

Les permis et les questions de voirie

Christophe Thiebaud
 Avocat au barreau de Bruxelles
 Maître de conférences invité aux FUCAM
 Assistant à l'UCL
 et
 Louis Vansnick
 Avocat au barreau de Bruxelles
 Assistant à l'UCL

est juridiquement et financièrement responsable de l'état de sa voirie, qui doit en assumer la police»⁴.

2. Tant le C.W.A.T.U.P. – dans sa version originale – que l'Ordonnance du 29 août 1991 Organique de la Planification et de l'Urbanisme – depuis intégrée dans le CoBAT – ont maintenu cette procédure particulière pour les demandes de permis de lotir impliquant des travaux à une voirie communale. Le législateur wallon a même été plus loin puisqu'il a rendu la procédure applicable aux demandes de permis d'urbanisme impliquant des questions de voirie.

La procédure applicable aux demandes de permis impliquant des travaux à une voirie communale est une problématique importante, comme en témoigne l'abondante jurisprudence du Conseil d'État notamment quant à la notion de «questions de voirie»⁵ ou encore quant à la portée de l'intervention préalable du conseil communal.

3. C'est pour faire face à – ou plutôt pour contenir – la jurisprudence du Conseil d'État – et, en particulier, celle relative à la délimitation de la notion de «questions de voirie» – que le législateur wallon a modifié les dispositions du C.W.A.T.U.P.E. relatives aux demandes de permis impliquant des travaux à des voiries communales. Depuis le décret du 30 avril 2009⁶ – dit décret *RESAter* –, le C.W.A.T.U.P.E. intègre une section particulière intitulée «Des voiries communales» qui comporte les articles 129 à 129quater.

L'idée est donc d'esquisser ici les grandes lignes de cette réforme, présentée comme une réforme «de fond»⁷.

I. INTRODUCTION

1. Déjà la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire¹ soumettait à une procédure particulière – délibération préalable du conseil communal – les demandes de permis de lotir qui impliquaient la réalisation de travaux à une voirie communale – travaux aussi appelés «questions de voirie» –. Si le collège des bourgmestre et échevins était compétent pour délivrer les permis de lotir, l'on entendait toutefois ne porter «aucune atteinte à la compétence du conseil communal quant au tracé et à l'équipement des voies publiques, compétences attribuées au conseil par la loi communale»². En 1970, la loi du 29 mars 1962 subit une évolution. Les demandes de permis de lotir impliquant des travaux de voirie doivent, désormais, être soumises, avant de l'être au conseil communal, à une enquête publique³.

L'idée du législateur, dès 1962, était de consacrer l'autonomie communale en matière de voiries, autonomie qui s'opposait notamment à ce que les instances de recours puissent se substituer au conseil communal. La justification tenait à ce que «c'est la commune qui

1. Loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *M.B.*, 12 avril 1962, art. 56, al. 2.

2. C.E., arrêt n° 12.061, 14 novembre 1966, *Braun de Ter Meeren*.

3. Loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 5 février 1971, art. 15.

4. Projet de loi modifiant la loi organique du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *Pasin.*, 22 décembre 1970, p. 1998. Sur cette évolution, voir aussi D. LAGASSE, «Les «questions de voirie» au sens des articles 128 et 129 du C.W.A.T.U.P.», *Amén.*, 2007/1, pp. 5-8.

5. Pour un relevé de cette jurisprudence, voir not. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 1^{er} mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, n° 972/1, p. 33-34; A. MAITRE, «Equipement des voiries: vers un élargissement du champ d'application de l'article 129 du C.W.A.T.U.P.?», *Mouv. Comm.*, 2003, pp. 183-185; D. LAGASSE, «Les «questions de voirie» au sens des articles 128 et 129 du C.W.A.T.U.P.», *o.c.*, pp. 3-9.

6. Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, *M.B.*, 2 juin 2009, art. 80 à 84. Sur cette réforme, voir not. Ph. BOUILLARD, «Le C.W.A.T.U.P.E. de réformes en réformes: Aperçu du décret du 30 avril 2009 dit RESAter», *Amén.*, 2009/4, pp. 281-283; Th. CEDER, «L'aménagement du territoire, levier d'un renouvellement de la politique de mobilité», *Rev. dr. comm.*, 2009/3, p. 38; E. ORBAN DE XIVRY, «Les modifications en matière de voirie communale», *Jurimpratique*, 2009/2, pp. 95-106.

7. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 1^{er} mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, n° 972/1, p. 3.

4. En Région de Bruxelles-Capitale, la disposition du CoBAT relative aux questions de voirie – en l’occurrence, l’article 197 – bénéficie, par contre, d’une très grande stabilité. Cet article n’apparaît, en effet, que comme la reproduction de l’article 57bis¹, tel qu’inséré en 1970, dans la loi du 29 mars 1962 organique de l’urbanisme et de l’aménagement du territoire.

Il paraissait néanmoins intéressant de profiter de la présentation des nouvelles dispositions applicables en Région wallonne pour également faire le point sur l’application de la disposition bruxelloise. C’est aussi l’occasion de mettre en lumière un important arrêt du Conseil d’État quant à la détermination du champ d’application de cette disposition.

5. La présente contribution se donne pour objet de faire le point sur les dispositions relatives aux voiries contenues dans les codes et, en particulier, sur l’articulation de ces dispositions avec la procédure de délivrance des autorisations. L’on examinera, tour à tour, le champ d’application de ces dispositions (II) et la procédure particulière qu’elles mettent en place (III).

II. LE CHAMP D’APPLICATION

6. La détermination du champ d’application des dispositions qui régissent la procédure de délivrance des permis impliquant des questions de voiries, oblige à faire le détour par les voiries concernées (A), le fait générateur de l’obligation procédurale (B) et, enfin, la notion de travaux ou de questions de voirie (C).

A. Les voiries concernées

7. Le C.W.A.T.U.P.E. et le CoBAT prescrivent, tous deux, des formalités particulières lorsqu’une demande de permis implique des travaux à une voirie publique communale.

8. Seules les voiries «*publiques*» – à l’exclusion des voiries purement privées – sont concernées².

Une voirie doit être considérée comme publique dès qu’elle est ouverte à la circulation du public³. La notion de voirie publique est, en réalité, une question d’appréciation de fait. Le caractère public ou privé d’une voirie s’apprécie d’après les éléments du dossier et les intentions manifestées par le demandeur de permis avant l’octroi de celui-ci, et non pas en fonction des dispositions prises après l’octroi du permis⁴.

Le fait que l’assiette de la voirie reste la propriété d’une personne privée est sans incidence sur la qualification de voirie publique⁵. Il faut, mais il suffit, que la voirie soit susceptible de recevoir une affectation publique ou quasi-publique⁶. Autrement dit, même si une voirie est établie sur un terrain privé mais qu’elle est ouverte à tout le monde, elle doit être considérée comme publique et les travaux y relatifs sont, le cas échéant, soumis aux formalités particulières. Tel est notamment le cas de la voirie implantée dans un village de vacances privé mais qui est ouverte au public⁷.

Par contre, la circonstance qu’une voirie privée soit ouverte au public pendant certaines heures de la journée ne permet pas, en soi, de la qualifier de publique. Ainsi, un chemin d’accès privé à un complexe commercial – comportant des barrières au niveau des accès empêchant toute utilisation du parking en dehors des heures d’ouverture du parc commercial – ne peut pas être qualifié de voirie publique alors même que ce chemin permet, dans les faits, de rejoindre une route régionale⁸.

9. Seules les voiries publiques qui sont «*communales*» rentrent dans le champ d’application des articles 129bis du C.W.A.T.U.P.E. et 197 du CoBAT. Les voiries régionales et provinciales ne sont pas visées.

Il n’empêche qu’en Région wallonne, l’article 128, § 3, du C.W.A.T.U.P.E. prévoit toujours⁹, comme c’était déjà le cas auparavant, que la demande de permis qui porte sur un bien situé le long d’une voirie

1. Sous réserve de l’une ou l’autre modification de forme destinée à mettre en cohérence le texte de l’article 197 avec les autres dispositions du CoBAT.

2. C.E., arrêt n° 87.737, 31 mai 2000, *Dujardin*.

3. Cass., 14 septembre 1978, *Pas.*, 1979, p. 43.

4. D. LAGASSE, «Art. 155», in X., *Commentaire systématique de l’O.P.U. – Droit de l’urbanisme à Bruxelles*, Bruxelles, Kluwer, 1998, p. 231. Le Conseil d’État a déjà considéré que ne répond pas à la notion de voirie publique, une voirie située à l’intérieur d’un lotissement qui peut être empruntée par les seuls habitants et leurs invités, lotissement dont les boîtes aux lettres et le local pour détritiques sont situés à l’entrée (C.E., arrêt n° 24.335, 11 mai 1984, *Commune de Waterloo*; é.g. C.E., arrêt n° 189.815, 27 janvier 2009, *Bourgeois et consorts*; C.E., arrêt n° 87.556, 24 mai 2000, *Majchrzak*). N’est pas non plus une voirie publique, un chemin situé entre deux lots et qui donne accès à une ferme située en retrait (C.E., arrêt n° 78.370, 27 janvier 1999, *Fortemps*).

5. C.E., arrêt n° 188.118, 20 novembre 2008, *Fauconnier et consort*; C.E., arrêt n° 175.273, 2 octobre 2007, *asbl Centre de contrôle des radiocommunications des services mobiles*; C.E., arrêt n° 121.145, 1^{er} juillet 2003, *Bruyneel*.

6. C.E., arrêt n° 24.267, 13 avril 1984, *Guides catholiques de Belgique*; C.E., arrêt n° 21.158, 8 mai 1981, *Deby*; é.g., B. LOMBAERT, I. MATHY, G. MOENS et J. TINANT, *La responsabilité des gestionnaires de la voirie*, Collection de droit public, Bruges, Vanden Broele, 2008, p. 94.

7. C.E., arrêt n° 21.158, 8 mai 1981, *Deby*. Dans cet arrêt, le Conseil d’État illustre la notion de «voirie publique» en précisant que ce sont notamment les «rues qui sont ouvertes sur des propriétés privées et aboutissent à une voie publique et qui sont donc susceptibles de recevoir une affectation publique ou quasi publique (...), que ces rues soient situées ou non dans les villes ou dans les portions agglomérées des communes rurales».

8. C.E., arrêt n° 170.445, 24 avril 2007, *S.A. CORA*.

9. De manière pour le moins surprenante, le décret *RESAter* a, néanmoins, inséré cette disposition sous une section relative aux «charges d’urbanisme» alors qu’au vu de son libellé, elle a vocation à s’appliquer à toutes les demandes de permis situées le long de telles voiries, indépendamment de la question de savoir si ces permis sont assortis ou non de charges d’urbanisme.

régionale ou provinciale reste soumise à l'avis préalable de l'administration concernée¹.

10. Dans la mesure où la voirie communale englobe les chemins vicinaux², les règles prescrites par les articles 27 à 28bis de la loi du 10 avril 1841³ doivent, selon nous, se cumuler avec celles prescrites par le C.W.A.T.U.P.E. et le CoBAT⁴.

