été en vigueur, dans sa version d'origine qui fait l'objet du recours, du 1^{er} août 2003 au 9 janvier 2004, ni que la version de l'article 86 de l'O.P.U. sur le fondement duquel il a été pris, est restée en vigueur jusqu'au 7 avril 2004; qu'une disposition réglementaire oriente le comportement des acteurs juridiques, et notamment celui des entreprises dont les requérantes défendent les intérêts collectifs, même sans que la preuve d'une application effective soit rapportée; que le recours est recevable à cet égard;

Considérant que les articles 53 et 55 de l'ordonnance du 19 février 2004, qui ont modifié les articles 86 et 97 de l'O.P.U., sont entrés en vigueur le 8 avril 2004 et n'ont pu valider les dispositions réglementaires adoptées précédemment par l'arrêté attaqué;

Considérant que, dans le dernier mémoire également, la partie adverse rappelle que l'article 522 du Code des sociétés prévoit que c'est le conseil d'administration qui est en principe l'organe habilité à représenter une société anonyme en justice, et, se référant à l'arrêt n° 113.490 du 10 décembre 2002, *Belgacom D.S. s.a.*, rendu par l'assemblée générale, elle expose que les requérantes ont produit, à l'appui de leur recours en annulation, une copie de leurs statuts et un extrait du procès-verbal du conseil de direction ou d'administration décidant l'introduction d'un tel recours,

mais non la liste des membres présents lors de ces réunions, ce qui ne permet ni à la partie adverse ni au Conseil d'Etat de vérifier la régularité de la composition de ces conseils et du quorum nécessaire à l'adoption de ces décisions; qu'elle en conclut qu'il n'est pas établi que l'introduction du recours en annulation a été décidée régulièrement par l'organe compétent et régulièrement composé pour ce faire;

Considérant qu'aucune des requérantes n'est une société anonyme; que l'exception se fonde sur une disposition qui ne leur est pas applicable; qu'elle ne peut être accueillie;

Considérant que les requérantes prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme ainsi que de l'excès de pouvoir,

en ce que, première branche, l'acte attaqué fixe le montant des charges d'urbanisme obligatoires, alors que le Gouvernement n'était habilité qu'à fixer les circonstances dans lesquelles l'imposition de telles charges devait avoir lieu; qu'elles exposent qu'en fixant le montant des charges d'urbanisme obligatoires ainsi qu'en déterminant limitativement les circonstances susceptibles d'engendrer une réduction exceptionnelle du montant de ces charges, le Gouvernement a excédé les compétences qui lui sont attribuées par l'article 86, § 3, de l'O.P.U., et qu'il pouvait tout au plus déterminer les circonstances qui génèrent des charges d'urbanisme obligatoires sans limiter le pouvoir d'appréciation des autorités urbanistiques quant à l'importance de ces charges;

en ce que, seconde branche, l'acte attaqué énumère les actes et travaux exonérés des charges d'urbanisme, alors que le Gouvernement n'était habilité qu'à fixer les critères permettant à l'autorité qui délivre le permis de déterminer l'importance et la nature de ces charges, et non à déterminer «d'autorité» les circonstances dans lesquelles il y avait lieu à exonération de toute charge d'urbanisme, qu'elle soit obligatoire ou facultative;

Considérant que la partie adverse répond que la thèse soutenue par les requérantes vide de tout contenu les pouvoirs conférés par le paragraphe 3 de l'article 86 précité; qu'elle expose qu'en se référant à un système métrique (par tranche de m² de superficie de parking ou de plancher du projet), il n'est pas sérieusement contestable que le Gouvernement a fixé les critères permettant à l'autorité qui délivre le permis de déterminer l'importance et la nature des charges d'urbanisme; qu'elle soutient qu'il n'est pas exact de prétendre que le § 3 de l'article 86 de l'ordonnance ne peut limiter le pouvoir d'appréciation des autorités urbanistiques quant à l'importance des charges d'urbanisme, et qu'il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance que les autorités qui délivrent les permis pourront s'écarter des critères définis par le Gouvernement

dans les circonstances et conditions fixées par ce dernier; qu'elle estime que les requérantes n'ont pas intérêt à la seconde branche du moyen, dans la mesure où les exonérations prévues ne sont pas de nature à porter atteinte aux intérêts défendus par leur objet social; qu'elle ajoute que le § 3 de l'article 86 de l'ordonnance présuppose la possibilité de fixer les hypothèses dans lesquelles aucune charge d'urbanisme ne peut être prélevée en application du principe de proportionnalité;

