

AVIS

AT.26.142.AV

Avant-projet de décret portant modification du Code
du Développement territorial concernant les charges
d'urbanisme – Première lecture

Avis adopté le 11/09/26

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeur : Ministre de l'Aménagement du territoire

Date de réception de la demande : 29/07/2026

Délai de remise d'avis : 45 jours

Référence légale : Article D.I.4 du Code du Développement territorial (CoDT)

Préparation de l'avis : Groupe de travail ad hoc
(1 réunion : 31/08/2026)
Le dossier a été présenté au Pôle le 31/08/2026 par M. Michaël GAUX, Conseiller spécial et juridique au cabinet du Ministre F. DESQUESNES

Approbation : 11/09/2026

Brève description du dossier :

L'avant-projet de décret vise à modifier le régime des charges d'urbanisme instauré par les articles D.IV.54 à D.IV.54/5 du CoDT. Il poursuit trois objectifs principaux à savoir :

- assurer une plus grande transparence et, partant, une plus grande prévisibilité pour les demandeurs de permis, sur la mise en œuvre des charges d'urbanisme dévolues à un territoire communal lorsque ces demandes portent sur des logements ;
- assurer que les montants (en numéraire) et les apports évaluables (charges en nature) puissent, dans le cadre du principe de proportionnalité, s'apparenter à des investissements locaux afin de faire du mécanisme des charges d'urbanisme un véritable outil de déploiement des politiques des villes et communes de Wallonie ;
- accroître l'autonomie communale en ce domaine, tout en assurant les balises nécessaires qui sous-tendent les principes fondamentaux susmentionnés.

La réforme procure un rôle accru au Conseil communal qui pourra établir un cadre spécifique aux charges d'urbanisme qui peuvent être imposées pour les demandes de permis portant uniquement sur la création de logements neufs par le biais de constructions, de reconstructions ou de réhabilitations d'immeubles inoccupés. Pour les autres demandes, de possibles charges d'urbanisme pourront être imposées dans le cadre des balises fixées par le CoDT, et ce, même s'il n'y a pas de régime spécifique rendu applicable au territoire communal. Les mesures s'appliqueront également au permis unique pour leur volet urbanistique.

Enfin, la mission de tutelle du Fonctionnaire délégué sur les permis telle que précisée par l'article D.IV.62 du CoDT est adaptée pour intégrer une vérification spécifique à la conformité des charges d'urbanisme imposées au regard de ce dispositif et du régime spécifique qui en découlerait.

1. COMMENTAIRES GENERAUX

Globalement, le Pôle accueille favorablement la réforme, les objectifs qu'elle poursuit ainsi que les avancées proposées. Par exemple, il soutient la modification concernant les charges en numéraire et qui vise à réaffecter la somme d'argent à d'autres actes et travaux ou à l'acquisition d'autres droits¹. Il se rallie également à l'extension des actes et travaux constituant une charge en nature au renforcement des infrastructures vertes et bleues ainsi qu'à la restauration de la biodiversité².

Le Pôle estime qu'une modification du régime des charges d'urbanisme constitue une opportunité pour les cadrer et les objectiver afin d'éviter les abus. Il souligne toutefois que la précédente réforme des charges d'urbanisme est récente. Ainsi, il regrette qu'aucune évaluation du système actuel n'ait été réalisée préalablement à la réforme envisagée. Il demande qu'une telle évaluation soit opérée.

Enfin, le Pôle a des remarques à formuler, le texte ne résolvant pas toutes les difficultés liées à la matière.

1.1. Les enjeux fondamentaux concernant le régime des charges d'urbanisme

Le Pôle considère que toute réflexion concernant les charges d'urbanisme doit aborder deux aspects fondamentaux : d'une part, la réalisation d'un cadre commun comportant des montants à ne pas dépasser et, d'autre part, la méthode de calcul du montant des charges.