Depuis la réforme opérée par le décret *RESAter*, certains auteurs semblent considérer, en se basant sur les travaux préparatoires, que les règles prescrites par le C.W.A.T.U.P.E. ne s'appliqueraient plus aux voiries vicinales⁵. Cette position nous semble difficile à soutenir. D'une part, les articles 129 à 129quater du C.W.A.T.U.P.E. relatifs à la «*petite voirie*» n'excluent pas expressément les voiries vicinales de leur champ d'application⁶. D'autre part, l'extrait des travaux préparatoires, invoqué pour justifier d'une exclusion des chemins vicinaux, précise, tout au plus, que les dispositions en cause «*s'appliquent sans préjudice de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux*». L'on ne peut déduire d'une telle formulation que la volonté du législateur wallon était d'exclure, purement et simplement, les voiries vicinales du champ d'application des articles 129 à 129quater du C.W.A.T.U.P.E. Ne faut-il pas simplement y voir la volonté de rendre tant la loi du 10 avril 1841 que les nouvelles dispositions du C.W.A.T.U.P.E. applicables aux chemins vicinaux?

Aussi, à notre estime, lorsqu'un permis implique des travaux à un chemin vicinal, les nouvelles règles du C.W.A.T.U.P.E. – pour autant, bien évidemment, que les travaux soient de ceux appréhendés par le Code –, doivent, tout comme par le passé, être combinées avec les dispositions de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux⁷.

B. Le fait générateur

1. EN RÉGION WALLONNE

11. A la différence de ce qui prévalait avant l'entrée en vigueur du décret *RESAter*, la procédure particulière en matière de voiries n'est plus liée à la seule introduction d'une demande de permis. L'article 129bis du C.W.A.T.U.P.E. s'applique, en effet, aux actes et travaux portant sur des voiries communales, indépendamment de l'introduction d'une quelconque demande de permis. Pour le dire autrement, même si des actes et travaux ne nécessitent pas l'obtention préalable d'un permis, la procédure particulière devra être mise en œuvre⁸. Ainsi, en va-t-il par exemple, des actes et travaux soumis à une déclaration.

Il s'agit, sans conteste, d'une différence essentielle avec le régime antérieur qui ne prévoyait la mise en œuvre de la procédure particulière que pour autant que les actes et travaux nécessitaient l'introduction d'une demande de permis. Le législateur wallon paraît, ce faisant, avoir opéré une confusion entre sa compétence en matière d'«*aménagement du territoire*»⁹ et celle, qui lui est aussi attribuée, relative au «*régime juridique de la voirie terrestre*»¹⁰. La section de législation du Conseil d'État n'a d'ailleurs pas manqué de relever qu'«*il importe d'observer qu'à l'exception de l'article 129quater en projet, l'application de ces dispositions n'est nullement liée aux seules hypothèses où est introduite une demande de permis d'urbanisme ou d'urbanisation. Il est ainsi envisagé, en réalité, de prendre des dispositions relevant spécifiquement du droit de la voirie. De telles dispositions n'ont pas leur place dans le C.W.A.T.U.P., et, singulièrement, parmi celles qui sont relatives aux permis requis en matière d'urbanisme*»¹¹. S'il est vrai que le C.W.A.T.U.P.E. intégrait déjà, avant sa dernière modification, des dispositions pré-

1. Afin d'éviter que le permis, une fois délivré, ne puisse être mis en œuvre à cause d'un refus du gestionnaire, il y a, de toute façon, tout intérêt à le consulter au plus vite, c'est-à-dire dès le stade de l'instruction de la demande de permis.

2. C.E., arrêt n° 175.273, 2 octobre 2007, *asbl Centre de contrôle des radiocommunications des services mobiles*.

3. L'article 27 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux dispose, en substance que les conseils communaux sont tenus de délibérer, à la réquisition de la députation permanente – désormais dénommée, collège provincial – sur l'ouverture, le redressement, l'élargissement et la suppression des chemins vicinaux. L'article 28 de la loi sur les chemins vicinaux prévoit, quant à lui, la tenue d'une enquête publique préalable et le contrôle de la délibération du conseil communal par la députation permanente. L'article 28bis stipule, enfin, qu'un chemin vicinal ne peut être ouvert ou redressé qu'après approbation par le Roi d'un plan général d'alignement, la députation permanente entendue.

4. C.E., arrêt n° 184.147, 12 juin 2008, *Moussebois et consorts*. Dans ce cas, le Conseil d'État a, toutefois, considéré qu'il n'était pas démontré que le chemin litigieux était effectivement un chemin vicinal et a donc déclaré le moyen non fondé.

5. Ph. BOUILLARD, «Le C.W.A.T.U.P.E. de réformes en réformes: Aperçu du décret du 30 avril 2009 dit *RESAter*», *o.c.*, p. 282; Th. CEDER, «L'aménagement du territoire, levier d'un renouvellement de la politique de mobilité. Du point de vue des autorités communales, une approche systématique de la mobilité spatiale dans le cadre du développement durable», *o.c.*, p. 38, note 5.

6. Alors que la «*petite voirie*» ajoute la voirie vicinale (M.A. FLAMME, *Droit administratif*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1076).

7. Telle est, du reste, la solution préconisée par E. ORBAN DE XIVRY dans l'attente d'une éventuelle clarification des articles en cause (E. ORBAN DE XIVRY, «Les modifications en matière de voirie communale», *o.c.*, p. 106); é.g., Ph. CASTIAUX, B. HAVET (dir.), V. PAUWELS, B. REULIAUX et A. VANHUFFEL, *Memento de l'urbanisme en Région wallonne*, Waterloo, Kluwer, 2010, pp. 327-328.

8. M. PÂQUES, M. DELNOY, S. LEPRINCE, N. VAN DAMME, I. JEURISSEN, C. VERCHEVAL, A. WILQUET, J.-B. LEVAUX et N. VAN AKEN, «Chronique du notariat – Droit administratif notarial – 29 avril 2010», in Y.-H. LELEU (coord.), *Chroniques notariales*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 165.

9. Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, § 1^{er}, I.

10. Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, § 1^{er}, X, 2^obis.

11. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, n° 972/1, p. 60. Pour une réponse à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, voir Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, n° 972/1, p. 32.

voyant la mise en œuvre de la procédure particulière en matière de voiries, celle-ci était toutefois liée à la seule introduction d'une demande de permis et ne visait, au final, qu'à organiser l'articulation entre le droit de la voirie et le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

12. Fort logiquement, la procédure particulière reste prévue lorsqu'un permis visé «aux articles 84, 88 ou 89»¹ – c'est-à-dire un permis d'urbanisme, un permis de lotir (appelé à devenir le permis d'urbanisation) ainsi qu'un permis d'urbanisme pour constructions groupées – implique des questions de voirie.

13. La question pourrait se poser de savoir si, dans la mesure où le C.W.A.T.U.P.E. intègre une disposition spécifique relative à la seule réalisation des actes et travaux – en l'occurrence l'article 129bis –, il ne serait pas possible de sauvegarder la légalité du permis qui n'aurait pas été soumis à la procédure particulière. Il s'agirait de l'actionner «après coup», c'est-à-dire après la délivrance du permis mais avant sa mise en œuvre. Nous ne le pensons pas. En cas de demande de permis, il ressort, en effet, de l'article 129quater du C.W.A.T.U.P.E. que la délibération du conseil communal doit être préalable à la décision de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis². Aussi, n'y a-t-il aucune raison de s'écarter de l'enseignement de la jurisprudence antérieure selon lequel «l'article 129 du C.W.A.T.U.P. nécessite que les questions de voirie soient résolues avant que le permis d'urbanisme qui les implique puisse être délivré; que le conseil communal qui est seul compétent pour décider de l'aménagement et de l'équipement des voiries doit se prononcer sur les questions de voirie après une enquête publique et avant que le collège des bourgmestre et échevins statue sur la demande de permis d'urbanisme qui implique des modifications de voirie, sans que ledit collège puisse renvoyer à une décision à prendre ultérieurement en ce domaine; qu'il en est de même pour les travaux d'égouttage; que, dès lors, est illégale la décision du collège des bourgmestre et échevins qui accorde

un permis d'urbanisme en ajoutant que la réalisation des travaux en domaine public et le raccordement à l'égout public feront l'objet d'une demande d'autorisation séparée»³. En l'absence de délibération préalable du conseil communal, les autorités urbanistiques ne peuvent donc «apprécier en connaissance de cause la conformité du projet avec le bon aménagement des lieux»⁴.

14. Dans la lignée de la question précédente, une autre question surgit. Elle revient à se demander si l'accord de voirie peut être obtenu avant que la demande de permis ne soit introduite, laquelle serait alors dispensée du respect de la procédure particulière. Le C.W.A.T.U.P.E., pas plus que les travaux préparatoires, ne permettent de répondre à la question.

Un élément de réponse pourrait être trouvé dans l'article 129bis, § 4, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.E. dont il résulte que «l'accord du conseil communal ou du Gouvernement ne dispense pas du permis d'urbanisme requis». La disposition pourrait être interprétée en ce sens qu'elle permet que l'accord soit préalable à l'introduction d'une demande de permis et que, ce faisant, elle consacre, de manière implicite, aussi la possibilité de ne pas solliciter, à nouveau – c'est-à-dire au stade de la demande de permis –, un nouvel accord de voirie⁵.

Mais un parallèle pourrait également être fait avec ce qui prévaut lorsqu'un permis d'urbanisme fait suite à un permis de lotir ou d'urbanisation impliquant, tous deux, des travaux à une voirie communale. S'agissant du permis d'urbanisation⁶ qui contient «le dossier technique relatif à l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale»⁷, la question ne devrait plus se poser. Dans ce cas, en effet, le permis d'urbanisation «vaut permis d'urbanisme pour la réalisation des actes et travaux relatifs à cette voirie»⁸. S'agissant du permis de lotir ainsi que du permis d'urbanisation n'étant pas accompagné du dossier technique, il y a lieu de considérer que la demande de permis d'urbanisme subséquente qui implique des

1. C.W.A.T.U.P.E., art. 129quater.

2. Même si, contrairement à la législation antérieure, l'article 129quater du C.W.A.T.U.P.E. ne précise plus que les questions de voirie doivent être soumises au conseil communal «avant» qu'il ne soit statué sur la demande de permis, l'antériorité de cette saisine du conseil communal ressort néanmoins à suffisance du libellé même de la disposition. L'article 129quater dispose, en effet, que l'intervention du conseil communal doit avoir lieu «au stade de la complétude de la demande de permis ou à tout moment (que l'autorité compétente) juge utile», ce qui suppose nécessairement que ce soit bien avant que cette dernière autorité n'ait statué.

