



PERMIS D'URBANISME EN MATIÈRE DE VOIRIE

La délibération du conseil communal est toujours obligatoire

La nécessité d'une délibération du conseil communal préalablement à la délivrance d'un permis d'urbanisme pour des projets urbanistiques autorisant ou impliquant des travaux de voirie est controversée. La jurisprudence du Conseil d'Etat ne l'exige pas mais soulève des difficultés d'interprétation. Si le conseil doit quand même se prononcer, il n'est par contre pas nécessaire qu'il le fasse préalablement à la délivrance du permis.

En Région de Bruxelles-Capitale, les permis d'urbanisme relatifs aux "questions de voiries" soulèvent une controverse procédurale.

Le conseil communal est seul compétent pour se prononcer sur le tracé des voies publiques communales tandis que le collège des bourgmestre et échevins est chargé de délivrer les permis d'urbanisme ou de lotir autorisant ou impliquant des travaux de voirie.

La Nouvelle loi communale n'organise pas formellement l'articulation entre les compétences de ces deux organes. Quant au CoBAT¹, s'il soumet ces projets à une procédure particulière pour les permis de lotir, il reste muet en ce qui concerne les permis d'urbanisme.

Que dit le CoBAT ?

Selon l'article 197 du CoBAT, lorsqu'une demande de **permis de lotir** implique l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé de voies de communication communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci, la délivrance du permis sont précédés d'une enquête publique suivie d'une délibération du conseil communal. Ladite délibération lie le collège sur cet aspect de la demande. Le CoBAT ne prévoit rien de tel pour les permis d'urbanisme².

A titre de comparaison, en Région wallonne, les articles 128 et 129 du CWATUPE prévoient une procédure similaire pour les permis d'urbanisme.

Que dit la Nouvelle loi communale ?

On a coutume d'écrire que le conseil communal jouit d'une *plénitude de compétence* sous la réserve des compétences que la loi attribue à d'autres organes communaux. En d'autres termes, il est chargé de toutes les compétences qui ne sont pas explicitement attribués aux autres organes : le bourgmestre ou le collège.

Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de délivrer les permis d'urbanisme autorisant des travaux de voirie (art. 123, 7° de la nouvelle loi communale).

Le conseil communal exerce une compétence exclusive pour l'ouverture, la fermeture ou l'élargissement des voies publiques communales ou pour toute modification à leur équipement (art. 117 et 135 de la nouvelle loi communale). La question demeure controversée pour les modifications mineures ou accessoires³.

1 Le Code Bruxellois de l'aménagement du territoire.

2 Sur cette question, voir : T. CEDER, A. PONCHAUT, "Voirie communale – 2° partie", *Mouv. Comm.*, 2011, pp. 24-34 ; D. LAGASSE, "Les "questions de voirie" au sens des articles 128 et 129 du C.W.A.T.U.P.", *Amén.*, 2007, pp. 3-9.

3 Sur cette question, voir : D. LAGASSE, "Jurisprudence en bref, Amén.", 2008, p.55-56 ; A. MAITRE, "Équipement des voiries : vers un élargissement du champ d'application de l'art. 129 du C.A.T.U.P. ?", *Mouv. Comm.*, 2003, pp. 183-185.



Plusieurs questions découlent de cette absence d'intégration législative. Une délibération du conseil communal est-elle encore nécessaire lorsque les travaux font l'objet d'un permis d'urbanisme ? Dans l'affirmative, doit-elle être antérieure à la délivrance du permis ? Le Conseil communal doit-il se prononcer uniquement sur les aspects liés à l'ouverture d'une voie de communication ou également sur les modifications ultérieures, même mineures ?

L'arrêt Solvay Business School

Dans cette affaire, deux permis d'urbanisme avaient été délivrés pour une extension des infrastructures de l'ULB.

Outre la construction de bâtiments, le projet comprenait la création d'une voie de desserte carrossable reliant deux voiries existantes et dont l'accès était par défaut empêché par des potelets amovibles. La voie carrossable traverse un terrain privé mais est accessible non seulement aux étudiants mais également au public en général. Elle impliquait un réaménagement des trottoirs ainsi qu'un rétrécissement de la voirie existante.

Les requérants demandaient l'annulation des permis d'urbanisme au motif que ceux-ci n'avaient pas été précédés d'une délibération du conseil communal se prononçant sur les questions de voirie.

Les communes ayant autorisé les travaux soutenaient que le collège des bourgmestres et échevins était bien compétent pour délivrer le permis d'urbanisme sans intervention du conseil communal même si le projet autorisé portait, à titre accessoire, sur l'aménagement d'une partie limitée des trottoirs, le conseil communal n'étant compétent que pour les modifications importantes.