Considérant que les requérantes répliquent que le Gouvernement n'est pas habilité à déterminer le montant des charges d'urbanisme obligatoires, que l'article 86, § 3, de l'O.P.U. ne souffre pas la moindre ambiguïté, qu'il s'oppose à ce que le pouvoir d'appréciation des autorités urbanistiques, quant à la détermination du montant des charges, soit limité; qu'elles exposent que les travaux préparatoires ne font que confirmer cette thèse, ceux-ci disposant de manière expresse que «le Gouvernement fixera dans le respect du principe de proportionnalité les critères qui permettront aux autorités délivrantes de fixer le montant des charges d'urbanisme»;

Considérant que la partie adverse expose dans le dernier mémoire que lorsqu'une disposition législative semble obscure ou sujette à discussion, il convient d'en examiner les travaux préparatoires afin de déterminer l'intention poursuivie par le législateur au moment de son adoption; qu'en l'espèce, elle indique que la version de l'article 86 de l'ordonnance établie par l'ordonnance du 18 juillet 2002 répond à la volonté du Gouvernement de donner un fondement légal à la pratique de l'époque consistant «à verser une somme d'argent pour le financement de programmes publics ou privés ayant pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements, en lieu et place d'en imposer la réalisation au demandeur de permis» (*Doc. CRBC*, session 2001-2002, n° A-284/1, pp. 8 et 9), et que le but ainsi poursuivi était d'uniformiser et d'objectiver au mieux la pratique des charges d'urbanisme sur l'ensemble du territoire régional; qu'elle fait valoir qu'à cette fin, il a été prévu que «le Gouvernement fixera dans le respect du principe de proportionnalité les critères qui permettront aux autorités délivrantes de fixer le montant des charges d'urbanisme» et qu'«il sera loisible aux autorités délivrantes de s'écarter des critères ainsi définis *dans les circonstances et conditions fixées par le Gouvernement*» (*idem*, p. 19); qu'elle estime que, loin de confier aux autorités qui délivrent un permis d'urbanisme un large pouvoir d'appréciation – ce qui se comprend aisément au regard du but poursuivi –, le législateur régional a souhaité encadrer cette compétence en déterminant que ces autorités ne pouvaient s'écarter des critères définis que dans des cas énumérés par le Gouvernement; qu'elle en voit la confirmation dans le fait qu'il a été explicitement

considéré lors de l'élaboration du projet que «par arrêté, le Gouvernement fixera l'importance de ces charges, les garanties financières pouvant être exigées, et les délais de réalisation de ces charges» (*Doc. CRBC*, session 2001-2002, n° A-284/2, p. 7); qu'elle en déduit que le Gouvernement régional a été habilité par le pouvoir législatif à encadrer strictement le pouvoir d'appréciation des autorités qui délivrent les permis et ce non seulement en fixant des critères d'évaluation mais également en déterminant le montant des charges dues, de sorte que l'arrêté attaqué n'a pas excédé l'habilitation qui a été donnée au Gouvernement et que celui-ci a valablement pu fixer le montant des charges d'urbanisme (articles 6 et 7) mais également les actes et travaux exonérés (article 8), afin d'harmoniser les différentes pratiques communales résultant de l'application de la circulaire relative aux charges d'urbanisme; qu'elle ajoute que les articles 4, 10 et 11 de l'arrêté attaqué trouvent également dans cette disposition législative un fondement suffisant et partant ne doivent pas être annulés d'office comme le soutient l'auditeur rapporteur;

Considérant que les articles 6 à 8 de l'arrêté attaqué sont rédigés comme suit:

« **CHAPITRE IV. - Importance des charges d'urbanisme obligatoire**

Art. 6. Chaque tranche de m² de superficie de parking ou de plancher du projet qui génère des charges d'urbanisme fait l'objet de charges équivalentes à un montant de 125 euros et ce quelque soit la nature de la charge imposée.