3. C.E., arrêt n° 112.003, 29 octobre 2002, *Notredame*.

4. C.E., arrêt n° 81.670, 6 juillet 1999, *Demaerschalk et Moureau*.

5. Si le commentaire des articles relatif à cette disposition n'est pas très explicite, il ne contredit pas non plus cette interprétation. Il ressort, en effet, dudit commentaire que «l'accord préalable est une condition nécessaire mais non suffisante pour l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale. En effet, en aucun cas, l'obtention de l'accord ne permet de se dispenser de l'obtention du permis d'urbanisme ou de la déclaration requise pour l'exécution des actes et travaux» (Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, n° 972/1, p. 33).

6. Cela vaut également pour le permis de constructions groupées qui comporte les mêmes éléments (C.W.A.T.U.P.E., art. 91, al. 1^{er}).

7. C.W.A.T.U.P.E., art. 88, § 3, al. 1^{er}, 4^o.

8. C.W.A.T.U.P.E., art. 91, al. 1^{er}. Déjà avant cette modification, certains avaient plaidé pour une adaptation en ce sens, voir Th. CEDER, «Voiries publiques et notion d'équipement communautaire», http://www.uvcw.be/articles/3,117,43,43,1958.htm#_ftnref13; M. SMOOS, «Pistes pour une refonte du permis de lotir», *Mouv. Comm.*, 12/2006, p. 591. Le législateur wallon précise, en outre, que le permis de lotir qui a fait l'objet de l'accord préalable du conseil communal ou du gouvernement sur les questions de voiries, dispense la commune de toute autre formalité en matière d'alignement particulier.

questions de voirie devrait, à nouveau, être soumise à la procédure particulière d'instruction¹.

Sans doute, en l'absence de précision dans le texte, est-ce, au final, cette dernière interprétation qui doit prévaloir, en manière telle que toute demande de permis d'urbanisme impliquant des travaux de voirie doit être soumise à la procédure particulière, quand bien même un accord préalable aurait été obtenu. C'est, du reste, ce que confirme l'article 129^{quater}, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.E. qui appréhende «*la demande de permis (qui) porte*» sur des questions de voiries, sans avoir égard à un éventuel accord de voirie préalable. Il est exact qu'au final, la question ne présentera, en pratique, que peu d'intérêt. L'on imagine mal, en effet, qu'une personne introduise une demande d'accord de voirie avant l'introduction d'une demande de permis. Pour pouvoir bénéficier d'une éventuelle dispense procédurale du fait de l'accord antérieur, les deux demandes devraient, en tout état de cause, être scrupuleusement identiques. Autant alors introduire directement la demande de permis et obtenir, dans le cadre de son instruction, l'accord de voirie.

15. Au titre des permis susceptibles d'être soumis à la procédure particulière, le permis unique est également visé. Il s'agit du permis qui tient lieu à la fois de permis d'environnement et de permis d'urbanisme pour le projet mixte, entendu comme le projet «*pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme*»².

Déjà lors de l'adoption du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, et pour faire suite à une remarque de la section de législation du Conseil d'État³, une disposition particulière – en l'occurrence, l'article 96 – avait été insérée dans ce décret. La demande de permis unique contenant des questions de voirie était soumise, à l'instar de toute demande de permis d'urbanisme, à une procédure particulière de délivrance.

Le décret *RESAter* confirme que la demande de permis unique, impliquant des questions de voirie, reste soumise, elle aussi, à une procédure particulière d'instruction. L'article 96 du décret du 11 mars 1999 relative au permis d'environnement est, en ce sens, modifié «*en appliquant par analogie*»⁴ la nouvelle procédure prévue aux articles 129^{bis} et 129^{quater} du

C.W.A.T.U.P.E. pour les permis d'urbanisme. Relevons, d'ores et déjà, qu'indépendamment de la volonté affichée, l'article 96 du décret du 11 mars 1999, tel que modifié, intègre néanmoins des spécificités, par rapport à la procédure inscrite dans le C.W.A.T.U.P.E., que les travaux préparatoires ne permettent pas de comprendre.

16. Le C.W.A.T.U.P.E. connaît aussi du certificat d'urbanisme n° 2. Il s'agit du document qui contient une appréciation des autorités urbanistiques – en l'occurrence, le collège communal et le fonctionnaire délégué – qui «*porte sur le principe et les conditions de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir qui serait demandé pour réaliser pareil projet*»⁵. Sa délivrance n'est soumise à aucune procédure particulière, sous les seules réserves de la possibilité pour le demandeur d'être entendu, de la nécessité de soumettre la demande à l'avis du fonctionnaire délégué et, enfin, du délai d'ordre endéans lequel il doit être délivré⁶.

La demande de certificat d'urbanisme n° 2, quand bien même elle impliquerait des questions de voirie, ne doit pas être soumise à la procédure particulière mise en place par les articles 129^{bis} et 129^{quater} du C.W.A.T.U.P.E. D'une part, l'article 150^{bis}, § 2, du C.W.A.T.U.P.E., outre qu'il ne prescrit pas le respect de la procédure particulière, prévoit que l'appréciation donnée dans le cadre du certificat d'urbanisme n° 2 l'est «*sous réserve de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, des résultats des enquêtes et autres consultations et du maintien des normes applicables au moment du certificat*». Pour l'appliquer ici, cela signifie que l'appréciation donnée ne le sera, lorsque le projet implique des questions de voirie, que sous réserve des résultats pouvant résulter de la mise en œuvre, lors de l'instruction de la demande de permis, de la procédure particulière. D'autre part, les articles 129^{bis} et 129^{quater} – qui déterminent les cas dans lesquels un accord de voirie doit être obtenu – ne visent pas le cas du certificat d'urbanisme n° 2. Ces dispositions s'appliquent soit – et c'est l'objet de l'article 129^{bis} – à la réalisation des actes et travaux, ce que ne permet pas le certificat d'urbanisme n° 2, soit – et c'est l'objet de l'article 129^{quater} – à une demande de permis, ce que n'est, bien évidemment, pas un certificat, qui n'est jamais qu'un éventuel préalable à une telle demande.

1. C'est du reste la solution qui était retenue sous l'ancien régime (Th. CEDER, «*Voiries publiques et notion d'équipement communautaire*», *o.c.*, sp. note 7. L'administration régionale allait également dans le même sens: <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/PagesDG/C.W.A.T.U.P./GED/dwnld/165/art129.pdf>).
2. Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, art. 1, 11°.
3. Projet de décret relatif au permis d'environnement, Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1997-1998, n° 392/98, p. 3. Voir aussi J. SAMBON, «*Les projets mixtes et les permis uniques*», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 359.
4. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 1^{er} mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, n° 972/1, p. 36.
5. C.W.A.T.U.P.E., art. 150^{bis}, § 2, al. 3.
6. F. GUERENNE, D. LAGASSE, P. NIHOUL et E. ORBAN DE XIVRY, «*Les permis et certificats d'urbanisme*», in *R.P.D.B. v° Urbanisme et environnement*, pp. 1017 à 1024.

2. EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

17. En ce qui concerne les demandes de permis de lotir, l'article 197, § 1^{er}, du CoBAT prévoit que lorsqu'une telle demande implique des questions de voirie et après mesures particulières de publicité, le conseil communal délibère sur ces questions, avant que le collège ne statue sur la demande de permis.

18. S'agissant des permis d'urbanisme, l'article 197, § 1^{er}, du CoBAT est parfois interprété comme s'y appliquant aussi¹. A la lecture de la disposition, il ne semble toutefois pas que tel puisse être le cas. L'article 197, § 1^{er}, du CoBAT ne vise, en effet, que les seules demandes de «*permis de lotir*», comme en témoigne, par ailleurs, son insertion sous une section intitulée «*Des dispositions particulières aux permis de lotir*».

Au sujet des dispositions alignant le régime de délivrance des permis d'urbanisme sur celui des permis de lotir en Région wallonne, le Conseil d'État a, dans le même ordre d'idées, souligné que «*ces dispositions ont pour effet d'étendre au permis d'urbanisme une règle qui était formulée en des termes identiques pour le seul permis de lotir par l'article 55, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 265 de l'ancien Code wallon et par l'article 57bis de la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*»². Cet extrait témoigne bien de ce que, sous l'empire de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la délibération du conseil communal n'était un préalable obligé que pour les seules demandes de permis de lotir³. Or, l'article 197 du CoBAT n'est, pour l'essentiel, qu'une reproduction fidèle de l'article 57bis de la loi du 29 mars 1962, de sorte qu'il y a lieu de considérer que le CoBAT n'organise pas l'intervention du conseil communal avant la délivrance d'un permis d'urbanisme. Dans un arrêt récent rendu en suspension – et qui n'a pas encore fait l'objet d'une confirmation dans le cadre de la procédure en annulation –, le Conseil d'État a, du reste, jugé qu'«*aucune (disposition du CoBAT) n'impose une délibération du conseil communal préalable-*

ment à la délivrance d'un permis d'urbanisme qui autorise ou implique des modifications (...) de la voirie communale»⁴.

Il est également vrai que l'obligation, qui consisterait à soumettre les demandes de permis à la procédure particulière, est parfois présentée comme ressortissant des articles de la Nouvelle loi communale qui déterminent les compétences du conseil communal⁵ et, en particulier, de ses articles 117 et 135. À la lecture de ces dispositions, il ne résulte néanmoins pas qu'elles organisent une quelconque interdépendance entre les demandes de permis et l'intervention du conseil communal. Pour le dire autrement, elles n'appréhendent nullement les questions de voirie liées à une demande de permis. Toujours dans son arrêt précité, le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas manqué de souligner qu'aucune des dispositions de la Nouvelle loi communale n'obligeait à obtenir une délibération préalable du conseil communal.

De ces différents éléments, il résulte que la demande de permis d'urbanisme qui implique des questions de voirie n'est pas, en Région de Bruxelles-Capitale, soumise, sur la base du CoBAT⁶, à une procédure particulière de délivrance. La différence de traitement qui en résulte entre, d'une part, la demande de permis de lotir impliquant des questions de voirie et, d'autre part, la demande de permis d'urbanisme qui impliquerait les mêmes questions ne paraît, du reste, pas discriminatoire. La Cour constitutionnelle a déjà été amenée à se prononcer sur la différence de traitement entre une demande de permis de lotir qui implique une ouverture de voirie et qui était, de ce fait, soumise à une enquête publique, et une demande de permis de bâtir ayant la même implication mais qui n'était pas soumise à cette formalité. Se fondant sur le caractère réglementaire du permis de lotir qui le rapproche du plan particulier d'aménagement ou encore du plan d'alignement, la Cour estime, en effet, que «*le principe d'égalité n'imposait pas au législateur de prévoir, de même qu'il l'avait fait pour les permis de lotir impliquant*

1. En ce sens, voir D. LAGASSE, «Art. 155», *o.c.*; De manière plus implicite, voir J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 626-627.

2. C.E., arrêt n° 96.206, 7 juin 2001, *Notredame*.

3. Voir, de manière implicite, R. PEREMANS («La délibération du conseil communal relative au tracé et à l'équipement des rues comme base de recevabilité des demandes de permis de bâtir et de lotir», *Mouv. comm.*, 1975, pp. 527-538 et pp. 595-601) qui ne parle, indépendamment de l'intitulé de la contribution, que des seules demandes de permis de lotir. En ce sens, Ph. COENRAETS, qui distingue spécifiquement sur ce point, les procédures de délivrance du permis d'urbanisme et de lotir (Ph. COENRAETS, *Le droit de l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Kluwer, 2001, p. 75).