La Région, en tant que partie intervenante, ajoutait que de toute façon le CoBAT ne contient pas de dispositions particulières pour les permis d'urbanisme impliquant une modification de la voirie communale.

Le rapport de l'Auditeur du Conseil d'Etat estimait que la compétence générale du conseil communal en matière de voirie et la compétence spécifique du collège des bourgmestres et échevins de délivrer les permis d'urbanisme se complètent et ne s'excluent pas mutuellement. De plus, la circonstance que le CoBAT n'attribue expressément aucune compétence au conseil communal pour les questions de

voirie n'a aucune incidence sur la compétence de cet organe en vertu de l'article 117 de la Nouvelle loi communale. Il estimait dès lors qu'une délibération préalable s'imposait et concluait à l'annulation des actes attaqués.

Le Conseil d'Etat rejette la requête en annulation en ces termes : *"l'article 117 de la nouvelle loi communale rédigé en termes généraux ne peut être interprété comme limitant la compétence expressément attribuée au collège de statuer sur les demandes de permis"* et de conclure que *"En Région de Bruxelles-Capitale, aucune disposition n'impose une délibération du conseil communal préalablement à la délivrance d'un permis d'urbanisme qui autorise ou qui implique des modifications à la voirie communales"*⁴.

Le fonctionnaire délégué

Par exception à l'article 123, 7° de la nouvelle loi communale le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale est chargé de la délivrance des permis d'urbanisme demandés par une personne publique (par exemple une commune) ou ayant pour objet les *"infrastructures de communication routières ferroviaires ou fluviales"*⁵. La notion d'infrastructure de communication routière n'est pas définie dans la législation. Il semble, en tout cas, qu'elle ne concerne pas les *"chemins de desserte locale"*⁶.

Quels enseignements peut-on en tirer ?

Un revirement de jurisprudence

L'arrêt a donné lieu à deux types d'interprétation.

Les uns sont pour le moins critiques à l'encontre de ce revirement de jurisprudence⁷. En effet, dans un arrêt rendu en 1984 avec des circonstances de fait similaires, bien que le Conseil d'Etat ait considéré que *"la délibération du conseil communal sur la voirie ne peut [...] être considérée comme une formalité dont dépendrait la validité d'un permis de bâtir"*, il estimait toutefois que celle-ci *"doit nécessairement être mise en œuvre avant que le permis de bâtir puisse être délivré"*, à défaut le permis de bâtir serait entaché d'irrégularité.

Pour les autres, dans la mesure où le CoBAT ne le prévoit pas explicitement, rien n'impose une délibération préalable du conseil communal. Il s'agit d'un argument de texte⁸.

4 C.E., (XVe ch.), 25 juin 2010, *De Muylder*, n° 205.798, *J.T.*, 2010, p. 484 et s. Voir également : C.E., 12 juin 2008, *de Servigny et crts*, n° 184.150.

5 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 déterminant la liste des actes et travaux d'utilité publique pour lesquels les certificats d'urbanisme et les permis d'urbanisme sont délivrés par le fonctionnaire délégué.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 juin 1993 déterminant les personnes de droit public pour lesquelles les permis d'urbanisme, permis de lotir et certificats d'urbanisme sont délivrés par le fonctionnaire délégué.

6 C.E., 16 mars 2000, n° 86.047.

7 D. LAGASSE, "Le Conseil d'Etat se prend-il pour la Pythie de Delphes ?", obs. sous C.E., (XVe ch.), 25 juin 2010, n° 205.798, *De Muylder*, *J.T.*, 2010, pp. 485-487. Voir également : D. LAGASSE, commentaire de C.E., 12 juin 2008, n° 184.150, *de Servigny et crts*, "jurisprudence en bref", *Amén.*, 2009, pp. 49-50.

8 C. THIÉBAUT ET L. VANSNICK, "Les permis et les questions de voirie", *Rev. Dr. commun.*, 2010, pp. 6-21.



Selon nous, les termes laconiques de l'arrêt Solvay Business School ne permettent pas de déduire que la délibération du conseil ne serait plus nécessaire lorsque les travaux font l'objet d'un permis d'urbanisme. Le Conseil d'Etat fait simplement application du "principe de l'indépendance" des polices administratives spéciales.

La compétence du conseil communal

La compétence du conseil communal découle directement de l'article 117 de la nouvelle loi communale⁹. Rappelons à cet égard que c'est le conseil qui est compétent pour tout ce qui a trait à la composition, la délimitation et l'aménagement du domaine public communal. C'est également lui qui adopte les plans d'alignement des voiries communales et les règlements complémentaires de circulation routière.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, l'intervention préalable du conseil communal dans l'instruction des demandes de permis d'urbanisme en Région wallonne, même si elle est organisée explicitement par le CWATUPE, trouve son fondement dans l'article 117 de la nouvelle loi communale¹⁰.