Art. 7. § 1^{er}. Le montant des charges est réduit à 75 euro, dans les cas suivants:

1° lorsque le permis porte sur la réalisation d'actes et travaux situés dans un périmètre, en cours de revitalisation d'un quartier visé par l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers;

2° lorsque le permis porte sur la réalisation d'actes et travaux de mise en valeur du patrimoine immobilier classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde;

3° lorsque le permis imposant la charge fait application des prescriptions 0.8, 0.10 ou 4.4 du plan régional d'affectation du sol.

§ 2. Les montants prévus en application des articles 6 et 7, § 1^{er}, sont augmentés de 10 % lorsque le terrain est mis à disposition par l'autorité délivrante.

§ 3. Exceptionnellement, les montants visés ci-dessus peuvent, au moment de la délivrance du permis d'urbanisme, être réduits moyennant due motivation en raison de circonstances particulières, notamment d'ordre technique, liées à la mise en oeuvre soit du permis d'urbanisme, soit des charges d'urbanisme.

CHAPITRE V. - Exonération de charges obligatoires et facultatives

Art. 8. Sont exonérés de charges d'urbanisme:

1° la réalisation de logements;

2° la réalisation d'espaces verts;

3° la réalisation de parkings de transit;

4° la réalisation des équipements d'intérêt collectif ou de service public suivants: les équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, de cultes reconnus ou de morale laïque;

5° le permis ayant pour objet de permettre l'implantation d'une des destinations visées à l'article 3 alors que la destination existante légalement implantée dans l'immeuble est l'une des autres destinations visées à l'article 3,

et ce, uniquement si ce changement de destination résulte des nouvelles définitions du glossaire du PRAS.»

Considérant que les articles 86 et 97 de l'ordonnance, en leurs §§ 1^{ers}, attribuent aux autorités chargées de délivrer les permis le pouvoir de subordonner cette délivrance à des charges d'urbanisme; que les mêmes articles, en leurs §§ 2 et 3, habilitent le Gouvernement à déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition des charges d'urbanisme est obligatoire (§ 2), et à fixer les critères qui permettront aux autorités qui délivrent les 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» (§ 3); que le Gouvernement ne trouve dans ces dispositions aucune habilitation pour fixer lui-même la nature et le montant des charges et des garanties financières ou les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées; qu'il n'est pas non plus habilité à régler les modalités de constitution et de libération des garanties financières, les cas dans lesquels ces garanties resteront acquises à l'autorité délivrante, ni les règles applicables en cas de cession du permis; que ni ces dispositions, ni l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, ne permettent au Gouvernement de priver les autorités qui délivrent les permis du pouvoir que l'O.P.U. leur confère de déterminer les charges d'urbanisme;

Considérant que les articles 6 et 7 de l'arrêté attaqué ont pour objet de déterminer le montant des charges d'urbanisme et ne se limitent pas à définir les critères sur lesquels repose l'appréciation des autorités qui délivrent les permis; qu'ils excèdent l'habilitation que l'ordonnance donne au Gouvernement;

Considérant que l'article 8 de l'arrêté attaqué énumère une série de permis exonérés de charges d'urbanisme; que les articles 86 et 97 de l'ordonnance, en leurs § 2, autorisent le Gouvernement à déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire, mais non à priver les autorités qui délivrent les permis du pouvoir qu'elles tiennent des §§ 1^{ers} des mêmes articles, de subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elles jugent utile d'imposer; que cette disposition excède les limites de l'habilitation que l'ordonnance donne au Gouvernement;

Considérant que le moyen est fondé; qu'il est de nature à entraîner l'annulation des articles 6, 7 et 8 de l'arrêté attaqué;

Considérant que les requérantes prennent un troisième moyen de la violation du principe général de proportionnalité, de l'article 86, § 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991 ainsi que de l'excès de pouvoir, dans la première branche duquel elles soutiennent que l'article 3 de l'arrêté attaqué soumet tout changement de destination d'un immeuble à l'imposition de charges d'urbanisme, alors que le principe de proportionnalité impose de tenir compte notamment de la fréquence de tels changements dans le temps;