4. C.E., arrêt n° 184.150, 12 juin 2008, *de Servigny et cts*. Voir aussi les articles 4 et 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1996 relatif à la transmission de documents en vue de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, des demandes de certificat d'urbanisme et de certificat d'urbanisme en vue de lotir (*M.B.*, 4 juillet 1996) qui, de manière implicite, n'appréhende, au titre des permis impliquant des questions de voirie, que les seuls permis de lotir.

5. Voir not. J.-F. NEURAY, «Aperçu de la jurisprudence du Conseil d'État en matière d'urbanisme», *A.P.T.*, 2009/1, p. 16 et les références citées sous la note 123.

6. Ce qui n'empêche pas la prescription particulière 25.1 du PRAS de préciser que «*les actes et travaux ayant pour objet la création ou la modification de l'aménagement des voiries et itinéraires des transports en commun sont soumis aux mesures particulières de publicité*». L'on relèvera que, dans la mesure où cette prescription vise les «*actes et travaux*», et non les demandes de permis, la manière de l'articuler avec la liste des actes et travaux dits de minime importance dispensés de permis d'urbanisme pourrait poser question (pour les actes et travaux de voirie dispensés de permis d'urbanisme, voir Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la commission royale des monuments et des sites ou de l'intervention d'un architecte, *M.B.*, 2 décembre 2008, art. 5 à 7).

une ouverture de voiries, une enquête publique pour les permis de bâtir ayant la même implication»¹.

19. A côté des permis de lotir et d'urbanisme, la Région de Bruxelles-Capitale connaît aussi des certificats d'urbanisme. À l'instar du certificat d'urbanisme n° 2 en Région wallonne, il s'agit du document qui indique «*dans quelle mesure la destination envisagée pour le bien et les actes et travaux prévus sur celui-ci sont susceptibles d'être agréés*»². Il ne dispense pas de l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme ou de lotir³.

Dans la mesure où le CoBAT organise un parallélisme entre la procédure de délivrance des certificats et celle des permis⁴, la question se pose de savoir si un tel certificat, lorsqu'il implique des questions de voirie, doit être soumis à la procédure particulière de délivrance. La question prend un relief tout particulier lorsque l'on sait que la composition du dossier de demande de certificat d'urbanisme est fort proche de celle du dossier de demande de permis.

Il est évident que, lorsque le certificat est demandé préalablement au permis d'urbanisme, il ne doit pas, pas plus que le permis d'urbanisme, être soumis à une procédure particulière de délivrance.

Lorsque le certificat précède une demande de permis de lotir, la question se pose par contre puisqu'un tel permis –, comme nous l'avons vu –, est soumis à la procédure particulière. Le CoBAT ne prescrit néanmoins pas le respect de cette procédure dans le cadre de la délivrance du certificat d'urbanisme. La disposition – l'article 200 du CoBAT – qui organise la procédure de délivrance des certificats d'urbanisme – laquelle opère par renvoi à certaines dispositions applicables à la procédure de délivrance des permis – ne rend, en effet, pas applicable l'article 197 du CoBAT⁵.

Mais la question pourrait également se poser de savoir si, lorsque le certificat d'urbanisme a quand même été soumis à la procédure particulière, la demande de permis subséquente – laquelle devrait, par hypothèse, être identique au certificat – doit encore être soumise à la procédure particulière de délivrance. Selon nous, il y a lieu de considérer que la demande de permis devrait effectivement respecter la procédure

particulière de délivrance, à tout le moins à la délibération préalable du conseil communal. Aucune disposition du CoBAT n'attache un quelconque effet à la délibération qui aurait été menée en amont, c'est-à-dire à l'occasion de l'instruction du certificat d'urbanisme. Ceci est, du reste, confirmé, de manière implicite, par l'article 205 du CoBAT, en vertu duquel les seules formalités procédurales, menées dans le cadre de l'instruction du certificat, qui restent valables au stade du permis subséquent, sont les mesures particulières de publicité. Sur la base de cette disposition, il pourrait être défendu que les mesures particulières de publicité – lesquelles sont visées de manière générale et donc, en ce compris, celles relatives aux questions de voirie – demeurent valables. Encore faudrait-il néanmoins, dans ce cas, que ces mesures de publicité aient effectivement eu pour objet les questions de voirie – et que donc l'avis d'enquête l'ait bien fait apparaître –⁶.

C. Les travaux ou questions de voirie

20. Avant la réforme opérée par le décret wallon du 30 avril 2009, les termes de l'article 128 du C.W.A.T.U.P.E. et 197 du CoBAT étaient pratiquement identiques quant aux travaux de voirie concernés. Ces textes soumettaient, à l'avis du conseil communal, «*l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé des voies de communication communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci*».

21. Au sens des dispositions précitées, le Conseil d'État considère que par «*travaux de voirie*», il y a lieu d'entendre non seulement toutes les modifications à apporter au tracé du réseau des voies de communication communales existantes (l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé des voies communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci), mais aussi les modifications à l'équipement des voiries existantes⁷.

Selon le Conseil d'État, la notion d'équipement de la voirie recouvre, entre autres, le creusement de chemins, les travaux de déblaiement, de rehaussement et de durcissement, la construction du réseau d'égout-

1. C. const., arrêt n° 147/2003 du 19 novembre 2003.

2. CoBAT, art. 203.

3. CoBAT, art. 198.

4. CoBAT, art. 200 et s.

5. Il ressort, de manière implicite, des articles 4 et 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1996 relatif à la transmission de documents en vue de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, des demandes de certificat d'urbanisme et de certificat d'urbanisme en vue de lotir que ceux-ci entendent soumettre la demande de certificat d'urbanisme en vue de lotir impliquant des questions de voirie à l'intervention préalable du conseil communal. Selon ces dispositions, la délibération du conseil communal constitue, en effet, notamment l'un des éléments à transmettre, avec la demande de certificat d'urbanisme, au fonctionnaire délégué pour qu'il puisse remettre son avis. L'on ne peut que s'interroger sur la conformité de ces articles 4 et 5 – dispositions de nature réglementaire – avec l'article 200 du CoBAT – dispositions de nature législative – qui ne rend pas l'article 197 du même Code applicable aux demandes de certificats d'urbanisme.

6. Il pourrait être objecté, à l'encontre de cette interprétation, que la procédure particulière – mesures de publicité et délibération du conseil communal – constitue un «*tout*» et qu'il n'est pas possible de dissocier les deux aspects dans le temps.

7. C.E., arrêt n° 186.991, 10 octobre 2008, *Commune de Walhain*. Dans le même sens voir C.E., arrêt n° 183.934, 6 juin 2008, *asbl Action et défense de l'environnement de la vallée de la senne et de ses affluents et crts*; C.E., arrêt n° 172.533, 21 juin 2007, *Somville et crts*; C.E., arrêt n° 154.481, 3 février 2006, *asbl Sippenaeken à ses habitants*.

tage ainsi que le raccordement à celui-ci¹ et au réseau de distribution de gaz, de l'eau, de l'électricité et du téléphone, le coffrage des chemins, le revêtement, les bordures et les trottoirs. De même, constitue une modification de l'équipement de la voirie communale, la création d'un nouveau carrefour sur une largeur d'environ 10 mètres en lieu et place d'un accotement – qui devra dès lors être supprimé et recouvert d'asphalte –².

La délibération du conseil communal doit porter sur chacun des éléments de l'aménagement et de l'équipement des voiries³.

22. En Région de Bruxelles-Capitale, en l'absence de toute modification, sur ce point, du texte de l'article 197 du CoBAT, les enseignements détaillés ci-dessus devraient toujours être d'application.

À noter toutefois que dans l'arrêt déjà évoqué – et relatif au champ d'application de l'article 197 du CoBAT –, le Conseil d'État paraît également avoir fait référence, pour justifier de la non-application de l'article 197 du CoBAT, au fait que les modifications étaient «mineures». Si cette position devait être confirmée dans le cadre de la procédure en annulation, l'on pourrait y voir une évolution dans l'interprétation extensive qui est donnée à la notion de questions de voirie.

23. En Région wallonne, les choses ont évolué à la suite de l'adoption, d'abord, du décret *RESA* et, ensuite, du décret *RESAter*.

24. Le décret *RESA*⁴ a étendu le champ d'application de l'article 128 du C.W.A.T.U.P. – devenu depuis l'article 129 *bis* –. Le législateur wallon a expressément ajouté qu'outre les travaux d'ouverture, de modification, d'élargissement ou de suppression des voies de communication communales existantes, devaient être soumis, au conseil communal, les «actes et travaux relatifs aux réseaux de communication, d'égouttage, de

transport de distribution de fluide et d'énergie touchant au domaine de la voirie».

25. L'interprétation extensive toutefois du Conseil d'État de la notion de travaux de voirie a été critiquée⁵. Lors de l'adoption du décret *RESAter*, le législateur wallon pose le même constat. Selon lui, «l'actuel article 128 du Code et son interprétation par le Conseil d'État conduisent à ce que, de plus en plus souvent, le conseil communal est censé délibérer sur la question des voiries même si le permis d'urbanisme délivré se limite à imposer au titulaire du permis, par exemple, la réfection du trottoir après les travaux de construction. De ce fait, cela revient à modifier le partage traditionnel des compétences entre le collège communal et le conseil communal. Ce dernier est souverain en matière de voiries, ce qui, compte tenu de la fréquence de plus en plus importante de ses interventions dans le cadre des demandes de permis, revient à lui donner le pouvoir effectif de statuer sur ces demandes»⁶.

Le législateur wallon a, dès lors, entrepris, selon ses propres termes, de «resituer l'action du conseil communal davantage en lien avec les compétences générales des communes»⁷.

26. L'article 129 *bis*, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.E. ne soumet dorénavant à l'accord préalable du conseil communal que l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale. La «modification» d'une voirie communale s'entend, selon l'article 129 *bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de «l'élargissement ou (du) rétrécissement de l'espace destiné au passage du public, à l'exclusion de l'équipement des voiries». Au cours des travaux préparatoires, il fut précisé que la «modification» renvoie, entre autres, à «l'élargissement d'un trottoir, la création d'une piste cyclable, l'agrandissement d'une zone de parcage, lesquels constituent un élargissement de l'espace dévolu de manière générale aux usagers»⁸. L'«espace destiné au public» est, pour sa part, défini comme «l'espace inclus entre les limites

1. C.E., arrêt n° 189.235, 31 décembre 2008, *S.A. Le Chêne Saint-Germain*.

2. C.E., arrêt n° 172.533, 21 juin 2007, *Somville et crts*. Voir ég. C.E., arrêt n° 167.161, 26 janvier 2007, *Tock*; C.E., arrêt n° 154.481, 3 février 2006, *asbl Sippenaeken à ses habitants*; C.E., arrêt n° 96.206, 7 juin 2001, *Notredame*.

3. C.E., arrêt n° 167.161, 26 janvier 2007, *Tock* (dans cet arrêt, le Conseil d'État indique que ni la délibération du conseil communal ni le dossier administratif «ne permettent de déterminer ce que recouvre exactement «le site de l'ancien pont vicinal n° II de Chassepierre»; qu'ils ne permettent notamment pas de savoir si le site de l'ancien pont englobait les abords de celui-ci et les chemins d'accès; qu'ainsi le dossier ne révèle pas que la partie adverse a procédé à un examen concret du dossier à cet égard; Considérant que, sur le vu de ce qui précède, il n'est pas possible de déterminer si le conseil communal a marqué son accord sur le rétablissement des abords et des chemins d'accès au pont»). Voir ég. C.E., arrêt n° 145.187, 31 mai 2005, *Commune de Walhain*, dans lequel le Conseil d'État indique que «le conseil communal ne s'est pas prononcé sur toutes les questions de voirie impliquées par le permis, notamment en ce qui concerne l'égouttage; que la seule référence aux «équipements» prévus est insuffisante; qu'il appartenait en outre au conseil communal de statuer sur les dimensions des trottoirs et parkings à créer ainsi que sur la nature des revêtements».

4. Décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, *M.B.*, 1^{er} mars 2005, art. 89.

5. Ph. BOUILLARD, «La réforme permanente du C.W.A.T.U.P.: aperçu de l'épisode décret *RESA*», *Amén.*, 2005, pp. 189 et s.

6. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, 972/1*bis*, p. 4.

7. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, 972/1*bis*, p. 28.

8. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, 972/1*bis*, p. 28; ég., Ph. CASTIAUX, B. HAVET (dir.), V. PAUWELS, B. REULIAUX et A. VANHUFFEL, *Memento de l'urbanisme en Région wallonne, o.c.*, pp. 329-330.

extérieures de la surface destinée indifféremment aux usagers, en ce compris au parking des véhicules et ses accotements»¹.

Les précisions apportées à l'article 129bis, § 1^{er}, signifient qu'en Région wallonne, les travaux d'équipement des voiries communales ne doivent plus être soumis à l'accord préalable du conseil communal. Il ne revient, par conséquent, plus au conseil communal de se prononcer, par exemple, sur le type de revêtement de la voirie ou du trottoir ou encore sur les réseaux de distribution d'eau, d'électricité, de gaz, de téléphone. Ces différents aspects sont abordés par le collège communal, par le fonctionnaire délégué ou par le gouvernement à l'occasion de l'examen de la demande de permis².

L'alinéa 3 de l'article 129bis, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.E. habilite, par ailleurs, le gouvernement à dresser une liste des modifications qui ne doivent pas être soumises à l'accord préalable du conseil communal. Pour l'heure, il n'a pas encore été fait usage de l'habilitation. Il résulte, en tout cas, des travaux préparatoires que cette habilitation «ne constitue pas un mécanisme permettant d'étendre les hypothèses de l'alinéa 2» ou encore «qu'il s'agit d'une liste illustrative qui ne sera d'ailleurs pas nécessairement exhaustive. Le champ d'application est fixé par l'alinéa 2 et l'alinéa 3 n'habilite pas le Gouvernement à l'étendre»³. Si telle était réellement la volonté du législateur wallon, l'on ne peut que s'interroger sur l'opportunité et la pertinence de conférer une telle habilitation au gouvernement. Les éventuelles exceptions étant déjà définies à l'alinéa 2 de l'article 129bis, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.E., toute précision complémentaire du gouvernement risque, à notre estime, soit d'étendre la liste des modifications échappant aux formalités particulières prescrites par cet article, soit de la restreindre.

27. La mise en œuvre de la procédure particulière s'impose lorsque la demande de permis fait état de travaux de voirie à réaliser. Elle s'impose aussi lorsqu'il apparaît du dossier de demande de permis que la réalisation du projet requiert des aménagements de voirie alors même que ceux-ci ne sont pas invoqués dans la demande de permis⁴.

Il faut avoir égard à l'ensemble des éléments du dossier pour déterminer si la réalisation du projet requiert des aménagements de voirie. Il ne faut, en tout cas, pas se limiter aux seuls plans et texte du permis pour déterminer si la demande de permis implique ou non des modifications à la voirie⁵.

III. LA PROCÉDURE

28. Comme déjà évoqué, les procédures instaurées par le C.W.A.T.U.P.E. et le CoBAT en matière de voirie, telles qu'elles sont décrites ci-dessous, doivent être mises en œuvre avant la délivrance d'un permis et, en Région wallonne, même avant l'exécution des travaux non soumis à permis. L'examen de la procédure impose d'avoir égard aux autorités compétentes pour l'initier (A), à l'enquête publique (B), à la délibération du conseil communal (C), aux voies de recours (D) et, enfin, à la péremption de l'accord de voirie (E).

A. Les autorités compétentes pour initier la procédure

29. S'agissant des autorités appelées à initier la procédure relative aux voiries, sauf à rencontrer une des exceptions reprises dans le C.W.A.T.U.P.E.⁶ ou le CoBAT, les demandes de permis sont introduites auprès du collège communal – ou, pour reprendre la formulation toujours en cours en Région de Bruxelles-Capitale, auprès du collège des bourgmestre et échevins –. Il revient donc traditionnellement à ce dernier de mettre en œuvre la procédure décrite aux articles 129bis du C.W.A.T.U.P.E. et 197 du CoBAT.

Même si l'article 197 du CoBAT ne vise que le seul collège des bourgmestre et échevins, les règles prescrites par cette disposition doivent également être respectées lorsque le permis est délivré par le fonctionnaire délégué ou le gouvernement⁷.

L'article 129quater du C.W.A.T.U.P.E. précise, de son côté, que c'est «l'autorité chargée de l'instruction» de la demande de permis qui soumet la demande d'ouverture, de modification ou de suppression de la voirie communale à la procédure reprise à

1. C.W.A.T.U.P.E., art. 129bis, § 1^{er}, al. 2.

2. Les travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 indiquent, à titre illustratif, que ne seront donc plus visés, «la création d'un arrêt de bus, la modification de l'aspect du trottoir, la réorganisation des voies, la mise à trois bandes d'une petite voirie existante, lesquelles demeurent comprises dans les limites actuelles de l'espace destiné au passage du public» (Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, 972/1ter, p. 23).

3. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, 972/1bis, p. 28.

4. C.E., arrêt n° 189.235, 31 décembre 2008, *S.A. Le Chêne Saint-Germain*; C.E., arrêt n° 188.523, 4 décembre 2008, *Helleputte*; C.E., arrêt n° 167.161, 26 janvier 2007, *Tock*; C.E., arrêt n° 81.670, 6 juillet 1999, *Demaerschalk et crts.*

5. C.E., arrêt n° 188.523, 4 décembre 2008, *Helleputte*.

6. Voir, à cet égard, l'article 127 du C.W.A.T.U.P.E. relatif aux permis dits «publics». Ainsi, lorsque la demande de permis est introduite par une personne morale de droit public ou que les travaux impliquant l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie s'étendent sur plusieurs communes, la demande de permis doit être introduite auprès du Fonctionnaire délégué. Sur l'article 127 du C.W.A.T.U.P. et les questions de voirie, voir D. LAGASSE, «Les 'questions de voirie' au sens des articles 128 et 129 du C.W.A.T.U.P.», *o.c.*, p. 9; Th. CEDER, «Voiries publiques et notion d'équipement communautaire», *o.c.*

7. Pour une illustration de ce principe, voir C.E., arrêt n° 154.481, 3 février 2006, *asbl Sippenaeken à ses habitants*.

l'article 129bis du C.W.A.T.U.P.E. L'on relèvera qu'en l'absence de toute demande de permis, l'article 129bis, § 2, du C.W.A.T.U.P.E. dispose, plus largement encore, que toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, le conseil communal, le gouvernement, le fonctionnaire délégué ou, conjointement, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué peuvent saisir le collège communal pour initier la procédure de délibération sur les questions de voirie. En ce qui concerne le permis unique, l'article 96 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement charge, non «l'autorité chargée de l'instruction de la demande de permis», mais bien les fonctionnaires technique et délégué de soumettre la demande à la procédure prévue à l'article 129bis, § 2, du C.W.A.T.U.P.E.

B. L'enquête publique

30. Une fois saisi de la demande relative aux travaux de voirie, le collège organise une enquête publique aux frais du demandeur. Cette formalité particulière n'a d'autre objectif que d'avertir et d'informer les tiers intéressés.

Le collège communal a, en Région wallonne, trente jours à dater de la réception de la demande pour organiser l'enquête publique¹. En Région de Bruxelles-Capitale, ce délai est fixé à quinze jours à dater de l'expédition de l'accusé de réception du dossier complet².

31. L'enquête publique, organisée dans le cadre de la procédure de délivrance d'un permis impliquant des travaux de voirie, doit respecter les dispositions du C.W.A.T.U.P.E. et du CoBAT applicables en la matière³.

Cela signifie qu'en Région de Bruxelles-Capitale, la demande est, au terme de l'enquête publique, soumise à l'avis de la commission de concertation⁴. L'article 197, § 1^{er}, 1^o, du CoBAT prescrit, en effet, l'organisation de mesures particulières au sens des articles 150 – qui concerne l'enquête publique – et 151 – qui concerne l'avis de la commission de concertation – du CoBAT⁵.

L'enquête publique porte, par ailleurs, sur tout le projet. La question de la voirie ne peut être soumise, lorsqu'elle est impliquée par une demande de permis, à enquête publique distincte⁶. L'article 129quater, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.E. précise, dans le même sens, que «lorsque l'objet de la demande de permis est soumis à enquête publique, le collège communal organise une enquête publique conjointe pour la demande de permis (et) pour la demande relative à la voirie communale»⁷.

32. La tenue d'une enquête publique est obligatoire, même si un plan d'alignement régissant la zone concernée, et approuvé par arrêté royal, a déjà fait l'objet, lors de son élaboration, d'une enquête publique⁸.

Dans la mesure où la tenue de l'enquête publique est imposée par le législateur, cette enquête est une formalité substantielle et les autorités publiques ne peuvent se dispenser de l'organiser, pour quelque motif que ce soit. Les autorités publiques doivent en assurer l'effet utile de manière à ce que les personnes directement concernées par le projet aient effectivement la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations en connaissance de cause⁹.

33. L'avis d'enquête publique indique, de manière claire, que le projet, objet de l'enquête, implique des questions de voirie. Lorsque la voirie concernée est une voirie vicinale, l'avis devrait, selon nous, faire référence non seulement aux dispositions pertinentes de la législation urbanistique mais également à la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

34. Si la demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale implique la modification d'un plan d'alignement, le collège communal doit, en Région wallonne, soumettre le projet de plan d'alignement à l'enquête publique en même temps que la demande de permis et celle relative aux questions de voirie. Dans cette hypothèse, la durée de l'enquête publique correspond, selon le C.W.A.T.U.P.E., «à la durée maximale qui est requise par les différentes procédures concernées»¹⁰.