Les travaux préparatoires de la loi organique du 29 mars 1962 renseignent, à propos de l'article 57bis de cette loi – et dont le texte est reproduit mot pour mot à l'article 197 du CoBAT – que le législateur a entendu préserver la compétence exclusive du conseil communal en matière de voirie en vertu d'une "règle fondamentale de la loi communale".

En l'absence d'intégration des deux polices administratives

Il reste qu'en l'absence de séquençage entre les deux décisions, **rien n'impose que le conseil communal statue préalablement au collège.**

C'est donc avec juste raison que le Conseil d'Etat conclut que l'absence de délibération *préalable* du conseil communal n'affecte pas la validité du permis d'urbanisme.

En effet, il résulte du principe de l'indépendance des polices administratives spéciales qu'une autorité administrative ne pourrait pas refuser une autorisation pour la seule raison que l'autorisation requise par une autre police n'a pas encore été accordée ou demandée, voire même a été refusée, sauf exception prévue par la législation¹¹.

De même, une autorité ne pourrait légalement subordonner l'existence ou la force de l'autorisation qu'elle délivre à un avis favorable rendu ultérieurement par une autre autorité, car cela reviendrait à refuser d'exercer concrètement la compétence que la loi lui attribue¹².

Enfin, "lorsque deux autorisations sont nécessaires, en vertu de deux législations distinctes, pour réaliser un projet, l'une étant inopérante sans l'autre et inversement, l'illégalité de l'une ne peut pas être déduite de la circonstance que l'autorité administrative n'a pas respecté l'ordre chronologique dans l'octroi des autorisations, que la logique recommande mais qu'aucun texte n'impose"¹³.

Conclusion

Le permis d'urbanisme et la délibération sur les questions de voirie sont tous les deux nécessaires pour exécuter les travaux en matière de voirie. Toutefois, à défaut d'intégration des polices de l'urbanisme et de la voirie dans une procédure spécifique, l'ordre dans lequel les deux actes sont posés n'a pas d'influence sur leur légalité.

Cette situation reste peu satisfaisante dans la mesure où il paraît difficile, voire impossible à l'autorité délivrante d'exercer son pouvoir d'appréciation en connaissance de cause, sans avoir pris préalablement connaissance de la délibération du conseil communal en matière de voirie¹⁴.

C'est pourquoi, dans la pratique, il est recommandé de soumettre les questions de voiries à l'examen du conseil communal préalablement à la délivrance du permis d'urbanisme.

Les voiries publiques

Selon la Cour de cassation, "une voie de communication accessible à la circulation du public est une voie publique, même si elle a été ouverte par un particulier et que le sol sur lequel elle est établie continue à appartenir à ce dernier"¹⁵.



Olivier Evrard

9 L'art. 76, 7° de la loi communale, aujourd'hui abrogé, mentionnait dans l'énumération des actes soumis à tutelle d'approbation, les délibérations du conseil relatives à "l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes ainsi que leur suppression". L'abrogation de cette disposition n'a pas eu pour conséquence de retirer cette compétence au conseil communal, laquelle trouve son fondement dans l'article 117 de la nouvelle loi communale.

10 Voir notamment : C.E., 23 février 2010, n° 201.220, *Verdun et crts* ; C.E. (XIIIe ch.), 4 mars 2009, *Kumps*, n° 191.102 ; C.E. (XIIIe ch.), 8 février 2007, S.A. G.C., *Valeco*, n° 167.620 ; C.E., 31 mai 2005, *commune de Walhain*, n° 145.187 ; C.E., 12 avril 1999, n° 79.789, *Demaerschalk et crts*. Voir également : J.-F. NEURAY, "Aperçu de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme", *A.P.T.*, 2009, p. 16 et les références citées.

11 C.E., 15 décembre 2011, n° 216.881, *Persoons et crts* ; C.E., 24 juin 2003, n° 120.877, *Iserentant*.

12 C.E., 19 mai 2004, n° 131.614, *Gabriel*.

13 C.E., (XIIIe ch.), 2 juillet 2008, *Carton de Tournai*, n° 185.084. Voir également : C.E., 7 décembre 2011, *Ingrao et crts*, n° 216.711, B. PAQUES "jurisprudence en bref", *Amén.*, 2012/4, pp. 176-177.

14 En ce sens, voir : C.E., 16 juin 1995, n° 53.791, *Lambrecht et crts*.

15 Cass., 14 septembre 1978, *Pas.*, 1979, I, p.43. Sur cette question, voir : O. EVRARD, "Voirie publique sur sol privé, qui fait quoi ?", *Trait d'Union Bruxelles*, 2009/3, pp. 14-15, et les exemples cités. Cet article est disponible sur www.avcb.be