Ainsi, le Pôle adhère à la démarche du Gouvernement qui propose un cadrage via l'établissement de montants de référence à ne pas dépasser. Il estime que la définition d'un référentiel est indispensable à la bonne implémentation de la réforme. Le futur plafond régional ne peut cependant devenir un facteur d'uniformisation excessive ou empêcher certaines communes de couvrir les impacts réels des projets immobiliers.

En revanche, le Pôle regrette que le référentiel ne soit applicable que dans le cadre du nouveau régime communal envisagé. Celui-ci ne visant que les projets résidentiels, le Pôle déplore que ce référentiel ne soit pas étendu à d'autres fonctions (économique, industrielle, commerciale, bureaux, etc.) que le logement. Il renvoie à cet égard au point 2.2, quatrième tiret.

Le Pôle insiste également sur la difficulté pour les communes d'objectiver et de motiver le montant maximal de référence. Il juge indispensable, d'une part, la définition d'une méthodologie régionale claire pour la définition des montants communaux et, d'autre part, la définition d'un seuil régional (suffisamment élevé pour intégrer la dynamique immobilière wallonne) coconstruit avec les acteurs concernés (tant sur le niveau des plafonds que sur leur éventuelle différenciation selon les caractéristiques territoriales ou communales) et nécessairement validé avant l'entrée en vigueur de la réforme.

Le Pôle craint que l'absence de cadrage et de balises induise des effets pervers comme le report excessif de charges financières sur le secteur privé pour résoudre les difficultés financières communales aboutissant *in fine*, vis-à-vis des activités économiques, au déplacement de celles-ci vers des pays offrant plus de prévisibilité. Il rappelle que les charges d'urbanisme doivent rester proportionnées.

Le Pôle se questionne en outre sur l'objectif d'apparenter les charges d'urbanisme à un mécanisme de financement des investissements locaux. Les charges d'urbanisme ayant pour vertu de compenser les impacts négatifs, le Pôle considère que le « meilleur projet » est celui qui ne susciterait pas de charges d'urbanisme.

¹ Cf. article D.IV.54/2, §1^{er}, nouveau du CoDT.

² Cf. article D.IV.54/3, §2, nouveau du CoDT.

Dès lors, il craint que le fait de considérer les charges comme des investissements locaux induise une « dépendance » des finances locales par rapport à des projets moins vertueux. En d'autres termes, il souligne que le régime proposé opère un risque de glissement des charges d'urbanisme vers un principe de fiscalité communale avec des effets qui peuvent être contreproductifs en termes d'aménagement du territoire et d'optimisation spatiale, d'attractivité économique de la Wallonie ou de rencontre des objectifs du CoDT. Il regrette également l'absence de mise en perspective concernant la fixation des montants des charges d'urbanisme avec les stratégies territoriales alors que de nombreuses communes sont en train de réaliser un Schéma de Développement Communal (SDC).

1.2. La clarification de certains aspects

Le Pôle estime que la réforme envisagée nécessite l'adoption de mesures réglementaires pour sortir pleinement ses effets. Par exemple, il pointe la délégation au Gouvernement de fixer les modalités des montants de références. Il s'agit d'un enjeu de la réforme. Il regrette de ne pas disposer des modifications de la partie réglementaire du CoDT envisagées dans le cadre de la remise de son avis, celles-ci étant nécessaires pour appréhender globalement la réforme et avoir une bonne compréhension de la matière. Ainsi, il demande à être consulté sur la partie réglementaire.

