

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.909 du 4 juin 2026

A. 241.502/XIII-10.304

En cause : **la société à responsabilité limitée SIMON INVEST,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Matthieu GUIOT et  
Gabrielle AMORY, avocats,  
chaussée de Louvain 431F  
1380 Lasne,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, avocat,  
avenue de Tervueren 34/27  
1040 Bruxelles,

Partie requérante en intervention :

**la commune d'Écaussinnes,**  
représentée par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe CASTIAUX, avocat,  
avenue Baudouin de Constantinople 2  
7000 Mons.

-----  
*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 22 mars 2024, la requérante demande l'annulation de l'arrêté du 23 janvier 2024 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer à la société à responsabilité limitée (SRL) Simon Invest un permis d'urbanisation ayant pour objet la construction d'un quartier résidentiel sur des biens situés à Écaussinnes, entre les rues de l'Avedelle et Delval, cadastrés 3<sup>ème</sup> division, section A, n<sup>os</sup> 34R, 34W, 34Y et 35D.

*II. Procédure*

Par une requête introduite le 3 juin 2024, la commune d'Écaussinnes a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Nicolas Litvine, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mai 2026.

M<sup>me</sup> Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Matthieu Guiot, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Adrien Pironet, *loco* M<sup>e</sup> Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Alexis Joseph, *loco* M<sup>e</sup> Philippe Castiaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits utiles à l'examen de la cause*

1. Le 17 décembre 2021, la SRL Simon Invest introduit auprès de la commune d'Écaussinnes une demande de permis d'urbanisation portant sur la création d'un quartier à vocation résidentielle composé de 30 à 40 habitations unifamiliales et d'un immeuble collectif de 8 à 10 appartements autour d'une voirie communale reliant les rues de l'Avedelle et Delval, sur des biens situés à Écaussinnes et cadastrés 3<sup>ème</sup> division, section A, n<sup>os</sup> 34R, 34W, 34Y et 35D.

Dans le cadre 2 de l'annexe 10 du dossier de demande, l'objet de la demande est décrit comme suit :

« Le terrain est situé en bordure immédiate du centre du village Marche-Lez-Écaussinnes, entre la rue de l'Avedelle et la rue Delval. La presque totalité du site est inscrite en zone d'habitat.

Le projet vise à la création d'un quartier à vocation résidentielle. Il permet la construction de 30 à 40 maisons unifamiliales et d'un petit immeuble collectif de 8 à 10 appartements.

Une voirie est créée entre la rue de l'Avedelle et la rue Delval de manière à desservir le nouveau quartier ».

2. Le 6 janvier 2022, un relevé de pièces manquantes est notifié.

3. Le 24 janvier 2022, un complément de dossier est déposé.

4. Le 14 février 2022, le dossier de demande est déclaré complet.

5. Du 23 février au 25 mars 2022, une enquête publique est organisée. Elle donne lieu au dépôt de nombreuses réclamations.

6. Les avis de divers instances, services et autorités sont sollicités et émis.

7. Le 19 décembre 2022, le conseil communal d'Écaussinnes refuse d'autoriser la création d'une voirie communale et la modification du tracé d'une partie du sentier vicinal n° 36 sollicitées dans le cadre du projet d'urbanisation.

Le 21 avril 2023, la partie adverse les autorise sur recours. Le recours en annulation introduit le 22 juin 2023 à l'encontre de cette décision, enrôlé sous le n° A. 239.391/XIII-10.062, est pendant.

8. Le 4 juillet 2023, le collège communal d'Écaussinnes émet un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisation.

9. Le 11 juillet 2023, il prolonge de 30 jours le délai d'envoi de sa décision.

10. Le 10 août 2023, le fonctionnaire délégué remet un avis défavorable.

11. Le 13 septembre 2023, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'urbanisation sollicité.

12. Le 18 octobre 2023, la SRL Simon Invest introduit un recours administratif à l'encontre de ce refus auprès du Gouvernement wallon.

13. Les 16 et 22 novembre 2023, la commune communique les pièces complémentaires sollicitées par la partie adverse.

14. Le 1<sup>er</sup> décembre 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) notifie sa première analyse du recours aux parties intéressées.

15. Le 11 décembre 2023, après avoir auditionné les parties, la commission d'avis sur les recours (CAR) remet un avis favorable.