1. C.W.A.T.U.P.E., art. 129bis, § 2, 2^o.

2. CoBAT, art. 150.

3. C.W.A.T.U.P.E., art. 4 et CoBAT, art. 150 et 151. Par dérogation, et lorsqu'il s'agit d'un permis unique, ce sont les dispositions du Livre I^{er} du Code wallon de l'Environnement relatives à l'enquête publique qui devront être respectées (décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, art. 96, § 1^{er}, al. 4).

4. En ce sens, voir D. LAGASSE, «Art. 155», *o.c.*, p. 233. De manière implicite – et dans le même sens –, voir l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1996 relatif à la transmission de documents en vue de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, des demandes de certificat d'urbanisme et de certificat d'urbanisme en vue de lotir.

5. Même s'il est vrai que l'article 197, § 2, du CoBAT utilise, lorsqu'il traite de la demande, faite par les autorités de recours, au collège des bourgmestre et échevins de mettre en œuvre la procédure particulière, l'expression «enquête publique». Tout en usant de cette expression, l'article 197, § 2, renvoie, en effet, à l'enquête publique visée à l'article 197, § 1^{er}, 1^o, disposition qui prescrit bien l'organisation des mesures particulières de publicité. Sans doute, faut-il voir dans le renvoi à l'«enquête publique», et non aux mesures particulières de publicité, un simple reliquat de la disposition de la loi du 29 mars 1962 dont l'actuel article 197 du CoBAT résulte.

6. C.E., arrêt n° 198.346, 30 novembre 2009, *Van den Berge*.

7. Pour le permis unique, voir, dans le même sens, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, art. 96, § 1^{er}, al. 4.

8. C.E., arrêt n° 183.590, 29 mai 2008, *De Bont*.

9. C.E., arrêt n° 154.481, 3 février 2006, *asbl Sippenaeken à ses habitants*.

10. C.W.A.T.U.P.E., art. 129ter, al. 2.

35. Les résultats de l'enquête publique sont communiqués au conseil communal. Ils doivent l'être avant que le conseil communal ne délibère sur les questions de voirie¹. L'article 129bis, § 2, 1°, du C.W.A.T.U.P.E., tel qu'inséré par le décret wallon du 30 avril 2009, précise même, que les résultats de l'enquête publique sont transmis au conseil communal dans les quinze jours de la clôture de l'enquête.

36. Le dossier de demande d'ouverture, de modification ou de suppression de voiries communales est simultanément – c'est-à-dire avec les résultats de l'enquête publique – transmis au conseil communal.

L'article 129bis, § 3, du C.W.A.T.U.P.E. détaille le contenu de ce dossier. D'après cette disposition, le dossier de demande en matière de voirie contient un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ainsi qu'une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics. Le dossier de demande de permis impliquant des travaux de voirie doit, le cas échéant, – et sans que cela ressorte des dispositions régissant le contenu des dossiers de demande de permis – être adapté pour répondre à ces exigences.

Le gouvernement est habilité, à cet égard, en vertu de l'article 129bis, § 3, du C.W.A.T.U.P.E., à fixer les formes – mais non le contenu – de la demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale.

C. La délibération du conseil communal

37. Une fois l'enquête publique clôturée, il appartient au seul conseil communal de se prononcer sur les questions de voirie.

Du fait de la compétence exclusive du conseil communal, le collège – mais aussi, et par extension les autres autorités délivrantes – ne peut pas, par le truchement d'un permis de lotir et, en Région wallonne, d'urbanisme ou unique, décider de supprimer une voirie communale existante² ou de modifier son tracé sans avoir obtenu, au préalable, l'accord de voirie.

En Région wallonne, le conseil communal doit se prononcer sur les travaux de voirie dans les soixante jours à dater de la réception de la demande³. Lorsqu'une demande de permis implique l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale, les délais d'instruction du permis sont prorogés du délai utilisé pour l'obtention de l'accord définitif relatif à la voirie communale.

En Région de Bruxelles-Capitale, l'article 197 du CoBAT ne prévoit, par contre, aucune prolongation ou suspension du délai de délivrance du permis qui requiert une délibération préalable du Conseil communal.

38. Comme déjà évoqué plus haut, le conseil communal doit statuer avant que le collège communal ou une autre autorité ne se prononce sur la demande de permis⁴. Le collège ou l'autorité appelée à statuer sur la demande de permis ne peut renvoyer à une décision à prendre ultérieurement⁵. Partant, est illégale la décision du collège communal qui accorde un permis d'urbanisme en ajoutant que la réalisation des travaux en domaine public et le raccordement à l'égout public feront l'objet d'une demande d'autorisation séparée⁶. Une délibération postérieure du conseil communal ne peut effectivement tenir lieu de délibération préalable⁷ exigée par le C.W.A.T.U.P.E. et le CoBAT.

Ceci ne vaut néanmoins que pour autant que le collège ou une autre autorité compétente pour délivrer le permis soit susceptible de marquer son accord sur le projet. L'article 197 du CoBAT précise, dans cet ordre d'idées, que ce n'est que si le collège constate que le permis de lotir peut être accordé en ce qui le concerne, qu'il doit initier la procédure particulière en matière de voirie. Dans la mesure où l'autorité délivrante n'est pas susceptible de marquer son accord sur le projet, il lui suffit de le refuser sans qu'il soit nécessaire de demander au conseil communal de délibérer sur les questions de voirie⁸.

39. Le conseil communal doit tenir compte des éventuelles remarques formulées au cours de l'enquête publique. L'on rappelle la jurisprudence constante du Conseil d'État selon laquelle un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure

1. C.E., arrêt n° 198.346, 30 novembre 2009, *Van den Berge*; é.g., J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, o.c., p. 627.
2. R. PEREMANS, «La délibération du conseil communal relative au tracé et à l'équipement des rues comme base de recevabilité des demandes de permis de bâtir et de lotir», o.c., p. 528; D. LAGASSE, «Art. 129», o.c., p. 94.
3. Ce délai sera toutefois doublé dans l'hypothèse où la demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale implique la modification d'un plan d'alignement, voir, à cet égard, l'article 129ter, al. 4, du C.W.A.T.U.P.E.
4. C.E., arrêt n° 189.235, 31 décembre 2008, *S.A. Le Chêne Saint-Germain*; C.E., arrêt n° 183.590, 29 mai 2008, *De Bont*; C.E., arrêt n° 178.932, 24 janvier 2008, *Deconinck*.
5. Selon le Conseil d'État, le but de la délibération préalable du conseil communal «est de permettre au conseil communal de se prononcer en toute liberté sur le tracé des voies publiques» (C.E., arrêt n° 84.961, 27 janvier 2000, *S.A. Immolith*); é.g. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, o.c., p. 628.
6. C.E., arrêt n° 167.161, 26 janvier 2007, *Tock*.
7. En ce sens, voir C.E., arrêt n° 22.386, 25 juin 1982, *Roberti de Winghe*.
8. C.E., arrêt n° 201.221, 23 février 2010, *Kumps et crts*; C.E., arrêt n° 167.620, 8 février 2007, *S.A. G.C. VALECO*; é.g., B. LOMBAERT, I. MATHY, G. MOENS et J. TINANT, *La responsabilité des gestionnaires de la voirie*, o.c., p. 93.

qui a conduit à son adoption. L'autorité n'a pas l'obligation de répondre à chacune des objections soulevées lors de l'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que sa décision indique, de manière claire, les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce de manière implicite, les raisons du rejet de sa réclamation¹.

40. Au niveau de la délibération du conseil communal, les questions de voirie projetées ne peuvent pas non plus être dissociées du reste du projet². L'autorité délivrante ne pourrait, sans détourner la procédure visée aux articles 129*bis* du C.W.A.T.U.P.E. et 197 du CoBAT, se prononcer sur les questions de voirie sans apprécier le projet urbanistique dans son ensemble³.

41. Le conseil communal doit se prononcer sur toutes les questions de voirie. N'est pas valable, la délibération du conseil communal qui se cantonne à donner un accord de principe et n'approuve ni le tracé ni les équipements de la voirie que le projet envisage de créer⁴.

N'est pas plus valable – au motif qu'elle ne se prononce pas sur les questions de voirie –, la délibération du conseil communal instituant des taxes à charge du lotisseur, en cas de raccordement du futur lotissement aux réseaux d'eau ou d'électricité⁵.

Une certaine proportionnalité semble, toutefois, admise par le Conseil d'État quant à l'examen auquel le conseil communal doit se livrer. C'est, en effet, en tenant compte de la nature de l'aménagement à réaliser qu'il y a lieu de vérifier si le conseil communal a délibéré, de façon adéquate, sur les questions touchant à la voirie⁶.

42. Même si une véritable décision du conseil communal est exigée sur les questions de voirie, la forme et l'intitulé de cette délibération n'ont guère d'import-

tance. En d'autres termes, la dénomination de la décision ne change rien à la portée et à la nature de cette dernière. Il est uniquement requis qu'il ressorte du dossier que le conseil communal a été valablement saisi et qu'il a effectivement délibéré sur toutes les questions de voirie. Même s'il ressort du registre des délibérations que le conseil communal a rendu «*un avis favorable*», cette délibération peut être considérée comme valable et suffisante pour autant que le conseil communal se soit bien prononcé sur les aménagements de voirie à réaliser⁷.

43. La délibération du conseil communal lie, sur les questions de voirie, la décision finale du collège ou des autres autorités appelées à statuer sur la demande de permis⁸, sous réserve de ce qui sera précisé, pour la Région wallonne, sous l'examen des voies de recours.

La délibération du conseil communal doit être visée dans la décision octroyant le permis⁹.

L'octroi ou le refus de permis peut, sur les questions de voirie, renvoyer à la délibération du conseil communal à condition que cette dernière soit adéquatement motivée¹⁰.

44. Autre nouveauté en Région wallonne, l'article 129 *bis*, § 3, du C.W.A.T.U.P.E. impose que les demandes d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale tendent à assurer ou à améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux. Le législateur wallon souhaite, ce faisant, «*encadrer les décisions relatives aux petites voiries par la fixation d'objectifs*»¹¹. Les travaux préparatoires indiquent, à cet égard, que «*les décisions prises tant par le conseil communal que par le Gouvernement en recours devront par conséquent répondre à un triple objectif: assurer ou améliorer le maillage des voiries, faciliter les cheminements des usagers faibles et encourager l'utilisation des modes doux. Pour autant,*

1. Pour une illustration récente en matière de voirie, voir not. C.E., arrêt n° 195.111, 6 juillet 2009, *Bourland*.

2. Si la demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale emporte la modification d'un plan d'alignement, le conseil communal doit se prononcer par décision distincte, simultanément sur la demande et sur le projet de plan d'alignement.