Le Pôle relève également le manque de précision de plusieurs notions ou concepts dans l'avant-projet de décret. Il demande que le texte soit plus précis car certains termes peuvent avoir une interprétation différente. Il pointe par exemple :

- L'évaluation de la proportionnalité de la charge tenant compte du contexte de la demande de permis³ sans que celui-ci soit précisé (quartier, riverains, taille du projet, etc.) ;
- L'impact négatif résiduel (identification de l'impact résiduel, réalisation de la balance des intérêts, quelles composantes identifier comme impacts positifs ou négatifs ?) ;
- Le manque de précision sur les concepts et le régime applicables aux projets comportant plusieurs affectation (projets mixtes). Le Pôle estime qu'il convient d'explicitier le régime applicable à ces projets (communal ou supplétif). Il souligne que l'application d'un régime distinct pour un même projet s'avère complexe et intenable en pratique ;
- La notion de logement qui recouvre, au sens large, des réalités différentes (logement étudiant, coliving, hébergements touristiques ou bureaux transformés en logements, coliving, résidences-services, etc.). Le Pôle demande d'objectiver et de préciser la portée de la notion de permis qui « porte sur des logements » ;
- La notion d'entité juridique bénéficiaire évoquée aux articles D.IV.54/2 et 54/3, §3 qui est imprécise ;
- L'absence de méthodologie pour l'établissement du référentiel (cf. *supra*) ;
- La notion de « concourir à l'optimisation spatiale en facilitant notamment la mise en œuvre des centralités préalablement délimitées » évoquée à la fin du §2 de l'article D.IV.54/3. A titre d'illustration, le Pôle souligne que l'optimisation spatiale n'est pas synonyme d'urbanisation systématique mais recouvre également la protection des espaces non bâtis et pourvoyeurs de services écosystémiques ou de désartificialisation - et renaturation - de sols artificialisés afin de retrouver des services écosystémiques. Il attire également l'attention concernant les centralités. Il convient de s'assurer que les centralités du Schéma de Développement du Territoire (SDT) s'appliquent lorsqu'il n'y a pas eu d'adoption d'un SDC déterminant des centralités. Il souhaite que ces notions soient précisées dans ce sens.

³ Voir commentaire de l'article D.IV.54, cinquièmement.

1.3. Le montant des charges

Le Pôle estime que les montants des charges doivent s'entendre TVA comprise. Il considère également qu'une indexation des charges d'urbanisme ne peut intervenir qu'après un délai d'attente de 3 ans.

1.4. La suppression de la création de logement d'utilité public en charge d'urbanisme

Le Pôle adhère à la volonté de privilégier une approche globale des enjeux communaux et de ne plus affecter les charges d'urbanisme à une politique spécifique, notamment en mettant fin à l'obligation de consacrer 40 % des charges au logement d'utilité publique. Il revient ainsi à chaque commune, en fonction des spécificités des projets et des enjeux propres à son territoire, de déterminer les charges les plus pertinentes et les mieux adaptées. Il estime que cette suppression nécessite l'instauration d'autres balises.

1.5. L'information et la formation des communes

Le Pôle souhaite que des dispositifs d'accompagnement soient disponibles le plus rapidement possible, avant même l'entrée en vigueur de la réforme, afin de permettre aux services communaux et aux mandataires de se familiariser avec le nouveau régime et de préparer, dans de bonnes conditions, l'adoption du règlement communal. Des formations et informations spécifiques doivent être données aux acteurs de terrains pour implémenter la réforme.

2. COMMENTAIRES PARTICULIERS

2.1. Article D.IV.54 nouveau du CoDT (anciens articles D.IV.54 et D.IV.54/1)

Le Pôle relève que cette disposition comprend des concepts qui ne sont pas définis et qui sont sujets à interprétation. Il renvoie à cet égard au point 1.2 des commentaires généraux du présent avis.

Concernant le régime des permis successifs (article D.IV.54 §2), le Pôle insiste pour que l'évaluation globale unique soit strictement limitée aux permis s'inscrivant dans la réalisation d'un même projet défini dans le temps et l'espace (ex. un permis d'urbanisation suivi de permis d'urbanisme). Ce principe ne doit pas s'appliquer à des projets distincts et espacés dans le temps sur un même bien (ex. construction d'un immeuble de bureaux puis transformation en logements 15 ans plus tard). Enfin, il demande de clarifier le sort d'un projet si un règlement communal de charges est adopté dans l'intervalle séparant la délivrance du permis d'urbanisation initial (sans charges) et les demandes de permis d'urbanisme ultérieures.