16. Le 13 décembre 2023, la DJRC sollicite l'avis de la cellule Aménagement Environnement afin d'objectiver les risques d'inondation du site. Celle-ci émet un avis favorable le 19 décembre 2023.

17. Le 12 janvier 2024, la DJRC adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une proposition de décision d'octroi conditionnel du permis.

18. Le 23 janvier 2024, le ministre refuse d'octroyer le permis d'urbanisation sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Intervention*

La requête en intervention introduite par la commune d'Écaussinnes, sur le territoire de laquelle le projet litigieux s'implante, est accueillie.

#### *V. Moyen unique*

##### *V.1. Thèses de la partie requérante*

##### *A. La requête en annulation*

Le moyen unique est pris de la violation des articles D.IV.24, D.IV.26, D.IV.54, D.IV.67, D.IV.77 et R.IV.54 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration, ainsi que du revirement d'attitude injustifié, de l'erreur de droit, de l'absence et de l'insuffisance des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante soutient que le refus de permis repose uniquement sur les motifs qu'aucune autorisation ne peut être délivrée sans charges d'urbanisme et que

l'autorité de recours est incompétente pour les imposer alors que, selon elle, l'article D.IV.54 du CoDT lui confère ce pouvoir. À l'appui, elle se prévaut d'une circulaire ministérielle du 29 (lire : 20) mai 2009 « relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine » et de la jurisprudence confirmant la compétence du Gouvernement wallon statuant sur recours pour imposer de telles charges. Elle se réfère également aux articles D.IV.26, § 2, et D.IV.77 du CoDT ainsi qu'à de la jurisprudence relative à la prise en compte de questions de droit civil par l'autorité compétente en matière d'urbanisme et à la délivrance d'un permis sous réserve des droits des tiers.

Elle relève que la motivation de la décision attaquée montre que la partie adverse est favorable au projet et que le refus repose uniquement sur l'impossibilité alléguée d'imposer des charges d'urbanisme, notamment sur le domaine communal. Elle estime que la partie adverse commet une erreur de droit quant à l'étendue de sa compétence en refusant de se prononcer sur la proportionnalité des charges nécessaires pour compenser l'impact du projet. Elle souligne que, dans un autre dossier, la partie adverse s'est reconnue compétente pour apprécier et adapter des charges d'urbanisme, ce qui traduit, selon elle, un revirement d'attitude injustifié et entaché d'une erreur de droit.

Elle conteste l'affirmation selon laquelle l'autorité de recours ne peut imposer à la commune des aménagements sur son domaine, le permis étant délivré sous réserve des droits civils des tiers et la demande ne devant pas démontrer la possibilité concrète de mise en œuvre du projet. À son estime, l'approche réservant à la seule autorité communale le pouvoir de prévoir des charges d'urbanisme vide de sa substance la procédure de recours, lorsque la commune est opposée au projet. Elle conclut que la partie adverse n'a pas épuisé sa compétence en estimant ne pas pouvoir déterminer les charges d'urbanisme qu'elle juge nécessaire d'imposer.

### *B. Le mémoire en réplique*

Elle soutient que les parties adverse et intervenante ayant pu saisir la critique et y répondre dans leurs écrits de procédure, le moyen est recevable.

Selon elle, dès lors que la partie adverse considère que des charges d'urbanisme étaient nécessaires, il lui revenait de se renseigner afin d'obtenir les éléments utiles permettant de se prononcer sur la proportionnalité de ces charges. À son estime, elle commet une erreur de droit quant à l'étendue de sa compétence lorsqu'elle considère ne pas pouvoir imposer des charges d'urbanisme sur le domaine communal.

### *C. Le dernier mémoire*

Elle rappelle que le CoDT confère au Gouvernement wallon, en recours, la compétence d'imposer des charges d'urbanisme. Elle invoque la jurisprudence lui reconnaissant un large pouvoir d'appréciation pour décider d'imposer ou non des charges d'urbanisme au bénéfice de la communauté. Elle critique l'assimilation faite avec la jurisprudence relative aux conditions d'urbanisme, estimant que le critère de la maîtrise foncière ne peut être transposé lorsque celle-ci dépend précisément de la commune ayant refusé le permis. Elle souligne qu'à la différence des conditions d'urbanisme souvent imposées au sein du périmètre du projet, par nature, les charges d'urbanisme compensent l'impact d'un projet pour la collectivité et portent souvent sur le domaine public extérieur au périmètre du projet, que le demandeur ne maîtrise pas. Elle fait valoir qu'une application stricte du critère de la maîtrise foncière priverait le Gouvernement wallon de la possibilité d'imposer des charges sur le domaine communal, en contradiction avec l'exigence de proximité rappelée par la jurisprudence.