3. C.E., arrêt n° 198.346, 30 novembre 2009, *Van den Berge*.

4. C.E., arrêt n° 109.458, 17 juillet 2002, *Loosen et crts*. D. LAGASSE indique, en outre, qu'une délibération d'un conseil communal qui concerne l'acquisition de terrains en vue de l'élargissement d'un chemin communal existant longeant le lotissement projeté ne peut être considérée comme une délibération relative au tracé des nouvelles rues du lotissement proprement dit et ne peut donc suffire (D. LAGASSE, «Art. 129», *o.c.*, p. 95).

5. Liège (3^e ch.), 8 décembre 1999, cité par D. LAGASSE et P. NIHOUL, «Le permis de lotir (Chronique de jurisprudence 1^{er} août 1996 – 31 décembre 2002)», *A.P.T.*, 2004, p. 29.

6. C.E., arrêt n° 195.111, 6 juillet 2009, *Bourland*.

7. C.E., arrêt n° 201.221, 23 février 2010, *Kumps et crts*; C.E. arrêt n° 191.102, 4 mars 2009, *Kumps et crts*.

8. C.E., arrêt n° 188.118, 20 novembre 2008, *Fauconnier et crts*; C.E., arrêt n° 16.357, 9 avril 1974, *Jooris*, dans lequel le Conseil d'État indique que la loi «a entendu réserver au conseil communal le pouvoir d'apprécier s'il y a lieu de créer de nouvelles rues. Cette intention du législateur serait méconnue si l'on devait admettre que la délibération du conseil communal quant à l'aménagement de la voirie s'imposerait au collège des bourgmestre et échevins statuant sur une demande de permis de lotir, mais non aux autorités administratives statuant sur recours en cette matière»; é.g. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions, o.c.*, p. 629.

9. C.E., arrêt n° 15.595, 1^{er} décembre 1972, *Gavroy*.

10. La motivation par référence est, pour rappel, admise par le Conseil d'État. À cet égard, l'on note que l'auteur d'un acte administratif se conforme au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs si l'avis auquel il est fait référence est joint ou intégré à la décision et si la décision ne s'écarte pas de l'avis qui doit lui-même être motivé à suffisance de droit. Pour une illustration récente de cet enseignement, voir C.E., arrêt n° 197.533, 29 octobre 2009, *Bossard et crts*.

11. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, 972/1^{ter}, p. 24.

toute demande relative à une petite voirie ne peut rencontrer systématiquement chacun des objectifs individuellement. Aussi, la demande rencontrant l'un des objectifs peut être acceptée. Enfin, il est des situations où aucun des objectifs ne peut être rencontré par la demande. Dans ces cas, il y aura lieu d'invoquer des motifs d'intérêt général permettant de se départir des objectifs fixés»¹.

L'on ne peut que s'interroger sur la compatibilité de ces objectifs avec la mission assignée au conseil communal en matière de voirie. De manière traditionnelle, il revient, en effet, au conseil communal de veiller, en cette matière, comme en toute autre, à l'intérêt général, et à cette fin, de prendre en considération l'ensemble des conséquences que peut avoir l'exécution de la décision². Le conseil communal doit veiller, plus particulièrement, à garantir la propreté, la salubrité, la sûreté, la tranquillité, la convivialité et la commodité du passage dans les lieux publics. Ces missions semblent bien étrangères à la question du maillage des voiries, au cheminement des usagers faibles et à l'utilisation des modes doux de communication.

45. Alors qu'en Région de Bruxelles-Capitale, aucun délai n'est imposé au conseil communal pour statuer sur les questions de voirie, le législateur wallon prévoit, quant à lui, – on l'a précisé – un délai de soixante jours. Ce délai de soixante jours n'est toutefois qu'un délai d'ordre. L'article 129bis, § 2, 2^o, du C.W.A.T.U.P.E. prévoit qu'à défaut de décision dans le délai imparti, le demandeur ou le gouvernement peut adresser une lettre de rappel au conseil communal.

Dans les trente jours de la réception de la lettre de rappel, la demande est réputée refusée si le conseil communal ne s'est pas prononcé sur les questions de voirie. Il appartient alors au collège communal d'avertir le demandeur ou l'autorité qui a initié la procédure.

La transposition du mécanisme de la lettre de rappel peut être saluée. Elle est censée permettre au demandeur de ne pas être pénalisé par l'inertie de l'administration. En pratique, son application risque néanmoins de poser un certain nombre de difficultés. Celles-ci résident dans le fait que la prise de cours du délai au-delà duquel une telle lettre peut être envoyée est le fait, non du demandeur, mais bien des autorités communales. C'est, en effet, à défaut de délibération du conseil communal dans les soixante jours de la réception du dossier, lequel doit lui avoir été transmis par le collège communal, qu'une telle lettre peut être envoyée. Cela veut aussi dire que le demandeur ne peut actionner le mécanisme du rappel qu'à l'expira-

tion d'un délai prenant cours à partir d'un évènement qui ne doit pas être à sa connaissance – la réception du dossier par le conseil communal – et dont il ne sera donc pas certain qu'il se soit produit. Les difficultés ne sont pas non plus levées au stade du recours contre le refus de permis – fut-il tacite – puisqu'en l'absence de délibération préalable du conseil communal – dans l'hypothèse, par exemple, où le collège refuserait directement le permis –, il appartient alors au gouvernement de solliciter du collège communal qu'il soumette, après enquête publique, le dossier au conseil communal. Et là encore, c'est la date de réception du dossier par ce dernier qui fera courir le délai de soixante jours au-delà duquel le demandeur ou le gouvernement pourra adresser une lettre de rappel. La prise de cours du délai est, à nouveau, inconnue des bénéficiaires du mécanisme du rappel. Pour assurer une pleine efficacité au mécanisme de la lettre de rappel, il peut, sans conteste, être préférable de faire courir le délai depuis, par exemple, la date de l'accusé de réception de dossier complet de la demande de permis ou de la demande formée par le gouvernement, c'est-à-dire depuis un évènement qui ne dépend pas de la seule volonté communale.

D. Les voies de recours

46. En Région de Bruxelles-Capitale, lorsque l'intervention du conseil communal est requise mais que ce dernier n'a pas été invité à se prononcer ou s'est abstenu de se prononcer, un mécanisme particulier est prévu en cas de recours³. Saisi d'un recours à l'encontre d'une décision statuant sur une demande de permis, le gouvernement peut convoquer le conseil communal si ce dernier ne s'est pas prononcé sur les questions de voirie. Une fois convoqué, le conseil communal doit statuer dans un délai de soixante jours. Si l'enquête publique préalable ne s'est pas tenue, il appartient au collège des bourgmestre et échevins de l'organiser. Le délai imparti au gouvernement pour statuer sur recours est alors prorogé du délai réellement utilisé par le conseil communal pour délibérer sur les questions de voirie.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le collège d'urbanisme ne se voit plus reconnaître la faculté de solliciter du

1. Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, 972/1ter, p. 24.
2. Voir not. C.E., arrêt n° 84.961, 27 janvier 2000, *S.A. Immolith*; é.g., J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, o.c., p. 626.
3. CoBAT, art. 197, § 2. L'on notera que ce régime prévalait également, moyennant certaines adaptations, en Région wallonne, avant la réforme opérée par le décret du 30 avril 2009 précité. L'article 129 ancien du C.W.A.T.U.P. indiquait que le gouvernement, saisi d'un recours, devait inviter le gouverneur de province à convoquer le conseil communal qui devait alors se prononcer sur les questions de voirie; voir B. LOMBAERT, I. MATHY, G. MOENS et J. TINANT, *La responsabilité des gestionnaires de la voirie*, o.c., p. 94.

gouvernement qu'il convoque le conseil communal¹. Cela s'explique aisément dans la mesure où le collège d'urbanisme n'est plus désormais qu'une instance d'avis. L'article 197, § 2, alinéa 2, du CoBAT prévoit qu'en cas de convocation du conseil communal par le gouvernement, le délai dans lequel le collège d'urbanisme est amené à rendre son avis est également prorogé du délai réellement utilisé par le conseil communal.

En l'absence de délibération favorable et préalable du conseil communal sur les questions de voirie, la décision du gouvernement sur recours ne peut être qu'une décision de refus du permis sollicité².

47. En Région wallonne, la situation a évolué avec l'adoption du décret *RESAter*. Depuis, un recours administratif est prévu auprès du gouvernement wallon contre la décision ou, suite à l'envoi d'une lettre de rappel, l'absence de décision du conseil communal – laquelle est réputée être un refus implicite – en matière de voiries.

Le recours est ouvert au demandeur ou à l'autorité ayant soumis la demande.

Le recours doit être introduit dans les quinze jours à dater de la prise de connaissance de la décision ou de l'absence de décision du conseil communal – réputée être un refus implicite –³.

Le gouvernement wallon dispose d'un délai de rigueur de soixante jours à dater de la réception du recours pour se prononcer. A défaut, la décision du conseil communal est confirmée.

Même si, en vertu de l'article 129*bis* du C.W.A.T.U.P.E., c'est le gouvernement qui est normalement compétent pour statuer sur le recours, l'on sait aussi que celui-ci a, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, délégué l'exercice de certaines de ses compétences à ses membres. Il ressort des délégations, actuellement applicables en vertu des deux arrêtés du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009, qu'un ministre est compétent pour l'aménagement du territoire, tandis qu'un autre l'est pour le régime juridique de la voirie. La section de législation du Conseil d'État n'avait pas manqué, pour rappel, de reprocher au nouveau régime, nonobstant le fait qu'il

s'intégrait dans le C.W.A.T.U.P.E., d'opérer une confusion entre ces deux compétences. Dans le prolongement de cette remarque, l'on ne manquera pas de s'interroger sur le(s) ministre(s) compétent(s) pour statuer sur les recours formés à l'encontre des décisions ou de l'absence de décision en matière de voirie. Est-ce le ministre de l'aménagement du territoire, celui compétent pour la voirie ou encore les deux? La question est loin d'être théorique puisqu'elle rejaillira directement sur la légalité des décisions prises sur recours.

48. Le recours administratif instauré par le décret *RESAter* est une innovation majeure. Il est censé permettre de contrer l'inertie du conseil communal. Si le conseil communal s'oppose aux questions de voirie – que ce soit par une décision de refus expresse ou par inertie –, le demandeur de permis dispose alors de la possibilité d'exercer un recours administratif auprès du gouvernement. Comme l'article 129*quater* du C.W.A.T.U.P.E. renvoie, de manière générale, à l'article 129*bis*, un tel recours n'est pas ouvert au seul demandeur. Il l'est aussi aux tiers intéressés. Cela veut dire qu'un tiers peut exercer un recours auprès du gouvernement, entre autres, à l'encontre de la décision favorable du conseil communal.