Considérant que la partie adverse estime que cette branche du moyen résulte d'une mauvaise compréhension de l'acte attaqué, qui dispose, en son article 8, 5°, qu'est exonéré de charges d'urbanisme «le permis ayant pour objet de permettre l'implantation d'une des destinations visées à l'article 3 alors que la destination existante légalement implantée dans l'immeuble est l'une des autres destinations visées à l'article 3, et ce, uniquement si ce changement de destination résulte des nouvelles définitions du glossaire du PRAS»; qu'elle explique que les changements de destination autres que ceux visés à l'article 8, 5°, demeurent certes soumis à charges d'urbanisme mais qu'il n'est pas établi qu'ils seraient fréquents, de sorte qu'il ne se justifie pas de les exonérer de charges d'urbanisme; qu'en ce qui concerne la seconde branche du moyen, elle fait valoir que le Gouvernement a tenu compte d'un certain nombre de circonstances dans lesquelles le montant des charges est réduit à 75 euros par m², en application du principe de proportionnalité, et qu'en particulier, l'article 7, § 3, de l'arrêté attaqué laisse aux autorités qui délivrent le permis une marge d'appréciation certaine dans la détermination du montant des charges d'urbanisme réclamées, dès lors qu'elles peuvent s'écarter du système métrique énoncé à l'article 6 lorsqu'elles estiment être en présence d'une situation particulière qui requiert un traitement différencié; qu'elle estime que cette possibilité de réduire l'importance des charges d'urbanisme permet de tenir compte à suffisance du principe de proportionnalité;

Considérant que les requérantes répliquent que le fait que les changements d'affectation non exonérés par l'article 8, 5°, soient d'importance ou encore supposés peu fréquents, ce qui n'est pas démontré, ne permet pas de rencontrer le prescrit du principe de proportionnalité;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle la portée du principe de proportionnalité sur la base duquel le Conseil d'Etat ne peut annuler un acte administratif qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation; qu'après avoir cité l'article 3 de l'arrêté attaqué, elle indique que l'arrêté du Gouvernement du 18 décembre 2003 a modifié cette disposition, que les 3° et 4° ont été abrogés tandis

que le 5° (qui est devenu 3 °) a été modifié afin de restreindre l'hypothèse envisagée, et qu'un nouvel alinéa a été ajouté prévoyant que «ne donnent toutefois pas lieu obligatoirement à l'imposition de charges d'urbanisme, les changements de destination portant sur une affectation déjà soumise à charge d'urbanisme pour autant que ceux-ci interviennent dans un délai de dix ans à dater du dernier changement de destination; qu'elle expose que ces modifications répondent aux objections formulées par les requérantes dès lors qu'elles ont pour effet de modifier le régime des charges d'urbanisme en cas de changements successifs de destination d'un immeuble ou d'une parcelle durant une certaine période, avec cette conséquence que si les requérantes devaient encore avoir un intérêt à obtenir l'annulation de cette disposition, celui-ci serait strictement limité à la période s'étant écoulée entre l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué du 12 juin 2003 (soit le 1^{er} août 2003) et celui de l'arrêté modificatif du 18 décembre 2003 (soit le 9 janvier 2004); qu'elle ajoute qu'en adoptant l'arrêté du 12 juin 2003, la partie adverse a établi non seulement différentes situations dans lesquelles des charges d'urbanisme sont dues, mais également différents critères modalisant cette soumission, dans le respect du principe de proportionnalité, à savoir la possibilité pour les autorités qui délivrent des permis de réduire le montant des charges en raison de circonstances particulières et, à titre exceptionnel, le but de l'arrêté étant d'uniformiser les pratiques communales en la matière, l'exonération de toutes charges pour certains changements de destinations, pour autant que la demande ait pour objet de permettre l'implantation d'une destination visée à l'article 3 alors que la destination existante est aussi visée par cette disposition; qu'elle conclut qu'en n'imposant pas systématiquement et de manière uniforme tous les changements de destination, mais en permettant soit d'en réduire le montant soit d'exonérer certains projets en raison de particularités propres, il y a une adéquation entre la mesure mise en place et le but poursuivi et que de ce fait, aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut lui être reprochée;

Considérant que les requérantes prennent un moyen, le sixième de la requête, de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution ainsi que de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué, arrêté du pouvoir exécutif, établit l'assiette, la base d'imposition, le taux, les modérations et exemptions d'un impôt, alors que la Constitution réserve le pouvoir d'établir les éléments décrits ci-avant à une norme de nature législative, en l'occurrence une ordonnance; qu'elles indiquent que si le Conseil d'Etat devait considérer que l'inconstitutionnalité vantée ne réside pas dans l'acte attaqué mais dans l'ordonnance du 29 août 1991, il y aurait lieu de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la constitutionnalité de l'article 86 de cette ordonnance;

Considérant que la partie adverse répond que l'inconstitutionnalité dénoncée, à la supposer établie, ne réside pas dans l'acte attaqué mais trouverait son fondement dans l'article 86 de l'ordonnance, et elle propose une autre formulation de la question préjudicielle proposée par les requérantes; que, dans le dernier mémoire, elle relève que l'exposé des motifs du projet devenu l'ordonnance du 18 juillet 2002 précise en ce qui concerne les charges d'urbanisme que «le Gouvernement souhaite donner un fondement légal à la pratique actuelle qui consiste à verser une somme d'argent pour le financement de programmes publics ou privés ayant pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics ou d'immeubles de logement en lieu et place d'en imposer la réalisation au demandeur de permis»; qu'elle fait valoir que c'est en exécution de cette disposition que le Gouvernement a adopté l'arrêté attaqué; qu'elle relève que la doctrine considère que les charges d'urbanisme ont pour objet «d'imposer, en contrepartie des avantages découlant du permis, une obligation complémentaire destinée à obtenir la participation du bénéficiaire du permis à la valorisation de certains éléments du patrimoine urbanistique commun ou à reporter sur le bénéficiaire du permis des obligations que l'autorité délivrante aurait dû prendre en charge à la suite de la mise en œuvre du permis, tel l'équipement de la voirie»; qu'elle explique que les charges perçues sont versées à un fonds d'aménagement urbain et foncier qui précise à quelles fins les montants déposés sont destinés, et qui permet d'échapper au principe d'universalité du budget, de non-affectation des recettes et de l'unité de caisse qui impliquent que le budget contienne toutes les recettes et toutes les dépenses sans exception et sans pouvoir affecter des recettes à des dépenses déterminées; qu'elle ajoute, en se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour de justice des Communautés européennes, que, contrairement à ce que prétendent les requérantes, les charges d'urbanisme ne constituent pas un impôt mais une redevance, en raison de l'existence d'une contrepartie, à savoir les avantages qui découlent du permis, en ce qu'elles ont pour effet de dispenser le bénéficiaire du permis d'effectuer lui-même l'ensemble des travaux d'aménagement engendrés par le projet;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner simultanément la première branche du troisième moyen et le sixième moyen, qui sont dirigés contre l'article 3 de l'arrêté attaqué, ainsi rédigé:

« **Art. 3.** Donnent lieu obligatoirement à l'imposition de charges d'urbanisme, les permis d'urbanisme autorisant le changement de destination d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, avec ou sans travaux, en vue:

1° d'y implanter des bureaux ou des activités de production de biens immatériels, entraînant le dépassement du seuil de 500 m² de superficie de plancher;

2° d'y établir une assemblée parlementaire et ses services, une ou plusieurs missions diplomatiques, un ou des postes consulaires de carrière d'Etats reconnus

par la Belgique ou une ou plusieurs représentation d'entités fédérées ou assimilées de ces Etats, entraînant le dépassement du seuil de 500 m² de superficie de plancher;

3° d'y établir un ou des commerces de tous types ou des activités de production de services matériels entraînant le dépassement du seuil de 1 000 m² de superficie de plancher;

4° d'y établir un ou des hôtels entraînant le dépassement du seuil de 50 chambres;

5° d'y établir un parking entraînant le dépassement des seuils de 24 emplacements couverts ou de 50 emplacements à l'air libre, à moins que les superficies y réservées ait été prises en compte dans les superficies de plancher des projets visés au 1° à 4°.