Elle se réfère au nouveau CoDT, tel que modifié par le décret du 13 décembre 2023 « modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales », qui impose désormais au Gouvernement wallon saisi d'un recours de consulter le collège communal avant d'imposer des charges, ce qui confirme, selon elle, que le pouvoir de décision lui appartient bien, sans restriction quant à l'absence de maîtrise foncière du domaine public communal, la commune n'étant que consultée. Elle relève que, malgré les interrogations de la section de législation du Conseil d'État sur la possibilité d'imposer à une commune des travaux sur un terrain qu'elle ne maîtrise pas, le législateur n'a pas modifié le texte, ce qui implique la volonté de permettre au fonctionnaire délégué et au Gouvernement wallon d'imposer de telles charges. Elle en déduit que les nouvelles dispositions du CoDT interviennent à droit constant sur la question de la maîtrise foncière et défend une adaptation de la jurisprudence en matière de charges d'urbanisme, ne retenant pas comme condition d'admissibilité l'accord de l'autorité communale.

### *V.2. Examen*

1. L'article D.IV.26, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT, tel qu'applicable, prévoit ce qui suit :

- « La demande de permis d'urbanisation justifie du fait que le demandeur est titulaire d'un droit réel sur le bien qui fait l'objet de la demande de permis. La demande de

permis d'urbanisme ne doit pas justifier la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis ».

L'article D.IV.77 du même code est libellé comme suit :

- « Le permis d'urbanisme et le permis d'urbanisation définitif confèrent à leur titulaire, pour l'application du Code, des droits acquis sous réserve des dispositions du présent Titre et sans préjudice des droits civils des tiers ».

L'article D.IV.53, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du CoDT, tel qu'applicable, est libellé comme suit :

- « Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

L'article D.IV.54 de ce code, tel qu'applicable, dispose comme suit :

- « Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.

Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

En outre, l'autorité compétente peut subordonner, dans le respect du principe de proportionnalité, 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 ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ou de biens pouvant accueillir de tels constructions ou équipements.

Le Gouvernement peut déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et définir le principe de proportionnalité ».

Il résulte des articles D.IV.53 et D.IV.54 du CoDT qu'il y a lieu de distinguer la condition et la charge d'urbanisme. La condition est celle qui est nécessaire à l'intégration dans l'environnement ou à la faisabilité du projet, tandis que la charge d'urbanisme a pour but de compenser l'impact que le projet fait peser sur la

collectivité au niveau communal, en imposant au bénéficiaire du permis de réaliser, à sa charge, des actes et travaux nécessaires à l'intégration dans l'environnement ou à la faisabilité du projet. Le fait d'imposer ou non des charges d'urbanisme à un demandeur de permis est une faculté laissée à la discrétion de l'autorité délivrante, laquelle relève de son pouvoir d'appréciation, sous réserve d'une erreur manifeste, tandis qu'une condition à laquelle un permis est subordonné est « nécessaire » à la mise en œuvre et l'exploitation du projet et est, partant, obligatoire.

Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

2. En l'espèce, les motifs de refus de l'acte attaqué sont libellés comme suit :

« Considérant [...] que l'article D.I.1, § 1<sup>er</sup> du Code assigne aux autorités de garantir un développement durable et attractif du territoire ;

Considérant qu'un tel projet ne peut être accepté sans prévoir de charges d'urbanisme au regard de la charge sur la collectivité que représente la création d'un nouveau quartier inscrit au sein d'une parcelle non encore urbanisée, située au cœur du territoire communal ; qu'il est évident que ce dernier aura des répercussions, pour le moins, en termes d'entretien des espaces publics, des impétrants, *etc.* ; que l'autorité de recours ne peut formuler la mise en œuvre de charges sans avoir d'une part, une idée de la proportionnalité de ces dernières et, d'autre part, sans une maîtrise des questions de mise en œuvre qui devraient être négociées avec le Collège communal voire le Conseil communal dès lors que celles-ci doivent contribuer à la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ; qu'il ne peut être question d'imposer au Collège communal des aménagements sur son domaine ou de sa compétence en termes de viabilisation, de gestion, d'entretien, *etc.* ».

