

Décisions d'ouverture ou de modification de voirie, moyen d'ordre public et article 159 de la Constitution

par David RENDERS

Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

1. Dans les deux affaires qui ont conduit aux arrêts commentés¹, une demande de permis d'urbanisme ou de permis unique avait été sollicitée, qui impliquait l'adoption d'une décision en matière d'ouverture ou de modification de voirie.

La législation wallonne consacre, dans une telle hypothèse, des règles qui organisent l'articulation entre la procédure d'obtention du permis sollicité, d'une part, et la procédure afférente à l'ouverture ou à la modification de la voirie, de l'autre.

Sans entrer dans les détails de la législation, ces règles imposent que le délai imparti pour adopter l'acte accordant ou refusant le permis sollicité est suspendu durant le temps de l'instruction de la procédure en matière de voirie, jusqu'à l'adoption de la décision prise en cette matière².

2. Dans les deux arrêts commentés, le Conseil d'État observe que la décision prise par la commune en matière de voirie a donné lieu à un recours auprès du Gouvernement wallon, lequel a statué sur le recours, mais en dehors du délai qui lui était imparti.

En toute logique, le juge administratif estime cette décision irrégulière, au titre de l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte³.

Il juge toutefois que l'irrégularité de la décision du Gouvernement wallon en matière de voirie est sans effet sur le point de savoir si le permis délivré à sa suite est, à son tour, irrégulier⁴.

3. Pour aboutir à cette conclusion, le Conseil d'État constate que le délai dans lequel le permis devait être adopté reprenait son cours à compter du moment où la décision définitive en matière de voirie avait été prise par le Gouvernement wallon⁵.

Selon le Conseil d'État, la circonstance que cette décision ait été adoptée en dehors du délai prescrit n'y change rien. C'est que, n'ayant pas été contestée devant lui, au contentieux de l'annulation, et ne pouvant plus l'être, cette décision est devenue définitive et doit donc être considérée comme un élément factuel⁶ qui ne peut plus être remis en cause, au départ duquel le délai relatif à la procédure de demande de permis reprenait, dès lors, son cours⁷.

En conséquence, conclut le Conseil d'État, le permis d'urbanisme ou unique adopté dans la foulée de la décision prise en matière de voirie l'a été dans le délai imparti, ... ce qui n'eût pas été le cas si le caractère irrégulier de la décision relative à la voirie avait été pris en compte et que le délai relatif à la procédure d'obtention du permis avait repris son cours à l'échéance du délai imparti au Gouvernement wallon pour se prononcer en matière de voirie.

4. L'on se demande, pour ce qui nous concerne, si le raisonnement du Conseil d'État peut être suivi en tous points.

La décision d'ouverture ou de modification d'une voirie n'est pas, comme la juridiction semble le laisser entendre, un acte administratif unilatéral de portée individuelle, mais bien de portée réglementaire :

1. C.E., arrêt *PW*, *V.F. et L.B.*, n° 264.593 du 21 octobre 2025 ; C.E., arrêt *A.I. et S.P.*, n° 264.840 du 14 novembre 2025.

2. Le Conseil d'État évoque tantôt une « prorogation » (voir C.E., arrêt *PW*, *V.F. et L.B.*, n° 264.593 du 21 octobre 2025), tantôt une « suspension » (pour être exact, il utilise le mot « suspendu » ; voir C.E., arrêt *A.I. et S.P.*, n° 264.840 du 14 novembre 2025). Les textes applicables parlent tantôt de « prorogation » (art. D.IV.41, al. 3), tantôt d'« interruption » et de « recommencement » (art. 96, § 1^{er}, al. 3 et 4, du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999) « relatif au permis d'environnement ». Nous n'entrons pas dans l'examen de cette terminologie qui ne constitue pas le point des arrêts commentés sur lequel porte la présente analyse. C'est le motif pour lequel nous nous en tenons au mot « suspension » qui semble ne pas se distinguer du mot « prorogation » dans le présent contexte, ces deux mots étant ceux utilisés par le Conseil d'État.

3. C.E., arrêt *PW*, *V.F. et L.B.*, n° 264.593 du 21 octobre 2025 ; C.E., arrêt *A.I. et S.P.*, n° 264.840 du 14 novembre 2025.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. Le Conseil d'État utilise, quant à lui, tantôt les mots « élément matériel » (C.E., arrêt *PW*, *V.F. et L.B.*, n° 264.593 du 21 octobre 2025 ; C.E., arrêt *A.I. et S.P.*, n° 264.840 du 14 novembre 2025), tantôt les mots « en fait » (C.E., arrêt *PW*, *V.F. et L.B.*, n° 264.593 du 21 octobre 2025 ; C.E., arrêt *A.I. et S.P.*, n° 264.840 du 14 novembre 2025). À notre estime, les différents mots utilisés semblent, dans le présent contexte, renvoyer à la même idée.