Lorsque les seuils visés ci-dessus ont déjà été atteints ou dépassés, les charges d'urbanisme, en cas d'extensions ultérieures, ne sont prélevées que sur des superficies de plancher supplémentaires créées.»;

Considérant que le principe de proportionnalité, parfois qualifié de principe général de droit, est en l'occurrence imposé par le texte même des §§ 1^{ers} des articles 86 et 97 de l'ordonnance; que selon la partie adverse elle-même, l'article 3 de l'arrêté attaqué ne respecte ce principe que par sa combinaison avec l'article 8; que celui-ci étant annulé sur la base du deuxième moyen, le troisième moyen est fondé en sa première branche;

Considérant que les charges d'urbanisme auxquelles les articles 86 et 97 de l'arrêté attaqué permettent aux autorités qui délivrent les permis de subordonner cette délivrance, peuvent comprendre «notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements» ou consister en le «versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qu'ils déterminent et qui ont pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements»; que s'il est vrai que l'emploi du terme «notamment» implique que cette énumération n'est pas limitative, il ne pourrait toutefois en être déduit que le législateur ait eu l'intention de permettre à l'autorité de subordonner la délivrance d'un permis à toutes charges généralement quelconques, mais seulement à des obligations d'une nature comparable à celles que ces dispositions énumèrent; que les charges «en nature» (art. 86 et 97, § 1^{er}, alinéa 1^{er}) consistent en des travaux en relation immédiate avec la construction ou le lotissement autorisé par le permis, et ont pour objectif d'éviter qu'une opération immobilière rentable pour le maître de l'ouvrage ait des répercussions néfastes sur les finances du pouvoir public intéressé – le plus souvent la commune – en l'obligeant à réaliser des travaux qui profitent principalement au bénéficiaire du permis; qu'ainsi que l'indiquent la doctrine et les travaux préparatoires cités par la partie adverse, les

charges «en numéraire» (art. 86 et 97, § 1^{er}, alinéa 3) sont une autre manière de permettre la réalisation des mêmes travaux, ceux-ci étant alors exécutés par l'autorité, mais financés par le bénéficiaire du permis; que, dans un cas comme dans l'autre, il ne peut s'agir de travaux sans relation avec les ouvrages autorisés par le permis;

Considérant que l'imposition de charges «en numéraire» peut être considérée comme une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution; qu'elle n'est en ce cas légale qu'à la condition que le montant perçu soit en relation avec la prestation fournie, c'est-à-dire avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charges d'urbanisme;

Considérant qu'ainsi compris, les articles 86 et 97 de l'ordonnance ne concernent pas des «impôts» au sens des articles 170 et 172 de la Constitution, de sorte qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle proposée, sous l'une ou l'autre de ses formes, par les parties;

Considérant que l'article 3 de l'arrêté attaqué impose que des charges d'urbanisme soient perçues pour des changements de destination, même alors que des travaux ne sont pas effectués dans l'immeuble; qu'il n'existe aucun rapport de proportionnalité entre le simple changement d'affectation d'un bien et l'obligation, mise à charge du bénéficiaire du permis qui l'autorise, de payer des montants que l'article 6 – qui doit être annulé sur la base du deuxième moyen – fixe à 125 € par mètre carré, ce qui est de nature à entraîner des frais sans commune mesure avec le montant de l'investissement nécessaire pour opérer ce changement, investissement qui peut être insignifiant si des travaux ne sont pas entrepris; qu'ainsi, l'arrêté attaqué dénature tant la notion de charges d'urbanisme que celle de rétribution, et méconnaît la proportionnalité imposée par les §§ 1^{ers} des articles 86 et 97 de l'ordonnance; que le troisième moyen, première branche, et le sixième moyen sont fondés: qu'ils sont de nature à entraîner l'annulation de l'article 3 de l'arrêté attaqué;

Considérant que les requérantes prennent un moyen, le quatrième de la requête, de la violation des articles 86, 87 et 182 à 184 de l'O.P.U. et des principes d'égalité et de non discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que de l'excès de pouvoir,

en ce que, première branche, l'arrêté attaqué prévoit que, lorsque le permis générateur de la charge d'urbanisme se périmé après avoir été mis en œuvre partiellement, la garantie financière afférente aux charges est acquise de plein droit, alors que la mise en œuvre partielle du permis d'urbanisme entraîne la péremption complète du