2.1. Il en ressort que l'auteur de l'acte attaqué considère que le projet litigieux va, s'agissant de la création d'un nouveau quartier au centre de la commune concernée, générer une charge pour la collectivité et, partant, qu'il ne peut être autorisé qu'assorti de charges d'urbanisme permettant de compenser cet impact. Cet élément de l'appréciation de l'autorité délivrante n'est pas contesté.

Celle-ci considère toutefois que, pour formuler de telles charges, elle doit pouvoir apprécier leur proportionnalité et avoir une maîtrise des questions de mise en œuvre, qu'elle estime devoir être négociées avec les autorités communales. Il en résulte que l'autorité délivrante ne conteste pas être compétente pour imposer des charges d'urbanisme mais considère ne pas disposer des éléments d'information lui permettant d'imposer des charges proportionnelles et adéquates.

Partant, le grief dénonçant une erreur de droit commise par l'autorité en considérant qu'elle ne pouvait imposer de charge d'urbanisme et celui dénonçant un revirement d'attitude injustifié sur ce point manquent en fait.

2.2. Il ressort également des motifs précités de l'acte attaqué que son auteur estime ne pas pouvoir imposer à la commune des aménagements sur son domaine public ou empiéter sur ses compétences.

À l'instar des conditions d'urbanisme, les charges d'urbanisme participent, en amont, à l'appréciation par l'autorité compétente de l'admissibilité du projet au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux. En plus de répondre à un objectif d'intérêt général, elles ont pour spécificités de participer à la détermination de la portée du permis délivré et de s'imposer, en aval, au demandeur de permis, qui est tenu de les mettre en œuvre, étant entendu que leur non-respect est sanctionné de la manière prévue par le CoDT. Le fait de les imposer ou non est une faculté laissée à la discrétion de l'autorité délivrante, laquelle relève de son pouvoir d'appréciation, sous réserve d'une erreur manifeste.

En l'espèce, sans commettre d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation, l'autorité a raisonnablement pu considérer au regard de sa propre conception du bon aménagement des lieux ne pas pouvoir imposer de charges d'urbanisme consistant en des aménagements sur le domaine public de la commune ou relevant de sa compétence, alors même que cette autorité communale a, en première instance, clairement marqué son désaccord sur le projet litigieux.

Partant, le grief dénonçant une erreur de droit commise par l'autorité en tant qu'elle considère ne pas pouvoir imposer de charge d'urbanisme sur le domaine public communal dès lors que les permis d'urbanisation sont délivrés sans préjudice des droits civils des tiers n'est pas fondé.

2.3. Quant au grief pris du défaut d'épuisement de sa compétence dans le chef de l'autorité qui, bien qu'admettant la nécessité de charges d'urbanisme, n'en a pas imposé sans s'être au préalable renseignée afin d'obtenir les éléments utiles lui permettant de se prononcer sur leur proportionnalité, il n'est pas fondé dès lors que

l'autorité a pu, sans commettre d'erreur de droit, considérer ne pas pouvoir statuer en connaissance de cause sur ce point, les éléments du dossier administratif ne contenant aucune proposition d'aménagement concrète et ne lui permettant pas de disposer d'une vision claire des besoins du territoire communal ainsi que des infrastructures dont la rénovation ou la construction pourrait être nécessaire en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal.

En soutenant que l'autorité devait se renseigner afin d'obtenir les éléments utiles lui permettant de se prononcer sur la proportionnalité des charges et, le cas échéant, les imposer, la requérante tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation sur ce qu'il paraissait opportun de faire à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, preuve non rapportée en l'espèce.

3. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est fondé en aucun de ses griefs.

#### *VI. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par la commune d'Écaussinnes est accueillie.

#### **Article 2.**

La requête en annulation est rejetée.

#### **Article 3.**

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 juin 2026, par la XIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,  
Lionel Renders,  
Laure Demez,  
Thierry Blanjean,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux