

# IV.

---

## LES AUTRES AUTORISATIONS LIÉES À LA VOIRIE

*Me Martin Lauwers et Me Alexandre Pirson, avocats au barreau  
de Liège et maîtres de conférences à l'ULiège*



# 1. INTRODUCTION

1. Il est des chemins régulièrement empruntés, mais sur lesquels on fait peu halte. Bien qu'intervenant tant dans l'action journalière de l'administration que dans le quotidien des administrés, les autorisations en matière de voirie qui ne relèvent pas des polices de l'urbanisme ou des limites du passage destiné au public font l'objet d'une doctrine et d'une jurisprudence relativement discrètes<sup>1</sup>. Celles-ci s'attardent en général peu sur les questions procédurales ou pratiques qui y sont liées. Tel est l'un des intérêts de la matière traitée dans les lignes qui suivent.

La présente contribution a ainsi pour objet l'examen – non exhaustif – des très diverses autorisations liées à la voirie et qui complètent la contribution de J.-M. Secretin et F. Natalis relative aux polices de l'urbanisme et de la voirie communale<sup>2</sup>. Il s'agit d'aborder les autorisations administratives dont on parle moins, voire rarement, mais qui sont tout de même ancrées dans l'action administrative et dans le quotidien des administrés.

2. Fort logiquement, c'est à l'échelon des collectivités locales que s'exerce l'essentiel de l'action administrative en la matière.

Néanmoins, nous le verrons, il s'agit ici d'aborder une action qui s'inscrit dans une triple particularité ayant des effets parfois trop peu perceptibles par l'administré :

- celle d'être intrinsèquement liée à la matière du droit public des biens et plus spécifiquement de la domanialité publique ;
- celle d'être au cœur des principes d'indépendance et de cumul des polices administratives, dont nous examinerons de manière synthétique les mouvements récents en jurisprudence ;
- celle d'être soumise à des procédures et contrôles peu organisés, voire parfois inexistantes.

3. Enfin, la présente contribution se veut utile et pratique : les exposés et questionnements juridiques qu'elle contient ont pour objectif de contribuer à prévenir ou solutionner sur le plan juridique des situations aussi diverses qu'un chantier à

---

1. Exception faite, sans doute, des contributions de certains auteurs dont notamment le récent ouvrage de D. LAGASSE, *Droit de la voirie. Droit de la domanialité publique*, Bruxelles, Larcier, 2019, qui dresse un inventaire théorique très complet et à jour de la matière.

2. Au sens du décret wallon du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et ayant pour objet, pour l'essentiel, les limites du passage destiné au public.

l'arrêt, que l'organisation de travaux, d'événements culturels ou de divertissements, que l'occupation de l'espace public pour la terrasse d'un établissement horeca, que la réalisation d'un déménagement, etc.

Nous le ferons dans la circonstance que le contentieux administratif en la matière est relativement peu dense, probablement en raison de deux paramètres peut-être plus prégnants dans le droit des autorisations liées à la voirie que dans les autres pans du droit administratif : la nécessité de l'économie du temps et de l'argent ...

## 2. LIENS AVEC LE DOMAINE PUBLIC, DISTINCTIONS ET CONSÉQUENCES

1. La présente contribution n'a pas pour objet le droit de la domanialité publique. L'ensemble des autorisations examinées ci-après entretient toutefois des liens étroits et évidents avec la notion de domaine public parce que ces autorisations visent toutes des actes à poser sur celui-ci, mais aussi parce qu'elles se voient appliquer, pour cette raison, des règles particulières, qui doivent être rappelées et mises en lumière.

Il est peut-être opportun de souligner à cet égard que le partage harmonieux et cohérent de l'espace public est un enjeu fondamental pour toutes les communes, que l'objectif d'un adéquat partage améliore la qualité de vie, contribue au développement économique et favorise le bon équilibre social<sup>3</sup>. Cet objectif est à garder à l'esprit lors de l'examen des autorisations liées à la voirie et de la lecture des lignes qui suivent.

2. Le régime juridique du domaine public a été créé pour l'essentiel par la jurisprudence<sup>4</sup> et la doctrine<sup>5</sup>. Ainsi, même si cela peut paraître surprenant au regard de son importance et de ses innombrables applications, la notion de domaine public n'est pas définie par la loi et n'a pas de fondement constitutionnel<sup>6</sup>.

---

3. A. DEPRET, « Partager l'espace public : un enjeu pour le cadre de vie de demain », *Mouv. comm.*, juin-juillet 2012, n° 869, p. 41.

4. Sur la base des articles 537 et suivants du Code civil. Voir notamment Cass., 2 octobre 1924, *Pas.*, 1924, p. 530.

5. Voir notamment : C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 337-374 ; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Liège, Éd. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 1978, pp. 366-469.

6. A. VANDENBURIE, *Propriété et domanialité publiques en Belgique. Essais de systématisation et d'optimisation du droit domanial belge*, Bruxelles, La Chartre, 2013, pp. 342-345.

En substance, le domaine public comprend les biens, meubles et immeubles, des pouvoirs et autorités publics qui sont affectés à des finalités d'intérêt général et qui nécessitent, dès lors, à titre exceptionnel d'être protégés par des règles particulières<sup>7</sup>. Les autres biens des autorités relèvent du domaine privé, que nous n'évoquerons pas.

Selon le Conseil d'État<sup>8</sup> et la doctrine<sup>9</sup>, deux critères caractérisent le domaine public :

- il sert indistinctement à l'usage de tous ;
- il est affecté à un service public et est spécialement aménagé à cet effet.

Ce deuxième critère ne recoupe pas toujours le premier et permet d'englober des biens publics qui ne servent pas à tous (exemple : les prisons, les sites militaires ou encore les établissements scolaires).

Le domaine public comporte une grande variété de biens meubles et immeubles, parmi lesquels des hôpitaux, des centrales électriques, des stades, des parkings publics ou des centres culturels<sup>10</sup>. La composante du domaine public étudiée dans la présente contribution est la voirie publique, communale et régionale<sup>11</sup>. Celle-ci est par nature, et par excellence, un bien public servant à l'usage et, plus précisément, à la circulation de tous, *a priori* dans l'intérêt général.

3. La doctrine distingue habituellement les utilisations collective et privative du domaine public<sup>12</sup>. L'utilisation « collective » du domaine public ou de la voirie est celle qui en est en principe librement<sup>13</sup> exercée par les citoyens conformément à son affectation publique. Selon le Conseil d'État : « Les voiries, qui appartiennent au domaine public, sont naturellement destinées à l'exercice de la liberté individuelle d'aller et venir, et qui ne requiert pas, en principe, d'autorisation<sup>14</sup>. » En

---

7. D. LAGASSE, *Droit de la voirie. Droit de la domanialité publique*, *op. cit.*, pp. 13-15. Sur la définition de la domanialité publique, voir également : M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, t. II, p. 1027 ; A. VANDENBURIE, *Propriété et domanialité publiques en Belgique. Essais de systématisation et d'optimisation du droit domanial belge*, *op. cit.*, p. 291 et s.

8. Voir notamment : C.E., 2 avril 2010, n° 202.736, ville de Dinant.

9. M.-A. FLAMME, *op.cit.* p. 1030 ; A. BUTTGEBACH, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1966, n° 388bis ; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 371.

10. Pour une liste d'exemples de biens inclus dans le domaine public, au regard de la jurisprudence belge et française, voir D. LAGASSE, *Droit de la voirie. Droit de la domanialité publique*, *op. cit.*, pp. 30-33.

11. La province n'ayant plus de compétences en matière d'autorisations liées à la voirie.

12. J. DEMBOUR, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 402 et s. ; D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 120 et p. 134.

13. D. RENDERS et B. GORS, *Les biens de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 73.

14. C.E., 22 mars 1995, n° 52.423, Poncelet.

circulant sur la voie publique, les citoyens font en réalité simplement usage de leur liberté individuelle consacrée par l'article 12 de la Constitution.

L'utilisation collective ne nécessite donc *a priori* et en principe pas d'autorisation<sup>15</sup>. Une telle autorisation peut tout de même être imposée, pour des motifs de police ou de gestion du domaine public, sous réserve bien évidemment des principes généraux du droit administratif et notamment des principes de proportionnalité et d'égalité<sup>16</sup>.

4. L'utilisation à des fins privatives ou privées du domaine public requiert plus d'attention, car elle a un impact potentiel plus important sur le domaine public. Il s'agit d'une forme d'appropriation, par une personne déterminée, dans son intérêt propre et personnel, du domaine public. On sent d'emblée que cette appropriation a potentiellement vocation à durer et surtout qu'elle entrave ou grève plus fondamentalement le domaine public que son utilisation collective. Elle pourrait potentiellement même faire obstacle à l'utilisation collective et à la liberté individuelle des administrés d'aller et venir, de sorte qu'il est justifié de leur appliquer un traitement différencié, fût-ce par voie réglementaire<sup>17</sup>. Des règles plus strictes encadrent donc cette utilisation à des fins privatives :

- elle requiert la délivrance d'une autorisation administrative : l'autorisation domaniale. L'utilisation privative du domaine public est en principe interdite et nécessite dès lors une approbation préalable<sup>18</sup>. Elle n'est ainsi pas libre. Cela n'exclut toutefois pas que l'utilisation privative puisse aussi faire l'objet d'un contrat : le contrat de concession domaniale<sup>19</sup>
- l'autorisation domaniale est précaire<sup>20</sup> ;
- l'autorisation domaniale est personnelle et en principe non cessible<sup>21</sup> ;

---

15. Sous réserve que la manière d'utiliser le domaine public peut nécessiter des qualités particulières et être réglementée via, par exemple, l'octroi du permis de conduire, que nous n'examinons pas dans la présente contribution.

16. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 122 et 125 ; D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 74.

17. C.E., 2 avril 2010, n° 202.736, ville de Dinant : « Les terrasses et étals qui ne sont pas situés sur le domaine public, mais sur une propriété privée, ne sont pas dans la même situation vu que, d'une part, ils n'apportent aucune perturbation à la circulation pédestre, et que, d'autre part, leur clientèle est, de par la disposition des lieux, moins exposée à en polluer les abords ; Considérant que la distinction opérée – implicitement, puisque le règlement ne vise que les terrasses exploitées sur la voie publique – par le règlement communal entre les terrasses établies sur le domaine public et celles qui le sont sur des propriétés privées, est objective et de nature à justifier le régime différent appliqué aux unes et aux autres. »

18. D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 80.

19. Voir *infra*, p. 139.

20. C.E., 6 juillet 1999, n° 81.700, Torfs ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, 2<sup>e</sup> édition, Bruylant, 2016, p. 91.

21. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 167.

- l'autorisation domaniale doit être compatible avec la destination publique du bien<sup>22</sup> ;
- l'autorisation domaniale implique en principe le paiement d'une redevance<sup>23</sup> par son titulaire.

La raison d'être des caractères précaire et non cessible de l'autorisation domaniale est de garantir la continuité de l'affectation publique du domaine public, en permettant à l'autorité gestionnaire de ce dernier de modifier et d'adapter son utilisation en fonction des besoins collectifs. Plusieurs auteurs y voient un effet du principe de mutabilité en matière de domanialité publique<sup>24</sup>.

À titre d'exemples d'autorisations domaniales portant sur l'utilisation privative du domaine public en lien avec la voirie, citons : l'autorisation de placer des affiches publicitaires et leur support sur ou au-dessus de la voirie ; l'autorisation de placer un étal commercial ou une terrasse ou encore un kiosque à journaux sur le trottoir ; l'autorisation d'utiliser un appontement donnant accès à un cours d'eau navigable ; l'autorisation d'installer les attractions d'une foire dans un parc ; l'autorisation de placer des installations permettant la pratique d'activités sportives.

## **3. ARTICULATION DES POLICES ET DES AUTORISATIONS LIÉES À LA VOIRIE**

### **3.1. Position du problème : une multiplicité d'ordres publics protégés**

1. L'usage de la voirie publique étant confronté aux divers ordres publics qui y sont protégés, le cumul des polices administratives se fait ressentir de manière particulièrement prégnante. En effet, comme nous le verrons dans l'inventaire esquissé ci-après, un certain nombre d'autorisations peuvent être cumulativement requises pour un même projet envisagé sur la voirie publique<sup>25</sup>.

---

22. C.E., 28 octobre 2016, n° 236.319, Association des copropriétaires de l'immeuble Régent *et al.* ; D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 137 et p. 139.

23. D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 88 et p. 112.

24. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 173 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, *op. cit.*, p. 407.

25. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 147 et p. 148.

Cette perception d'une multiplicité d'obstacles administratifs s'inscrit dans la tendance apparemment inéluctable d'augmentation du nombre de polices administratives spéciales et de complexification des phénomènes encadrés par le droit, qui font s'accroître les hypothèses dans lesquelles un même fait matériel est potentiellement régi par plusieurs réglementations spécifiques<sup>26</sup>.

Aussi faut-il, pour bien appréhender les polices administratives applicables en matière de voiries, en revenir à deux fondements essentiels de la définition traditionnelle de la police administrative<sup>27</sup>, à savoir :

- d'une part, son objet, qui est un ensemble de pouvoirs attribués par une norme<sup>28</sup> ;
- d'autre part, son objectif, qui est d'assurer le maintien de l'ordre public<sup>29</sup> ou, comme nous pensons qu'il est préférable de l'identifier, d'*un* ordre public.

Il s'agit là d'un élément fondamental des développements qui suivent : nous considérons que *les ordres publics* désormais protégés en matière d'autorisations liées à la voirie sont nécessairement multiples.

---

104

2. Comme pour chaque désordre matériel encadré préventivement par le droit administratif, les ordres publics en jeu en matière de voiries relèvent soit :

- de la police administrative générale, traditionnellement présentée comme étant la police administrative de droit commun<sup>30</sup> et qui touche à ce que certains auteurs qualifient « d'ordre public matériel » ; elle concerne à la fois la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique<sup>31</sup>, et s'exerce principalement à

---

26. Sur cette question et un examen général des questions liées aux principes d'indépendance et ce cumul des polices administratives en jurisprudence, voir la récente contribution de A. PIRSON, « Indépendance des polices administratives et des législations : le Conseil d'État coupe court à la longue portée », *JLMB*, 2019/21, pp. 996-1008.

27. Nous nous référons principalement à celle de J. Dembour reprise, notamment, dans J. DEMBOUR, *Droit administratif, op.cit.*, p. 317 et s.

28. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif, op. cit.*, p. 457.

29. Ce qui en constitue le ressort intrinsèque, comme l'identifiait C. CAMBIER, *Droit administratif, op. cit.*, p. 384.

30. A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif, op.cit.*, p. 437. Ce qui s'explique par l'ancienneté et la stabilité des textes qui confèrent aux collectivités locales le pouvoir de prévenir les atteintes à l'ordre public matériel depuis la période révolutionnaire. L'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale constituant l'héritage de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et de l'article 3 du titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

31. Ces composantes, liées entre elles, étant consacrées à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

l'échelon local<sup>32</sup>. Certains auteurs recouraient à cet égard au concept de police communale<sup>33</sup> – expression qui désigne les mesures de polices générales exercées par les communes et non par l'État central –, mais cette conception nous semble désormais dépassée au vu de la multiplication, à l'échelon local, des polices spéciales communales. En matière d'occupation de voirie, ce sont pour l'essentiel les mesures de sécurité publique liées au passage public, les décisions en matière d'accès à la voirie et de circulation du public ou encore l'ensemble des dispositifs repris dans les règlements communaux de police générale qui sont concernés ;

- d'une police administrative spéciale, qui poursuit un objectif étranger à l'ordre public matériel, soit parce qu'elle ne poursuit qu'une de ses composantes, soit parce qu'elle ne régit que certaines activités<sup>34</sup>. Dans cette hypothèse, la police administrative tend à réguler un désordre particulier<sup>35</sup>. En matière de voiries, les autorisations données en application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ou encore les autorisations urbanistiques constituent clairement des actes relevant d'une police administrative spéciale. Les ordres publics protégés par la police de l'urbanisme et par le décret du 6 février 2014 ont ainsi un champ matériel propre et distinct des composantes rattachées à la police générale communale et visées à l'article 135 de la nouvelle loi communale.

## 3.2. Domanialité et polices administratives : deux concepts distincts

Le fait que le régime juridique spécial de la domanialité<sup>36</sup> s'applique à la voirie n'a pas pour conséquence, à notre sens, que ledit régime spécial « constitue » en lui-même un régime de police administrative.

32. Ce qui fut consacré par la Constituante lors de la période révolutionnaire, la volonté de l'Assemblée étant de confier aux municipalités le pouvoir de gérer les problèmes de sécurité et de salubrité publique de manière efficace et en excluant l'intervention de principe du pouvoir central. Sur cette explication historique, voir J.-M. FAVRESSE, « Le pouvoir général de police du Roi », *APT*, 2011/1, p. 2 et p. 4.

33. Voir notamment A. BUTTGEBACH, *Manuel de droit administratif, op.cit.*, p. 445.

34. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif, op. cit.*, p. 457.

35. À l'inverse de la police administrative générale : voir J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 15 et, plus récemment, A. VANDENDRIESSCHE, « De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in rechtspraak van de Raad van State », *T. Gem.*, 2001/3, pp. 165 et s.

36. Voir les développements *supra*.

Tout comme le régime de domanialité publique s'ajoute sans se confondre à celui de la propriété civile<sup>37</sup>, il s'ajoute et se superpose à celui des polices administratives qui encadrent l'action de l'administration. Certes, certains auteurs – dont A. Vandeburie dans son étude approfondie sur la question du régime de domanialité – attribuent à ce régime une « fonction de police<sup>38</sup> ». D. Lagasse voit quant à lui dans la réglementation de la conservation du domaine public une police administrative ayant pour objet « la protection de l'intégrité matérielle du domaine<sup>39</sup> ».

Mais qualifier le régime de domanialité de régime de « police administrative » suscite des difficultés conceptuelles.

Nous pensons donc que, contrairement à ce qu'a déjà pu laisser penser la jurisprudence du Conseil d'État<sup>40</sup>, les concepts d'autorisation domaniale et d'autorisation de police non seulement ne s'opposent pas, mais ne peuvent en outre suffire à distinguer ou à définir des instruments tels que la permission de voirie ou le permis de stationnement.

Il s'agit à nos yeux d'une question d'objet et de finalité : la domanialité permet l'affectation des biens publics pour leur conférer une protection particulière, sans pour autant répondre à la nécessité de protéger un *ordre public matériel*, général ou déterminé. Il s'agit d'un régime lié au patrimoine d'une personne morale publique, peu importe la compétence qu'elle exerce. L'affectation d'un bien au domaine public relève davantage d'une démarche de l'administration propriétaire en vue de l'exercice d'un service public que d'une réponse, en soi<sup>41</sup>, à une préoccupation propre à un ordre public matériel.

---

37. Voir en ce sens A. VANDEBURIE, *Propriété et domanialité publique en Belgique*, *op. cit.*, p. 319.

38. *Idem*, p. 334.

39. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 147.

40. La haute juridiction administrative distingue en effet le permis de stationnement de la permission de voirie en jugeant que « (...) étant la manifestation non pas d'un pouvoir de gestion du domaine public mais d'un pouvoir de police sur la voie publique, l'autorisation attaquée relevait de la compétence du bourgmestre et non de celle du collège communal, en application des articles 135, § 2 et 133, alinéa 2 de la nouvelle loi communale » (C.E., 21 janvier 2009, n° 189.689, Stassain). À notre sens, c'est le champ d'application matériel des permissions de voirie soumises au collège communal et non le caractère d'autorisation domaniale ou non de ces permissions qui est un critère de détermination de la police administrative applicable.

41. C'est en ce sens que nous semblent devoir être lus les développements du professeur Pâques dans M. PÂQUES, « Le mirmillon et le rétiaire ou comment concilier la domanialité publique et l'urbanisme ? », *Rev. Fac. dr. Univ. Liège*, 2006, pp. 271-272.

Un autre élément qui justifie cette distinction découle du fait que le régime de domanialité privé ou public ne trouve pas son fondement dans une norme légale ou constitutionnelle<sup>42</sup>.

Aussi le principe même selon lequel une autorisation de l'autorité publique est nécessaire à la réalisation de certains actes sur une voirie publique de son patrimoine ne nous semble pas relever d'une police administrative déterminée.

Comme semble l'avoir consacré la jurisprudence française, l'action administrative en matière de domanialité dépasse et se distingue de la seule fonction de police<sup>43</sup>. L'autorisation ou la concession domaniale participent à un mode d'action de l'administration susceptible de relever tantôt d'une police administrative générale, tantôt d'une police administrative spéciale. Ériger le régime juridique de domanialité en police administrative impliquerait nécessairement d'identifier un ordre public matériel déterminé, différent de celui protégé à l'article 135 de la nouvelle loi communale et assigné à ce régime. Le régime de la domanialité serait alors, nécessairement, une police administrative spéciale. Il ne nous semble pas que cette approche soit concevable.

Ce qui semble pouvoir être admis, en revanche, c'est qu'un ensemble de règles compilées dans un corps normatif propre et instaurées dans le but précis de préserver le patrimoine d'une collectivité puisse être qualifié de « police administrative ». Mais, dans ce cas, ce n'est pas le fait de recourir au régime de domanialité publique qui constitue le fait générateur de cette qualification, mais bien le fait qu'un corps de règles précis et dédié à la protection de cet objectif réponde spécifiquement au besoin qui y est lié.

C'est en ce sens que nous pensons devoir qualifier la permission de voirie au sens du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) d'instrument de police administrative spéciale, tandis que le permis de stationnement demeure la plupart du temps, en droit wallon, un instrument de police administrative générale et ce, sans qu'il soit utile d'opposer ces autorisations en ce que l'une d'elles relèverait du pouvoir de police et l'autre du pouvoir de gestion domaniale.

---

42. Voir *supra*

43. Y. GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, t. 2, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2011, p. 243.

### 3.3. Résolution des concours de polices en matière d'occupation de la voirie

1. Il découle de la multiplicité de polices ayant vocation à s'appliquer à l'occupation de la voirie que les situations de concours sont inévitables. En d'autres termes, la multitude des polices force les autorisations liées à la voirie à concourir entre elles.

Ces concours peuvent être de trois ordres.

2. Dans une première hypothèse, il s'agit d'un concours entre plusieurs actes de police administrative générale. Il est constant, en application du principe de la hiérarchie des sources formelles du droit, que la police générale exercée au plan supérieur prédomine pour les actes réglementaires et individuels à prendre face à un désordre matériel<sup>44</sup>.

---

108

---

En matière de voiries publiques, les dispositions légales relative à la circulation routière et relevant de la police générale sont ainsi supérieures aux actes réglementaires et individuels adoptés par les autorités locales dans le cadre de leurs compétences de police administrative générale. Ces dispositions légales doivent dès lors primer, pour autant évidemment qu'elles trouvent à s'appliquer en raison de leur champ d'application matériel.

3. Dans une deuxième hypothèse, il s'agit d'un concours de polices spéciales.

En cas de concours de polices spéciales, la jurisprudence recourt traditionnellement<sup>45</sup> à deux principes corollaires de droit administratif : les principes d'indépendance et de cumul des polices administratives<sup>46</sup>.

---

44. Voir notamment A.L. DURVIAUX, *Principes de droit administratif*, t. 1, « L'action publique », 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 162-163.

45. Depuis, l'arrêt du Conseil d'État du 25 octobre 1955, n° 4.640, Delva et, essentiellement, le célèbre arrêt Huriaux-Poncelet rendu en 1974 par le Conseil d'État (C.E., 8 février 1974, n° 16.236, Huriaux-Poncelet).

46. Alors que le principe d'*indépendance* ou de *séparation* des polices administratives a pour destinataire essentiel l'administration et implique qu'il ne peut y avoir ni d'influence ni de prééminence d'une police administrative étrangère à celle dont l'autorité est saisie, le principe de *cumul* des polices implique, quant à lui, que toutes les polices doivent être respectées pour la réalisation d'un même acte matériel et ce, sans qu'un ordre chronologique soit déterminé pour l'obtention des autorisations administratives le cas échéant nécessaires. Comparativement au principe d'indépendance dont l'autorité est le principal destinataire, le principe de cumul s'adresse davantage à l'administré. Celui-ci ne peut pas réaliser l'acte matériel qu'il projette sans veiller à obtenir le feu vert des autorités compétentes ou à se conformer aux différentes polices administratives encadrant l'acte matériel qu'il réalise.

La principale conséquence redoutée de l'application des principes d'indépendance et de cumul des polices administratives est que plusieurs décisions ou actes juridiques relatifs à un acte matériel identique sont susceptibles d'aboutir à des appréciations divergentes et donc de contrarier l'administré.

Face à cet obstacle, le législateur peut développer une solution qui consiste à articuler entre elles les polices spéciales susceptibles de s'appliquer à un même acte matériel : il s'agit là d'une exception non contestée, et non contestable, au principe d'indépendance des polices. En matière de voiries, les articulations partielles entre l'autorisation qui découle du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et les permis délivrés sur la base du Code du développement territorial (CoDT) en constituent une illustration<sup>47</sup>.

Par ailleurs, pendant de longues années, le principe de hiérarchie des normes a été érigé en exception aux principes d'indépendance et de cumul des polices administratives, et ce, tant en jurisprudence<sup>48</sup> qu'en doctrine<sup>49</sup>. Néanmoins, la jurisprudence récente du Conseil d'État semble enseigner que le principe de hiérarchie des normes ne supprime pas le principe d'indépendance des polices administratives, en premier lieu en raison du fait qu'en vertu de l'attribution des compétences, chaque autorité intervient dans un champ matériel propre<sup>50</sup>.

En matière de polices liées à la voirie, le Conseil d'État a déjà jugé qu'un permis d'urbanisme devait tenir compte de la nécessité et de l'existence ou non d'une autorisation d'occupation du domaine public pour que le permis soit compatible avec la police administrative générale y liée<sup>51</sup>.

Cependant, la jurisprudence récente du Conseil d'État en matière de concours de polices liées à la voirie confirme le principe d'indépendance des polices<sup>52</sup>. À titre d'exemple, une autorisation relative à l'aménagement des limites de la voirie communale sur la base du décret du 6 février 2014 ne doit pas tenir compte des élé-

---

47. Voir à cet égard la contribution de J.-M. Secretin et F. Natalis dans le présent ouvrage.

48. Voir notamment la jurisprudence citée dans C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », dans M. Delnoy, C.-H. Born et N. Van Damme (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 379.

49. B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », dans *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 212.

50. Voir A. PIRSON, « Indépendance des polices administratives et des législations : le Conseil d'État coupe court à la longue portée », *op. cit.* p. 996 et s.

51. C.E., 28 octobre 2016, n° 236.319, Association des copropriétaires de l'immeuble Régent.

52. Nous pouvons relever que dans une conception selon laquelle le régime de domanialité publique constitue en soi une « police administrative », il ne pourrait, en réalité, exister que des concours de polices spéciales en matière d'autorisations liées à l'occupation de la voirie publique.

ments relevant de la réglementation relative à la circulation routière<sup>53</sup>. Cet enseignement ne semble pas contredire celui selon lequel le défaut de permis d'urbanisme pour la réalisation de certains travaux est une circonstance de fait qui ne constitue pas un motif inexact de retrait d'autorisation d'occupation du domaine public<sup>54</sup>.

4. Enfin, dans une troisième hypothèse, la police administrative générale concourt avec une ou plusieurs police(s) administrative(s) spéciale(s).

Lorsqu'un acte matériel relève à la fois d'une police spéciale et de la police générale, la seconde est en principe exclue par la première. Cette solution qui s'applique à tout concours entre polices générale et spéciale est consacrée par l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale qui définit le champ d'action des autorités locales « dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes ». Cette exclusion est cependant rarement expresse<sup>55</sup> : elle doit souvent se déduire du régime de police administrative spéciale, à travers lequel il convient d'examiner si le législateur a voulu conférer un monopole d'action aux autorités compétentes en matière de police spéciale<sup>56</sup>. Si le législateur qui encadre la police spéciale veille à instaurer un monopole d'action par un régime *précis, complet et détaillé*, ce dernier exclut l'exercice par l'autorité de compétences de police générale<sup>57</sup>. Cette exclusion constitue dès lors une application du principe *specialia generalibus derogant*<sup>58</sup>.

53. C.E., 17 avril 2018, n° 241.228, Sottiaux.

54. C.E., 19 janvier 1999, n° 78.179, Shu Fai Tao. En effet, dans cette hypothèse, il ne s'agit pas d'accorder une longue portée au droit de l'urbanisme, mais bien de constater une situation de fait non contestée d'absence d'objet à l'utilisation du domaine public.

55. À titre d'exemple, l'article 6 de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population des dangers résultant des rayonnements ionisants et à l'agence fédérale de contrôle de l'énergie nucléaire prévoit que seul le roi, à l'exclusion de l'autorité communale, est autorisé, lorsqu'un événement imprévu met en péril la santé de la population et l'environnement, à prendre toutes mesures y liées, imposées par les circonstances et destinées à la sauvegarde de la population ou de l'environnement. La rareté de ces exclusions expresses pourrait s'expliquer, selon le professeur Pâques, par le maintien de la compétence fédérale pour réguler la police administrative générale et donc, en prévoir expressément son exclusion (Voir M. PÂQUES, « Articulation de la police administrative générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement », dans *Communes et Région : quel partenariat pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?*, Namur, UVCW-CDGER, 1999).

56. J. DEMBOUR, *op.cit.*, p. 298.

57. C.E., 16 novembre 1994, n° 50.242, Huberty. Voir, plus récemment, sur cette question, M. PÂQUES, *Droit administratif*, vol. 1, Liège, Presses universitaires de Liège, 2014, p. 137 ; C.E., 12 octobre 2017, n° 239.390, Francescatto ; C.E., 20 mars 2017, n° 237.717, S.C.R.L. Acrobat et consorts.

58. Voir les extraits du rapport du premier auditeur Neuray sous C.E., 18 décembre 2012, n° 221.293, État belge c/ bourgmestre de Forest, p. 205.

En l'absence d'exclusion des régimes de police administrative, ce sont les principes d'indépendance et de cumul exposés ci-dessus qui trouvent à s'appliquer.

En matière d'autorisations liées à la voirie, ce cumul est relativement fréquent, notamment lorsqu'un acte ou une activité requiert un permis de stationnement qui relève *a priori* de la police administrative générale<sup>59</sup> ainsi qu'une autre autorisation de police administrative spéciale. Tel est le cas, par exemple, d'une fête de quartier qui nécessite, le cas échéant, un permis de stationnement, mais également une déclaration environnementale en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. En pareille hypothèse, les principes d'indépendance et de cumul des polices trouvent à s'appliquer.

Dans sa jurisprudence récente, le Conseil d'État enseigne que la permission de voirie délivrée dans le cadre de la police générale et dont le seul objet concerne le renforcement d'un trottoir est délivrée sans préjudice du respect des règles d'urbanisme<sup>60</sup>. Il s'agit selon nous d'une adéquate application des principes applicables aux concours de police et dont le caractère insatisfaisant ne peut se résoudre que par une intégration dans la loi.

5. À ce stade de la contribution, deux éléments essentiels sont donc mis en évidence en matière d'autorisations liées à la voirie :

- d'une part, le nombre de cas élevés où, en raison d'une multiplicité de polices applicables, le principe de cumul trouve à s'appliquer à l'administré, en sus des éventuels attributs juridiques propres au régime de domanialité ;
- et, d'autre part, l'absence d'harmonisation et d'intégration en la matière, ce qui emporte le risque que tant les autorités régionales que locales multiplient les instruments de régulation de l'usage de la voirie sans nécessairement les articuler (voir les développements ci-après).

---

59. Voir *supra*.

60. C.E., 17 avril 2018, n° 241.233, De Mey et Guelton.

## 4. VARIÉTÉS D'AUTORISATIONS

### 4.1. Autorisation(s) d'utilisation du domaine communal

#### 4.1.1. *Distinction entre la permission de voirie et le permis de stationnement*

1. La doctrine<sup>61</sup> distingue traditionnellement deux principaux types d'autorisations d'utilisation privative du domaine public :

- le permis de stationnement (voir *infra*<sup>62</sup>) ;
- la permission de voirie (voir *infra*<sup>63</sup>).

Les deux vocables sont toutefois fort proches et peuvent prêter à confusion.

Un critère permettant de dissocier les deux notions est la durée de l'utilisation<sup>64</sup> :

- le permis de stationnement est temporaire, d'une durée relativement brève (amarrage de navires sur les quais, placement de barrières Nadar pour une foire ou un marché de Noël, etc.) ;
- la permission de voirie dure plus longtemps, avec une certaine permanence (kiosques pour vente de boissons ou journaux, distributeurs automatiques, affiche sur un mât surplombant la voie publique, etc.).

La notion d'« occupation temporaire » est nécessairement large puisque la durée de l'occupation du domaine public dans le cadre des permis de stationnement est en réalité extrêmement variable. Si le stationnement de certains engins pour la réalisation des travaux sur la voie publique ne dure en général que quelques jours ou semaines, le bourgmestre accorde parfois des permis de stationnement pour des occupations plus longues – certes toujours réversibles ou susceptibles de se réaliser par intermittence –, notamment pour l'installation de fêtes foraines, pour

---

61. Voir notamment D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 143 et s. et références citées ; D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 81 et s.

62. P. 121.

63. P. 114.

64. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 143 et s.

l'installation d'enseignes, mais aussi, et surtout, pour des terrasses d'établissements horeca<sup>65</sup>...

Un autre critère également utilisé et appliqué en jurisprudence, mais qui paraît *a priori* plus délicat à manier, est lié à la notion d'emprise, au sens d'« atteinte [non superficielle] à la substance » de la voirie<sup>66</sup>. Le caractère superficiel du permis de stationnement est lié pour l'essentiel à l'absence d'emprise au sol ou d'ancrage au sol<sup>67</sup>, même si certains auteurs admettent une « légère pénétration<sup>68</sup> ». Le Conseil d'État a de longue date précisé que ce caractère superficiel peut, mais ne doit pas, résulter de l'importance de « l'emprise dans l'assiette de la voie publique<sup>69</sup> » et la doctrine a par la suite identifié que le propre du permis de stationnement est de ne pas porter atteinte à la *substance* du domaine public<sup>70</sup>. Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État formule le critère de distinction comme suit : « Lorsque l'autorisation communale attaquée concerne une terrasse saisonnière posée sur la voie publique sans emprise dans le sol et n'autorise qu'une occupation privative superficielle du domaine public, elle s'analyse comme un permis de stationnement et non comme une permission de voirie<sup>71</sup>. »

La permission de voirie peut dès lors, prudemment, être définie<sup>72</sup> comme l'autorisation accordée à titre précaire et personnel de porter une atteinte partielle, mais non superficielle, à la voirie publique et s'inscrivant avec une certaine durée dans le temps.

---

65. Comme le montrent les règlements communaux en vigueur ou la jurisprudence. À titre d'exemple, citons le récent règlement du 21 octobre 2019 de la ville de Liège relatif à l'installation de terrasses sur le domaine public qui prévoit, en son article 6, que l'autorisation vaut pour cinq ans (<https://www.liege.be/fr/vie-communale/services-communaux/secureite/bureau-de-police-administrative/reglements/reglement-relatif-aux-terrasses-relevant-du-domaine-public-du-21-octobre-2019.pdf>) ou encore l'hypothèse jurisprudentielle où un permis de stationnement pour une terrasse de café autorisée six mois d'affilée par an, en période saisonnière : C.E., 21 janvier 2009, n° 189.689, Stassain.

66. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 144, selon lequel les deux critères peuvent être appliqués cumulativement ; A. VASSART, « La mobilité. Les occupations privatives de la voie publique », novembre 2016, <https://www.uvcw.be/articles/33,37,37,0,6670.htm>.

67. C.E., 17 novembre 2006, n° 164.923, Sabatini Ruytinx.

68. V. RAMELOT, *La gestion du patrimoine des collectivités locales*, Bruges, Vandembroele, 2011, p. 124.

69. Avis du Conseil d'État du 7 juin 1957 cité dans D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 144.

70. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 144.

71. C.E., 21 janvier 2009, n° 189.689, Stassain. Voir également : C.E., 27 juin 2000, n° 88.281, Dinnecourt ; C.E., 17 novembre 2006, n° 164.923, Sabatini Ruytinx.

72. Voir M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, vol. 2, *op. cit.*, p. 1047 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, *op. cit.*, p. 92-93 ; D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 74.

Par opposition, le permis de stationnement se définit comme l'autorisation précaire et révocable d'occuper le domaine public pour une durée limitée et sans atteinte autre que superficielle à la voirie publique<sup>73</sup>.

La qualification de l'autorisation n'est pas sans incidence, car les permis de stationnement et les permissions de voirie relèvent en principe<sup>74</sup> de la compétence de deux autorités différentes<sup>75</sup> : le bourgmestre est compétent pour délivrer un permis de stationnement et le collège communal pour les permissions de voirie<sup>76</sup>.

Cela étant, même si les critères explicités ci-avant existent et sont relativement clairs, il est fréquent, dans la pratique, que les deux autorisations<sup>77</sup> soient requises pour une même activité<sup>78</sup>. Les deux autorisations doivent alors être obtenues cumulativement, conformément au principe du cumul des polices administratives<sup>79</sup>.

---

#### 4.1.2. *Permission de voirie*

##### 4.1.2.1. Notion et fondement

Tout acte ou travail portant une atteinte non superficielle et prolongée dans le temps à la substance de la voirie publique communale, dans le sens défini ci-avant<sup>80</sup> (par exemple : détermination d'un emplacement réservé à un taxi ; de kiosques vendant boissons ou journaux ou d'étals de commerçant sur le trottoir, de terrasses de café pour une durée prolongée, de distributeurs automatiques, de panneaux publicitaires surplombant la voie publique, etc.), doit être couvert par une permission de voirie délivrée par le collège communal.

Le collège communal trouve le fondement de sa compétence en matière de gestion des voiries communales, et plus largement du domaine public communal, dans le CDLD. Son article L1123-23 charge notamment le collège communal de

---

73. Voir *infra*, à propos du permis de stationnement.

74. Voir nuances développées *infra* dans le cadre de l'examen du permis de stationnement.

75. D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 83.

76. C.E., 21 janvier 2009, n° 189.689, Stassain.

77. Voir également plusieurs autres autorisations, comme un permis d'urbanisme (*supra*, p. 109).

78. C. CAMBIER, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 402 ; A. VASSART, « La mobilité. Les occupations privatives de la voie publique », *op. cit.*

79. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 147. Sur ce principe, voir *supra*, p. 108.

80. Voir *supra*, p. 113.

l'administration des propriétés de la commune, ainsi que de la conservation de ses droits<sup>81</sup>.

#### 4.1.2.2. Régime et procédure

1. Le collège communal est compétent pour délivrer les permissions de voirie. Le conseil communal ne doit pas intervenir puisqu'il ne s'agit que d'administrer le domaine public et pas de l'aliéner<sup>82</sup>.

En revanche, le conseil communal est chargé, sur la base de l'article L1222-1 du CDLD<sup>83</sup>, d'édicter des règlements<sup>84</sup> déterminant les conditions à respecter par les titulaires de permission de voirie ou la procédure à suivre pour l'obtenir ou encore les sanctions applicables en cas de non-respect de ces conditions. Ainsi, une interdiction de tout placement de tourniquets à cartes postales sur la voie publique constitue un acte réglementaire relevant de la compétence du conseil communal et pas de celle du collège communal<sup>85</sup>.

2. Compétent pour délivrer une permission de voirie sur le domaine public et la voirie communale, le collège communal dispose d'un pouvoir d'appréciation et d'une compétence discrétionnaire<sup>86</sup>. Sa compétence n'est en principe pas liée par certains critères prédéfinis, sauf s'ils sont prévus par l'autorité gestionnaire elle-même, par voie réglementaire<sup>87</sup>. L'autorité doit essentiellement examiner si l'activité projetée est susceptible ou non d'entraver de manière inopportune la gestion ou la conservation de la voirie et, le cas échéant, imposer des conditions pour l'éviter.

3. La compétence et l'appréciation du collège communal en matière de permission de voirie sont néanmoins balisées et encadrées par une série de règles, qui découlent notamment de la nature d'autorisation domaniale de la permission de voirie<sup>88</sup> et des principes généraux du droit administratif :

- le collège communal ne peut pas délivrer une autorisation qui ne serait pas précaire ou qui serait librement cessible ;

---

81. Art. L1123-23, 8°, du CDLD. Le 9° de cette disposition charge également le collège communal de faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d'eau.

82. Le conseil communal est seul compétent pour ce faire selon l'art. L1122-30 du CDLD.

83. Selon cette disposition : « Le conseil arrête les conditions de location ou de fermage et de tous autres usages des produits et revenus des propriétés et droits de la commune. »

84. P. GOFFAUX,, *op cit.*, p. 93.

85. C.E., 17 novembre 2006, n° 164.923, Sabatini Ruytinx.

86. C.E., 30 octobre 2006, n° 164.249, s.a. Huntjens & Huygens.

87. Voir *infra*, p. 120.

88. Voir *supra*, p. 102.

- le collège communal doit respecter la destination du domaine public et ne peut pas octroyer une permission de voirie qui ferait par exemple complètement obstacle au passage du public<sup>89</sup> ;
- s'agissant de délivrer un acte administratif à portée individuelle, le collège communal doit motiver formellement sa décision conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs<sup>90</sup> ;
- le collège communal doit respecter le principe d'égalité. Ce principe n'est vraisemblablement pas fréquemment appliqué aux permissions de voirie car, le plus souvent, la permission de voirie ne profite qu'à une seule personne dans une situation particulière, par exemple le tenancier d'un café souhaitant aménager une terrasse sur le trottoir devant son établissement, voire de l'autre côté de la rue. Il n'est cependant pas exclu qu'une autre personne se trouve dans une situation semblable et se voie refuser le même avantage, pour des raisons contestables. Dans un cas de figure s'inscrivant dans un tel contexte, mais en s'éloignant (légèrement) du cas d'école de la terrasse de café, le principe d'égalité interdit que l'usage privatif d'un centre culturel communal soit refusé à un parti politique alors qu'il a été octroyé pour une activité très semblable (un meeting) à un autre parti politique<sup>91</sup>. L'application du principe d'égalité aux permissions de voirie implique également que le titulaire de la permission ne dispose pas de droits exclusifs : au contraire, ce principe impose, lorsque c'est matériellement possible, de privilégier une utilisation partagée du domaine public. Tout citoyen a une prétention égale à l'utilisation du domaine public à des fins privées ;
- le collège communal ne peut pas se fonder sur des motifs étrangers à la police de la conservation du domaine public, au risque de violer le principe d'indépendance des polices<sup>92</sup>.

4. La procédure d'octroi des permissions de voirie n'est pas prévue par un texte à portée générale ou régionale. Les principes généraux du droit administratif, dont spécialement ceux cités ci-avant, s'appliquent toutefois au cours de cette procédure. Celle-ci peut par ailleurs être organisée dans un règlement communal, comme exposé *infra*.

89. S. SMOOS, « Voirie – droit d'entrée », *Mouv. comm.*, 01/2005, p. 43.

90. C.E., 26 mai 2003, n° 119.891, s.p.r.l. « COIN MER » ; P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 91.

91. C.E., 11 mai 1999, n° 80.164, D'Haeseleer. Dans l'affaire en cause, l'acte attaqué n'était pas une permission de voirie communale, mais un refus de location. L'enseignement tiré de l'arrêt paraît toutefois transposable à un refus de permission de voirie.

92. Sur ce principe, voir *supra*, p. 109. Voir également C.E., 17 avril 2018, n° 241.233, De Mey et Guelton.

5. Par ailleurs, lorsque le collège communal envisage de retirer une permission de voirie, par exemple à titre de sanction du non-respect des conditions fixées par celle-ci, il doit respecter les mêmes règles et, en outre :

- éventuellement organiser une audition en vertu du principe général de droit administratif *audi alteram partem*, puisqu'il s'agit d'une mesure potentiellement grave et défavorable à l'administré<sup>93</sup> ;
- veiller au respect du principe de proportionnalité, qui impose en substance que la mesure décidée et son degré de sévérité soient nécessaires au regard de l'objectif légitime poursuivi et que la mesure ne porte pas atteinte de manière excessive à d'autres intérêts légitimes<sup>94</sup> ;
- attacher une attention particulière à l'exigence de motivation formelle de sa décision, le Conseil d'État semblant contrôler de manière sévère la motivation de ce type de décision<sup>95</sup>.

6. En dehors de toute procédure, on peut se poser la question de savoir si une permission de voirie peut découler de la tolérance, par l'autorité gestionnaire du domaine public, d'une activité sur celui-ci pendant un certain temps.

La réponse à cette question semble *a priori* négative vu le caractère exceptionnel de l'utilisation privative du domaine public et la nécessité, de principe, d'une autorisation, mis en évidence *supra*<sup>96</sup>. Le Conseil d'État y a pourtant répondu par l'affirmative dans au moins un arrêt rendu en 2008 en considérant qu'une « tolérance de stationnement » de péniches le long du canal Bruxelles-Charleroi pendant près de dix ans « doit s'analyser comme une autorisation précaire d'occuper une partie du domaine public<sup>97</sup> ». On peut presque y voir une forme de prescription acquisitive ou d'usucapion du droit d'utiliser le domaine public, bien qu'aucun délai précis ne soit fixé.

Au regard de cette décision, une certaine prudence doit être recommandée aux autorités gestionnaires du domaine public, en ce compris les communes dans le cadre de la gestion de leurs voiries, qui se retrouvent dans la position de tolérer certaines activités sur leur domaine public (des activités festives ou sportives sur la voirie, par exemple). Si ces activités perdurent, leur exercice peut potentiellement créer des droits d'utilisation, même précaires, dans le chef de ceux qui les exercent. Dans un tel cas de figure, il peut sans doute être conseillé à l'autorité

---

93. C.E., 26 mai 2003, n° 119.891, s.p.r.l. « COIN MER » ; D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 92.

94. C.E., 22 janvier 2015, n° 229.948, Vandamme.

95. C.E., 13 novembre 2008, n° 187.886, D'Haenens *et al.*

96. P. 102.

97. C.E., 13 novembre 2008, n° 187.886, D'Haenens *et al.*

compétente d'indiquer et d'écrire, en temps utile, à la personne qui bénéficie ou « profite » de la tolérance que les actes posés ne sont pas autorisés.

Cela dit, dans un autre arrêt de 2015 dont l'enseignement relativise sans doute la portée de celui de 2008 évoqué ci-avant, le Conseil d'État a refusé de reconnaître l'existence d'une permission de voirie tacite découlant d'une tolérance d'utilisation de voirie pendant plusieurs années au motif que « rien n'indique » que le collège communal aurait été informé de l'utilisation de la voirie en question<sup>98</sup>. Cette utilisation se faisant précisément sur la voirie, de manière visible et ostensible, il aurait peut-être pu être estimé que la commune savait, devait savoir ou était en mesure de connaître l'utilisation, comme dans l'arrêt du 13 novembre 2008 cité ci-avant.

#### 4.1.2.3. Contenu et effets

1. Le titulaire de la permission de voirie se voit accorder des droits par l'octroi de celle-ci : à l'égard des tiers, il dispose d'un droit subjectif<sup>99</sup> d'utilisation de la voirie à des fins privatives qui le place dans une situation privilégiée par rapport aux autres usagers, qui ne peuvent jouir que de leur droit d'utilisation collective<sup>100</sup> du domaine public. Le titulaire de la permission de voirie peut éventuellement défendre son droit vis-à-vis des tiers, par une action possessoire<sup>101</sup>. La mesure de ce droit subjectif s'évalue au regard des conditions fixées dans la permission de voirie, qui peuvent notamment limiter dans le temps l'utilisation du domaine public autorisée.

Le permissionnaire n'a cependant aucun droit subjectif propre à faire valoir à l'égard de l'administration qui a octroyé la permission, compte tenu du caractère précaire de celle-ci<sup>102</sup>.

2. Le titulaire de la permission de voirie a bien évidemment aussi des obligations<sup>103</sup> qui découlent de cette permission, qu'il doit respecter au risque de se voir

98. C.E., 29 mai 2015, n° 231.391, s.p.r.l. Aksoy Group.

99. J. DEMBOUR, *op. cit.*, p. 417 ; D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 163 ; D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 89.

100. Voir *supra*, p. 101 ; A. VANDENBURIE, *op. cit.*, p. 578.

101. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 164 ; D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 89.

102. C.E., 6 juillet 1999, n° 81.700, Torfs ; A. VANDENBURIE, *op. cit.*, pp. 578-579.

103. À propos des obligations citées ci-après, voir D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 172.

infliger des sanctions éventuellement prévues par voie réglementaire ou de voir la permission révoquée<sup>104</sup> ou « retirée » :

- il doit en respecter les conditions, qui ne peuvent pas être imprécises ou aléatoires, dont l'exécution serait laissée au bon vouloir du titulaire de l'autorisation ou qui dépendraient de l'intervention d'un tiers, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État en matière de conditions imposées dans les permis et autorisations<sup>105</sup> ;
- il doit réparer les dommages qui découlent de l'utilisation, par lui, du domaine public et en assurer la conservation ;
- il ne peut pas céder la permission sans autorisation ;
- il doit payer la redevance requise ;
- il ne peut pas porter atteinte au droit d'utilisation collective du domaine public qui appartient à tous les usagers ;
- il doit aussi, le cas échéant, respecter les droits des éventuels autres titulaires de permissions<sup>106</sup>.