Mais ce recours administratif pose aussi question. Il est, en effet, difficile de concevoir que le gouvernement puisse autoriser la création de voiries communales contre l'avis des communes. Ce sont elles qui, en tant que gestionnaires, devront en supporter les charges. De telles craintes avaient été, en partie, relayées par l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Dès l'adoption de la loi du 29 mars 1962, ce sont déjà ces mêmes craintes qui avaient poussé le législateur – encore national – à ne pas octroyer à l'autorité saisie

1. L'ordonnance du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (*M.B.*, 27 mai 2009) a, en effet, profondément modifié les compétences du collège d'urbanisme. D'instance de recours, le collège est devenu, pour l'essentiel, depuis le 1^{er} janvier 2010, une instance d'avis. Sur ces modifications, voir Ph. COENRAETS, «La réforme des recours administratifs organisés par le CoBAT», *Jurimpratique*, 2009/2, pp. 231-244; Pour un aperçu du recours avant la réforme opérée par l'ordonnance du 14 mai 2009, voir Ph. COENRAETS, *Le droit de l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale, o.c.*, p. 76.
2. C.E., arrêt n° 20.850, 9 janvier 1981, *Vasel*; C.E., arrêt n° 20.032, 11 janvier 1980, *Lambert*; C.E., arrêt n° 16.224, 5 février 1974, *De Wit*; C.E., arrêt n° 12.406, 26 mai 1967, *Commune de Montignies-Le-Tilleul*; é.g. F. GUERENNE, D. LAGASSE, P. NIHOUL, E. ORBAN DE XIVRY, *o.c.*, p. 961; R. PEREMANS, «La délibération du conseil communal relative au tracé et à l'équipement des rues comme base de recevabilité des demandes de permis de bâtir et de lotir», *o.c.*, pp. 537-538.
3. C.W.A.T.U.P.E., art. 129*bis*, § 2, 3°. La référence faite à la «prise de connaissance» de la décision ou de l'absence pour faire courir le délai de recours est pour le moins surprenante. L'article 129*bis*, § 3, 2°, du C.W.A.T.U.P.E. oblige, en effet, le collège communal à notifier la décision au demandeur et à informer le public – et donc les tiers intéressés – par voie d'affichage. Aussi, eut-il été logique de faire courir le délai de recours à partir de ces événements. Il est vrai que le Conseil d'État considère que lorsque qu'une décision doit faire l'objet d'une publication ou d'une notification, c'est cette publication ou notification qui l'emporte, quand bien même la personne en aurait eu connaissance auparavant par une autre voie. Mais l'hypothèse ici visée est différente puisque s'il y a bien obligation de notification ou de publication, le texte lui-même précise, par ailleurs, que le délai de recours prend cours à partir de la «prise de connaissance». Au vu de la discordance dans les termes utilisés, l'on ne peut que conseiller de faire courir le délai de recours dès la «prise de connaissance» qui pourrait, certes, coïncider – parce qu'elle en résulterait – avec la notification ou la publication mais qui pourrait aussi les précéder.

du recours un tel pouvoir de substitution¹. Le législateur wallon n'a pas donné suite à ces craintes².

49. Comme la délibération du conseil communal en matière de voirie est un préalable à l'octroi d'un permis, la délibération du conseil communal, tant que le permis n'a pas été octroyé, ne fait pas grief³. Il s'ensuit que le recours formé par un tiers auprès du conseil communal et dirigé contre la seule délibération du conseil communal est irrecevable⁴.

Par contre, en Région wallonne, les tiers devront exercer le recours administratif, même si l'accord constitue l'accessoire d'un permis, dans les quinze jours de la «*prise de connaissance*» dudit accord, et non lorsque le permis est délivré. L'article 129*bis*, § 2, 3^o, du C.W.A.T.U.P.E. ne les autorise, en effet, pas à postposer l'introduction du recours administratif jusqu'à la délivrance du permis. L'on ne peut que regretter, à ce sujet, que le législateur n'ait pas appréhendé, de manière expresse, le sort de la procédure d'instruction de la demande de permis en cas d'exercice d'un recours administratif par un tiers à l'encontre d'une décision favorable sur les questions de voirie. C'est vrai que l'article 129*quater*, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.E. précise que les délais d'instruction de la demande de permis sont prolongés du temps nécessaire à l'obtention d'un «*accord définitif*». Ce dernier doit, selon toute vraisemblance, s'entendre ici de l'accord qui n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours administratif ou à l'encontre duquel ledit recours est épuisé. Mais il est loin d'être certain que le législateur ait eu à l'esprit, lors de la rédaction de cette disposition, qu'un tiers puisse interférer, par l'exercice d'un recours administratif, sur une procédure d'instruction d'une demande de permis. Il paraissait plus animé par la volonté de sauvegarder les droits du demandeur de permis confronté à une décision de refus du conseil communal sans, peut-être, avoir mesuré toutes les conséquences qu'un simple renvoi à l'article 129*bis* pouvait avoir – notamment quant à la possibilité offerte aux tiers d'exercer un recours – sur l'instruction de la demande.

E. La péremption de l'accord de voirie

50. En Région de Bruxelles-Capitale, aucune règle de péremption propre à la délibération du conseil

communal n'est prévue. Aussi, il y a lieu de considérer qu'elle se périe selon les mêmes règles que celles qui gouvernent la péremption du permis de lotir, dont elle constitue l'accessoire.

51. En Région wallonne, le C.W.A.T.U.P.E. intègre, à présent, des règles de péremption propres à l'accord de voirie – qu'il soit le fait du conseil communal ou du gouvernement –. Selon l'article 129*bis*, § 4, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.E., l'accord de voirie est périmé à défaut d'avoir été mis en œuvre dans les cinq ans de son envoi. Le législateur wallon a pris soin de préciser que si l'accord a été partiellement mis en œuvre, l'accord du conseil communal ou du gouvernement est uniquement périmé pour la partie restante.

La «*mise en œuvre*» n'est toutefois pas définie. Les travaux préparatoires n'apportent pas, non plus, de précisions à ce sujet.

Ph. BOUILLARD⁵ se demande si la simple délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir permet de mettre en œuvre, ne fût-ce que partiellement, l'accord préalable. A la suite d'E. ORBAN DE XIVRY⁶, nous pensons plutôt que c'est bien la seule réalisation des travaux qui peut être assimilée à une mise en œuvre de l'accord de voirie.

Quoi qu'il en soit, il aurait, sans doute, été préférable de lier la péremption de l'accord de voirie, donné à l'occasion de l'instruction d'une demande de permis, aux mêmes règles de péremption que ce dernier. Il n'est pas logique de faire courir le délai de péremption de l'accord de voirie alors même que le permis, nécessaire à sa mise en œuvre, est toujours en cours d'instruction. Il n'est pas plus logique de prévoir que l'accord de voirie puisse être mis en œuvre dans les cinq ans de son envoi, alors même que le permis pourrait devoir l'être dans un délai plus court⁷.

IV. CONCLUSION

52. Les travaux à une voirie publique communale, impliqués par une demande de permis, font l'objet de nombreuses discussions. Déjà la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, telle que modifiée en 1970, soumettait les demandes de permis de lotir, impliquant des questions de voirie, à une procédure particulière: enquête

1. R. PEREMANS, «La délibération du conseil communal relative au tracé et à l'équipement des rues comme base de recevabilité des demandes de permis de bâtir et de lotir», *o.c.*, 1975, p. 537.
2. Avis du conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie du 7 octobre 2008 sur l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, *Doc.*, Parl. W., sess. ord. 2008-2009, 972/20, pp. 53 et s.
3. Ceci ne vaut, bien évidemment, plus, en Région wallonne, lorsque l'accord de voirie est donné sans qu'un permis ne soit nécessaire à sa mise en œuvre.
4. C.E., arrêt n° 185.472, 23 juillet 2008, *Ploumen*. Tel ne sera, par contre, pas le cas lorsque l'accord de voirie est donné, en Région wallonne, pour des travaux qui ne nécessitent l'obtention d'un permis.
5. Ph. BOUILLARD, «Le C.W.A.T.U.P.E. de réformes en réformes: Aperçu du décret du 30 avril 2009 dit RESAter», *o.c.*, p. 281.
6. E. ORBAN DE XIVRY, «Les modifications en matière de voirie communale», *o.c.*, p. 103.
7. Tel serait le cas de l'accord de voirie accessoire d'un permis d'urbanisme, lequel doit, en vertu de l'article 86 du C.W.A.T.U.P.E., être mis en œuvre, de manière significative, dans les deux ans de sa délivrance.

publique et délibération du conseil communal. Or, on l'a précisé, cette procédure a donné lieu à un large contentieux.

53. En Région wallonne, ce sont les enseignements de ce contentieux qui ont, au moins en partie, motivé la réforme d'envergure menée en 2009. À côté de l'extension du champ d'application, sous l'angle du fait générateur, des dispositions pertinentes du C.W.A.T.U.P.E. – qui s'appliquent désormais non seulement aux demandes de permis de lotir et d'urbanisme mais également aux travaux dispensés de permis –, deux idées principales transparaissent.

La première idée consiste à limiter les travaux de voirie pour lesquels la procédure particulière doit être suivie. À côté des travaux d'ouverture ou de suppression de voirie, le texte vise les travaux de modification qui reçoivent une définition décrétales. Exit donc la notion d'«*équipement*» et l'interprétation extensive qui en était donnée.

La seconde idée est de permettre de contrer l'inertie ou la décision de refus du conseil communal. Un recours administratif est instauré auprès du gouvernement. Exit donc la compétence exclusive du conseil communal sur ces questions.

Un certain nombre de praticiens se réjouiront de ces modifications. Les partisans de l'autonomie communale n'y trouveront, par contre, pas nécessairement leur compte.

Mais – et n'est-ce pas le propre de toute réforme d'envergure actuelle –, les textes laissent aussi la place à diverses incertitudes – incidence de l'accord de voirie obtenu en amont de la demande de permis, applicabilité des dispositions nouvelles aux chemins vicinaux,

conséquences du recours administratif exercé par un tiers intéressé, péremption de l'accord de voirie –. La pratique, aidée en cela par le Conseil d'État, devra permettre de lever ces incertitudes. Cette même pratique rendra, peut-être, nécessaire, à plus ou moins court terme, de nouvelles modifications. Gageons qu'elles ne le soient que dans le seul but de corriger les imperfections des textes.

54. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, les choses sont plus simples. On le précisait d'entrée de jeu: le texte applicable – l'article 197 du CoBAT – est empreint d'une très grande stabilité. Il ne s'agit ni plus ni moins que de la reproduction quasi à l'identique du texte, introduit en 1970, dans la loi du 29 mars 1962.

Cela signifie que les enseignements jusqu'ici dégagés restent transposables. Cela veut également dire que la notion d'«*équipement*» – et son interprétation extensive – devrait rester d'application. «*Devrait*» parce qu'on l'a précisé, le Conseil d'État, dans un arrêt récent rendu au contentieux de la suspension – qui n'a pas encore été confirmé en annulation –, pourrait être interprété en ce sens que le caractère «*mineur*» des interventions projetées permettrait d'exclure l'application de la procédure particulière. Toujours dans cet arrêt – et c'est, sans doute, l'enseignement qu'il faut en retenir –, le Conseil d'État, se fondant sur le texte de l'article 197 du CoBAT, a affirmé, de manière claire – et, sauf erreur de notre part, pour la première fois –, que seuls les permis de lotir rentraient dans son champ d'application, à l'exclusion donc des permis d'urbanisme.