2.2. Article D.IV.54/1 nouveau du CoDT (le régime communal – nouveau régime)

Il s'agit d'une disposition nouvelle qui vise à consacrer l'autonomie communale dans le domaine des charges d'urbanisme. Ce régime ne vaut que pour les projets de logements.

- L'obligation disproportionnée de règlement

Le Pôle s'inquiète d'une « obligation de fait » qui peut apparaître disproportionnée pour les petites communes qui n'imposent jamais ou rarement de charges. Sans règlement, elles seraient démunies face à un projet exceptionnel, ce qui reporterait le coût des impacts sur la collectivité. Le Pôle demande donc davantage de souplesse. Il estime que l'adoption d'un règlement doit être encouragée et facilitée, mais cela ne peut avoir pour effet de priver automatiquement les communes qui n'en disposeraient pas de la faculté d'imposer une charge proportionnée dans les cas où celle-ci est nécessaire. Il souligne que le référentiel pourrait servir de cadre dans ce type de situation, lorsque la commune décide d'imposer une charge alors qu'elle ne dispose pas de règlement communal spécifique en la matière.

- Le régime communal et les projets mixtes

Le Pôle souligne la nécessité de préciser qu'en cas de rénovation (lourde) d'un immeuble résidentiel, le régime ne s'applique pas car l'impact sur la collectivité a déjà été évalué lors de la construction initiale de l'immeuble. Il renvoie également au point 1.2 des commentaires généraux du présent avis concernant la notion de projet mixte.

- L'absence de garantie équivalente pour les projets non résidentiels

Le Pôle constate que le régime de plafonnement, de transparence et de prévisibilité communale (article D.IV.54/1) ne bénéficie qu'aux permis dont l'objet porte sur des logements. Les projets industriels, logistiques, de bureaux, commerciaux, etc., y compris en zone d'activité économique, restent soumis au régime général, sans mécanisme équivalent de prévisibilité et avec un risque de report de charge depuis le logement plafonné vers ces projets.

Le Pôle demande que le dispositif de plafonnement et de prévisibilité soit étendu aux projets autres que ceux portant sur le logement, et que soit instauré un suivi annuel de l'évolution des charges imposées aux projets économiques. Il souhaite que les communes disposant notamment d'une pratique établie puissent étendre volontairement le champ d'application de leur règlement à d'autres secteurs d'activité que le logement.

- La détermination des montants et seuil régional

Le Pôle renvoie au point 1.1 du présent avis concernant la fixation du montant maximal de référence et la nécessité de disposer d'un cadre permettant d'objectiver le montant des charges d'urbanisme.

Par ailleurs, le Pôle attire l'attention sur l'enjeu de la modification du règlement communal en vue éventuellement de rectifier un oubli ou un cas non envisagé lors de son adoption. La nécessité d'une délibération du Conseil communal pour modifier ce règlement permettrait difficilement de respecter les délais pour le traitement de la demande de permis. Cela supprimerait, *de facto*, une possibilité de demander des charges. Le Pôle propose que le CoDT établisse une délégation au Collège communal pour ce type de modification pour plus de flexibilité.

Par ailleurs, le Pôle relève qu'il n'y a pas à ce stade de calendrier contraignant pour l'adoption du référentiel régional de montants maximaux des charges d'urbanisme. Ainsi, pendant la période transitoire d'un an, des communes pourraient fixer des plafonds sans référence. Le Pôle estime que le référentiel doit s'appliquer concomitamment aux mesures envisagées par l'avant-projet de décret. Il demande que l'entrée en vigueur du dispositif communal soit conditionnée à l'adoption préalable de ce référentiel, ou qu'un calendrier contraignant soit fixé.

- La procédure d'adoption et tutelle du règlement

Le Pôle souligne que les modalités essentielles de la procédure d'adoption et de tutelle administrative doivent être inscrites dans la partie décrétable du CoDT. En effet, elles conditionnent directement la sécurité juridique du règlement communal et l'exercice effectif de l'autonomie communale.