permis, en ce compris pour la partie des actes et travaux déjà mis en oeuvre et que, ce faisant, l'arrêté attaqué assortit, sans habilitation législative, d'une nouvelle sanction l'infraction consistant à maintenir des travaux sans permis d'urbanisme;

en ce que, seconde branche, l'arrêté attaqué impose, au titre de délai dans lequel les charges d'urbanisme doivent être mises en oeuvre, que, lorsque la réalisation des charges d'urbanisme requiert l'obtention d'une autorisation administrative, les demandes y afférentes soient introduites dans l'année qui suit la délivrance du permis initial, alors que le titulaire du permis d'urbanisme dispose d'un délai de deux ans pour entamer significativement sa mise en oeuvre, pour commencer les travaux de gros oeuvre ou pour mettre en oeuvre les charges d'urbanisme dont est assorti le permis d'urbanisme, délai qui peut faire l'objet d'une prorogation;

Considérant que la partie adverse répond à la première branche, que la thèse des requérantes est fondée sur un présupposé inexact, que le législateur érige en infraction le fait d'effectuer des actes et travaux sans permis ou postérieurement à sa péremption et qu'en cas d'exécution partielle des travaux, la péremption ne frappe que les parties non exécutées du permis; qu'elle estime erroné de soutenir que maintenir des travaux ayant fait l'objet d'un permis d'urbanisme périmé constitue une infraction pénale, comme il est erroné de soutenir dans ce cas que le prélèvement de la garantie en raison des travaux exécutés est injustifié; qu'en ce qui concerne la seconde branche, elle estime que les requérantes semblent faire une confusion entre le mécanisme de péremption des permis et les conditions de mise en oeuvre des permis instaurées par l'article 9 de l'arrêté attaqué, qui constitue le pendant de l'article 152^{quinquies} de l'O.P.U., et vise à imposer par voie réglementaire les délais de réalisation des charges d'urbanisme; qu'elle ajoute que le titulaire du permis reste en droit de renoncer à son permis plutôt que d'exposer les frais afférents à l'introduction d'une demande de permis nécessaire à la réalisation des charges d'urbanisme;

Considérant qu'en réplique, les requérantes font valoir, concernant la première branche du moyen, que la légalité des travaux exécutés sur la base d'un permis avant sa péremption ne va pas de soi, que l'article 87 de l'O.P.U. n'opère aucune distinction entre les travaux exécutés ou non, quant à la péremption du permis, de sorte que les constructions partiellement érigées sur la base d'un permis périmé deviennent illégales et doivent disparaître; que, concernant la seconde branche du moyen, elles relèvent que l'article 9 de l'arrêté attaqué oblige le titulaire d'un permis à introduire la demande de permis relative aux charges d'urbanisme dans un délai d'un an, même s'il ne sait pas encore s'il va le mettre en oeuvre, et qu'à moins de voir les frais d'introduction de la demande de permis d'urbanisme définitivement perdus en cas

d'abandon du projet, il est ainsi contraint de décider s'il va réaliser le projet ou non dans l'année de délivrance du permis; qu'elles indiquent que le délai de deux ans prévu par l'article 87 de l'O.P.U. est de la sorte réduit *de facto* à un an;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse soutient que, contrairement à l'argumentation défendue dans le rapport de l'auditeur afin de justifier le moyen d'office dirigé contre les articles 9, 12 et 13, l'habilitation donnée au Gouvernement lui permettait d'arrêter par voie réglementaire et générale non seulement les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées mais également les modalités de libération des garanties financières et les cas dans lesquels ces garanties resteront acquises à l'autorité qui a délivré le permis; qu'elle déduit des travaux préparatoires et des modifications successives apportées à l'article 86 de l'O.P.U. (devenu l'article 100 du CoBAT), que le législateur a voulu permettre au Gouvernement d'uniformiser les pratiques en vigueur et de fixer les règles générales en matière de charges d'urbanisme, y compris en ce qui concerne les délais ou les modalités de libération des charges;

Considérant que l'auditeur rapporteur estime le moyen fondé et propose d'en étendre d'office la portée aux articles 12 et 13 de l'arrêté attaqué, qu'elle estime dépourvus de fondement légal;

Considérant que le moyen n'expose pas en quoi l'arrêté attaqué aurait violé les articles 10 et 11 de la Constitution en adoptant les articles 9, 12 et 13 de l'arrêté attaqué; qu'il n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation de ces articles;