7. C.E., arrêt *PW*, *V.F. et L.B.*, n° 264.593 du 21 octobre 2025 ; C.E., arrêt *A.I. et S.P.*, n° 264.840 du 14 novembre 2025.

telle est du reste – et sauf erreur – sa jurisprudence constante⁸.

Si tel est toujours le cas, les décisions relatives à la voirie qui étaient en cause n'avaient, certes, pas été attaquées en annulation devant le Conseil d'État et n'étaient, certes, plus susceptibles de recours devant le juge administratif : mais elles pouvaient encore être écartées d'application sur le fondement de l'article 159 de la Constitution⁹.

Contrairement à ce qu'on peut lire dans les arrêts commentés, le caractère définitif des décisions prises en matière de voirie n'était donc pas acquis à ces dernières.

5. Il est vrai que, puisque dans aucune des deux affaires, le moyen ayant conduit à l'enseignement commenté n'avait pas été soulevé dans la requête, la question se pose de savoir si la violation de l'article 159 de la Constitution est, ou non, un moyen d'ordre public.

À cet égard, l'on rappelle que la jurisprudence actuelle du Conseil d'État est majoritairement fixée en ce sens que la violation de l'article 159 de la Constitution est d'ordre public si l'illégalité dénoncée au départ de la disposition constitutionnelle, qu'elle soit de forme ou de fond, est, elle-même, d'ordre public¹⁰.

Dans le cas d'espèce, on sait que l'illégalité litigieuse tenait à l'incompétence *ratione temporis* du Gouvernement wallon pour prendre sa décision en matière de voirie. L'on sait aussi que, de jurisprudence constante, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public¹¹, ce que le Conseil d'État ne manque, du reste, pas de rappeler dans les arrêts commentés.

Compte tenu de ce qui précède, il nous paraît que la décision du Gouvernement wallon prise en matière de voirie, que le Conseil d'État jugeait lui-même illégale, aurait dû être écartée d'application sur le fondement de l'article 159 de la Constitution et aurait, dès lors, dû conduire à l'annulation des permis attaqués, lesquels avaient, à leur tour, été pris en dehors des délais impartis, rendant leur auteur incompétent pour statuer.

6. Faut-il déduire des arrêts commentés qu'une décision prise en vue d'ouvrir ou de modifier une voirie devrait désormais être considérée comme un acte individuel ? Ou que plus aucun moyen déduit de la violation de l'article 159 de la Constitution ne serait encore d'ordre public ?

Nous ne le pensons pas.

8. Voir not. C.E., arrêt *Commune d'Orp-Jauche*, n° 243.656 du 8 février 2019 ; C.E., arrêt *S.A. Vlaver-Invest*, n° 245.969 du 4 novembre 2019 ; C.E., arrêt *Frère et Frère*, n° 249.350 du 28 décembre 2020 ; C.E., arrêt *Wilms*, n° 250.290 du 1^{er} avril 2021.
9. Voir not. I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, 2^e éd., Anvers-Cambridge, Intersentia, 2022, pp. 556-558 ; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 22^e éd., Malines, Wolters-Kluwer, 2021, pp. 1105-1109 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », Bruxelles, Larcier, 2022, not. pp. 317-318 et 795, et les réf. cit. ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., coll. « Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles », Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 685-687 ; M. PÂQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 216-219.
10. Voir, à cet égard, D. RENDERS et E. GONTHIER, « Pour un renforcement du degré de protection juridictionnelle de l'évaluation des incidences sur l'environnement », in *L'environnement, le droit et le magistrat, Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 501-527, spéc. pp. 518-524, et les réf. cit. L'on rappelle, par ailleurs, que, dans cette contribution, nous constatons l'illogisme de cette distinction entre les illégalités dénoncées au départ de l'article 159 de la Constitution qui sont, elles-mêmes, d'ordre public, et les illégalités dénoncées au départ de l'article 159 de la Constitution qui ne sont pas d'ordre public (pp. 518-524).
11. Voir not., en doctrine, D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », Bruxelles, Larcier, 2020, p. 159. Voir not., en jurisprudence, C.E., arrêt *Quinonez*, n° 219.060 du 26 avril 2012 ; également, mais en d'autres termes, C.E., arrêt *Charlier*, n° 245.389 du 10 septembre 2019.