- L'évaluation des incidences sur l'environnement

Le Pôle alerte sur le fait qu'en définissant des zones géographiques exonérées de charges, le règlement communal pourrait être qualifié de « plan ou programme » au sens de la directive 2001/42/CE⁴ et être soumis d'office à une évaluation des incidences sur l'environnement. Des mesures doivent être prises pour s'assurer que ce n'est pas le cas.

⁴ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

- L'entrée en vigueur des règlements communaux et le droit transitoire

Pour garantir la prévisibilité et la lisibilité territoriale, le Pôle propose d'harmoniser l'entrée en vigueur des règlements communaux au 1^{er} janvier de l'année suivant leur adoption (sur le modèle des règlements-taxes communaux) plutôt qu'après un délai hétérogène d'un an par commune. Il demande également d'anticiper les recours pour s'assurer de la bonne finalisation dans les délais et de garantir que l'adoption d'un règlement communal même après l'expiration de la période transitoire d'un an.

Le Pôle demande que les montants liés aux charges soient fixés pour une période de deux ans afin de conserver le principe de prévisibilité avec une exception pour le premier régime.

2.3. Article D.IV.54/2 nouveau du CoDT (les charges en numéraire, ancien article D.IV.54/3)

- La désignation du tiers bénéficiaire (article D.IV.54/2, §1^{er}, alinéa 1)

Concernant le versement de la charge à une « entité juridique » désignée, le Pôle demande de préciser si cela vise tant les personnes de droit public que privé, et de fixer les formalités de l'accord préalable. Il s'inquiète du fait que ce transfert de fonds assorti d'obligations puisse être requalifié en « subvention » au sens du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, impliquant des formalités administratives strictes.

- L'étalement dans le temps du paiement des charges en numéraire (article D.IV.54/2, §1^{er} – alinéa 1)

Le Pôle relève que la charge en numéraire reste exigible en un versement unique à effectuer avant le début des travaux, y compris pour des montants significatifs. Il souhaite que le texte prévienne explicitement la possibilité d'un échelonnement du paiement (par exemple le système d'annuités) pour les charges d'un montant significatif et sur une durée en cohérence avec la réalisation du projet.

- L'assouplissement de l'affectation territoriale et le maintien effectif du lien de proportionnalité (article D.IV.54/2, §1^{er} – alinéa 2)

Le Pôle soutient l'assouplissement de l'affectation territoriale de la charge (financement possible d'un projet d'intérêt général ailleurs sur le territoire communal). Néanmoins, il relève que cet assouplissement, combiné à la suppression de l'obligation de restitution après dix ans en cas de non-utilisation, affaiblit la garantie que la charge reste liée à la compensation d'un impact réel et identifié plutôt qu'à un usage budgétaire général. Le Pôle préconise l'instauration d'un reporting communal public sur l'utilisation effective des sommes perçues et, à défaut, de rétablir un délai contraignant de mise en œuvre et de prévoir une clause de réaffectation motivée en cas de non-utilisation dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, le Pôle demande de maintenir expressément la possibilité de justifier l'intérêt général au regard de la stratégie territoriale définie par les SDC. En effet, il rappelle que plus de la moitié des villes et communes wallonnes sont actuellement engagées dans une réflexion relative à l'élaboration d'un SDC. Cet outil apparaît dès lors particulièrement pertinent pour identifier et localiser les actes et travaux susceptibles de répondre à un intérêt général.

- La reconnaissance du développement économique et des enjeux sociaux comme motif d'intérêt général (article D.IV.54/2, §1^e – alinéa 3)

Le Pôle relève que les affectations éligibles au financement par charge en numéraire visent les enjeux environnementaux, climatiques, énergétiques et patrimoniaux, sans mention du développement économique (ce qui exclut *de facto* le financement d'infrastructures nécessaires à l'activité) ou des enjeux sociaux. Il demande que le développement économique et les enjeux sociaux comme motif légitime d'affectation soient explicitement reconnus au même titre que les autres enjeux d'intérêt général cités par le texte.