Considérant, sur la première branche, que les articles 12 et 13 de l'arrêté attaqué, expressément visés par cette branche, établissent les modalités de libération des garanties financières et les cas dans lesquels ces garanties resteront acquises à l'autorité qui délivre le permis; que les articles 86 et 97 de l'ordonnance n'habilitent pas le Gouvernement à fixer ces modalités, ni les cas dans lesquels ces garanties resteront acquises à l'autorité qui délivre le permis; que les articles 12 et 13 de l'arrêté attaqué sont dépourvus de fondement légal; que cette illégalité n'est pas relevée en tant que telle dans cette branche du moyen, mais qu'elle touche à la compétence de l'auteur de l'acte et est d'ordre public; qu'en cette branche, le moyen est fondé;

Considérant, sur la seconde branche, que l'article 9 de l'arrêté attaqué prescrit des délais de réalisation des charges d'urbanisme; que la seule habilitation qui est conférée au Gouvernement par l'article 86 de l'O.P.U. porte sur la fixation des

critères qui permettront aux autorités qui délivrent les permis de déterminer elles-mêmes les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées; que le Gouvernement ne trouve dans cette disposition aucune habilitation pour fixer ces délais; qu'en cette branche, le moyen est fondé; qu'il est de nature à entraîner l'annulation des articles 9, 12 et 13 de l'arrêté attaqué;

Considérant qu'il ressort de l'examen des moyens examinés ci-avant, que les articles 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de l'arrêté attaqué doivent être annulés; que les autres articles forment un ensemble cohérent avec les dispositions qu'il convient d'annuler, de sorte qu'il s'impose d'annuler l'arrêté attaqué dans son ensemble; que cette annulation emporte celle de l'arrêté du 18 décembre 2003 qui l'a modifié, quelle que soit sa conformité à la législation en vigueur au moment où il a été adopté, étant donné, d'une part, qu'un règlement annulé est réputé n'avoir jamais existé et ne peut être modifié et, d'autre part, qu'aucune des dispositions de l'arrêté modificatif du 18 décembre 2003 n'est dissociable de celles de l'arrêté initial du 12 juin 2003; que bien que cet effet soit de droit, il convient, par souci de sécurité juridique, de prononcer expressément l'annulation de l'arrêté modificatif;

Considérant qu'à l'audience, la partie adverse demande qu'au cas où le Conseil d'Etat prononcerait une annulation, il fasse usage de la possibilité que lui ouvre l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et limite l'annulation à la période du 1^{er} août 2003 au 9 janvier 2004;

Considérant que la section de législation du Conseil d'Etat avait attiré l'attention de la partie adverse sur les illégalités que contenait l'arrêté attaqué alors qu'il était en projet; que la partie adverse n'a pas estimé devoir suivre son avis; qu'elle a pris en connaissance de cause le risque d'édicter un arrêté entaché d'illégalités; qu'ultérieurement, apparemment après avoir pris conscience de ce que certaines des critiques de légalité articulées contre l'arrêté initial étaient fondées, elle a choisi de modifier cet arrêté alors qu'elle aurait aussi bien pu l'abroger et en adopter un nouveau dont la validité n'aurait pas été affectée par l'annulation de l'arrêté initial; que le maintien en vigueur de dispositions contestables est une source d'insécurité juridique qu'il convient d'éviter, particulièrement alors que la partie adverse n'indique pas les circonstances qui justifieraient qu'il soit dérogé au droit commun des effets de l'annulation; qu'il n'y a pas lieu de tempérer l'effet *ex tunc* et *erga omnes* de l'annulation;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens ou les autres branches, qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le désistement de l'a.s.b.l. Fédération des Parkings de Belgique est décrété.

Article 2

Sont annulés:

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme, publié au *Moniteur belge* du 7 juillet 2003;
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2003 modifiant celui du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme, publié au *Moniteur belge* du 9 janvier 2004.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par mention au *Moniteur belge*.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à charge de l'a.s.b.l. Fédération des Parkings de Belgique à concurrence de 175 euros et à charge de la partie adverse à concurrence de 525 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze juin deux mille neuf par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.