- La liquidation de la charge (article D.IV.54/2, §3)

Le Pôle estime que le régime communal doit accorder le moment du paiement de la charge en numéraire avec la notification du début du chantier en vertu de l'article D.IV.71 CoDT. Le bénéficiaire d'un permis a le droit d'y renoncer et il convient d'accorder le moment d'exigibilité avec l'exécution du permis même. Ce mécanisme évitera également des réclamations de remboursement inutiles. Le Pôle demande que cette précision soit ajustée dans le commentaire de l'article D.IV.54/2.

Enfin, le Pôle suggère, à l'article D.IV.54/2, §3, dernier alinéa, d'ajouter les mots « *et climatiques actuels et futurs* » après les mots « *à la gestion des risques naturels* » et avant les mots « *ou des contraintes (...)* ».

2.4. Article D.IV.54/3 nouveau du CoDT (les charges en nature, ancien article D.IV.54/2)

- L'exigibilité de la charge

Le Pôle réitère d'ajouter, dans le commentaire de l'article D.IV.54/3, que la charge d'urbanisme en nature est seulement exigible après la notification du début du chantier en vertu de l'article D.IV.71 CoDT.

- La technique de la soulte et les marchés public

Le Pôle alerte sur le risque de requalification de l'opération en marché public lorsque la valeur estimée des charges en nature dépasse le montant calculé au préalable en numéraire et que la commune doit payer une compensation (soulte) au demandeur. Cette question cruciale doit être clarifiée au niveau décretaal pour sécuriser le dispositif.

- L'évaluation et la négociation

Le Pôle souligne le manque d'outils, d'expertises et de critères objectifs pour permettre aux communes de négocier et d'évaluer le coût réel d'une charge en nature ou d'une cession, face au risque de surévaluation des coûts par le demandeur.

- Le destinataire

Le Pôle réitère sa demande de clarifier la notion d' « entité juridique » bénéficiaire d'une charge en nature et les modalités d'acceptation par celle-ci.

2.5. Article D.IV.54/4 nouveau du CoDT (ancien article D.IV.54/4)

Le Pôle soutient l'ajout du §1^{er}, alinéa 2 et l'introduction de la possibilité d'un cautionnement pour les charges en nature. En effet, un problème financier du demandeur après la délivrance du permis pourrait faire que les charges ne sont jamais réellement appliquées. De plus, le Pôle demande que, dans l'hypothèse où une garantie est exigée, la constitution de celle-ci soit alignée sur le début des travaux. Enfin, un cautionnement pourrait également être envisagé en cas de charge d'urbanisme en numéraire.

2.6. Article D.IV.54/5 nouveau du CoDT (actuel article D.IV.54/5)

Concernant le référentiel régional des montants maximaux, le Pôle renvoie aux commentaires généraux qu'il formule ci-dessus au point 1.1.

2.7. Article D.IV.79 nouveau du CoDT (article 8 de l'avant-projet de décret)

Le Pôle salue la clarification selon laquelle un permis d'urbanisation vaut permis d'urbanisme pour les charges et conditions imposées.

2.8. Article 9 de l’avant-projet de décret (les mesures transitoires)

L’article 9 établit un régime transitoire et, entre autres, confère une sécurité juridique aux accords pluriannuels pour les projets de reconversion. Le Pôle soutient le maintien de l'article 9, § 3, du régime transitoire, qui protège les décisions déjà actées sur la nature et la valeur des charges, notamment pour les projets de reconversion de friches dont la mise en œuvre peut malheureusement s’étendre sur plusieurs législatures communales. Le Pôle demande de confirmer cette sécurité juridique de manière pérenne dans le régime définitif, au-delà du seul dispositif transitoire, pour les accords formalisés antérieurement à une révision du régime communal.