3. Aucun texte à portée générale ne fixe de délai de péremption applicable aux permissions de voirie. Ces autorisations, précaires par nature<sup>107</sup>, n'ont pas vocation à durer indéfiniment et peuvent devenir caduques dans certaines hypothèses, mises en évidence dans un arrêt du Conseil d'État du 29 mai 2015<sup>108</sup>. L'affaire en question concerne une permission de voirie portant sur une terrasse et imposant à titre de condition de réserver cette terrasse à l'usage exclusif de débit de boissons ou de restaurant et de ne pas céder la permission de voirie « sous n'importe quelle forme » sans autorisation du collège communal. Dans les faits, la permission a été cédée sans que le collège communal en ait été informé et, de manière assez surprenante, la terrasse a cessé d'être affectée à un débit de boissons ou un restaurant pour devenir une animalerie avec salon de toilette. Le Conseil d'État considère que ce non-respect des deux conditions fixées dans la permission de voirie implique qu'elle est devenue caduque. Cette caducité s'impose également pour une autre raison, à retenir : la terrasse initialement en bois et aisément démontable a été transformée en terrasse « en dur », ce qui violait la précarité de principe de la permission de voirie<sup>109</sup>.

---

104. Sur la préférence à donner au mot « révocation », voir D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 91.

105. Voir notamment : C.E., 11 octobre 1995, n° 55.646, Coulée ; C.E., 11 mars 1998, n° 72.398, Piret ; C.E., 26 octobre 2000, n° 90.571, S.P.R.L. Adrimax ; C.E., 31 décembre 2002, n° 114.212, Graulich et Robyns ; C.E., 7 décembre 2007, n° 177.700, Dupont ; C.E., 6 octobre 2017, n° 239.321, ville de Charleroi.

106. D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 89.

107. Voir *supra*, p. 102.

108. C.E., 29 mai 2015, n° 231.391, s.p.r.l. Aksoy Group.

109. Voir *supra*, p. 102.

### 3.1.2.4. Règlements communaux

1. Comme indiqué ci-dessus, l'autorité gestionnaire du domaine public – le conseil communal pour les voiries communales – peut définir la procédure d'octroi des permissions de voirie, leurs conditions et les sanctions de leur non-respect dans un règlement.

Les multiples avantages de ce type de règlement sont évidents :

- encadrer la procédure dans des délais connus à l'avance ;
- définir de manière uniforme le contenu de la demande de permission de voirie ;
- faire connaître au public les conditions et sanctions applicables, pour favoriser le respect des conditions ;
- baliser et encadrer le pouvoir d'appréciation du collègue communal.

Il existe une multitude de règlements communaux encadrant l'utilisation du domaine public communal à des fins privatives. Citons par exemple :

- celui de la ville de Liège<sup>110</sup>, fondé tant sur les objectifs de police communale d'assurer la sécurité et la commodité de la circulation que sur la gestion du domaine public ;
- le règlement général de police de la ville de Namur<sup>111</sup> ;
- le règlement général de police de la ville de Charleroi<sup>112</sup> ;
- le règlement général de police administrative de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve<sup>113</sup> ;
- le règlement général de police de la zone Centre Ardenne<sup>114</sup> ;
- le règlement général de police administrative de la commune de Grâce-Hollogne<sup>115</sup> ;
- le règlement commun aux communes faisant partie de la Zone de Police de Gaume, dont les communes de Virton, Meix-devant-Virton et Rouvroi<sup>116</sup> ;
- le règlement général de police de la ville d'Antoing<sup>117</sup>.

---

110. <https://www.liege.be/fr/telechargements/travaux/reglement-permission-de-voirie.pdf>.

111. <https://www.namur.be/fr/ma-ville/administration/services-communaux/service-juridique-general/reglements/reglement-general-de-police-rgp>.

112. <https://www.police.be/5330/questions/reglements/reglement-general-de-police>.

113. <https://www.olln.be/fr/securite-prevention/reglements-de-police.html>.

114. <https://www.police.be/5301/a-propos/reglement-general-de-police-rgp/reglement-general-de-police>.

115. <http://www.grace-hollogne.be/ma-commune/reglements/commerces/ORDONNANCE%20GENERALE%20DE%20POLICE%20ADMINISTRATIVE%20-%20C%20C%20%2011%2009%202006.pdf/view>.

116. <https://www.police.be/5299/sites/5299/files/attachments/5f1e78d64008b155e4a771033d259821.pdf>.

117. <https://www.antoing.net/documents-et-photos/reglements/police>.

2. Permis les éléments utiles qu'un règlement communal organisant la délivrance de permissions de voirie peut contenir, on peut épingler les suivants :

- la fixation d'un délai préalable aux travaux endéans lequel la demande doit être introduite. À Liège, par exemple, ce délai est de 90 jours ;
- la détermination du contenu de la demande de permission de voirie, qui doit renseigner par exemple le délai d'exécution des travaux, les limites de l'occupation du domaine public sur un plan à une certaine échelle, la personne responsable, etc. ;
- la procédure d'octroi de l'autorisation, ses délais, d'éventuels avis à solliciter, etc. ;
- des sanctions, sur la base de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes<sup>118</sup>, qui a intégré dans la nouvelle loi communale un article 119*bis* permettant au conseil communal de fixer par voie réglementaire, à titre de sanction administrative du non-respect des règlements communaux, des amendes administratives ainsi que la suspension ou le retrait, par le collège communal, « d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune ». Cette loi a également inséré dans la nouvelle loi communale un article 134*ter* permettant au bourgmestre de suspendre temporairement une permission de voirie lorsque les conditions de la permission ne sont pas respectées.

### 4.1.3. *Permis de stationnement*

#### 4.1.3.1. Notion et fondement

Nous l'avons vu, le permis de stationnement doit sa qualification à ses caractéristiques propres que sont sa durée relativement brève et son caractère superficiel, en termes d'impact sur le sol du domaine public<sup>119</sup>.

Tout comme la permission de voirie, le permis de stationnement est par essence *précaire et révocable*<sup>120</sup>.

118. Au sujet de cette loi et de son importante modification de 2013, voir N. PATOUOSSA, *Sanctions administratives communales – application du nouveau régime*, Larcier, 2016.

119. Voir *infra*, dont notamment les arrêts C.E., 21 janvier 2009, n° 189.689, Stassain. Voir également C.E., 27 juin 2000, n° 88.281, Dinnecourt ; C.E., 17 novembre 2006, n° 164.923, Sabatini Ruytinx.

120. Voir notamment C.E., 30 octobre 2006, n° 164.249, s.a. Huntjens & Huygens.

À titre d'exemples jurisprudentiels, nous identifions qu'est ainsi soumis à permis de stationnement le fait :

- de pouvoir placer des tables et des chaises devant son établissement horeca<sup>121</sup> ;
- d'occuper temporairement la voie publique pour le placement de grues ou cabanons de chantier<sup>122</sup> ;
- d'occuper une terrasse d'un commerce débordant sur le domaine public<sup>123</sup> ou des terrasses non permanentes de café<sup>124</sup> ;
- d'installer des tourniquets à cartes postales sur la voirie<sup>125</sup> ;
- d'occuper des emplacements pour la vente itinérante dans une camionnette de glaces et confiseries<sup>126</sup>.

La doctrine cite encore comme activités soumises à permis de stationnement les containers de chantier<sup>127</sup>, un kiosque temporaire ou une station de taxis<sup>128</sup>, une cabine de bain sur la plage, une course cycliste ou une échoppe non permanente de fleuriste<sup>129</sup>.

S'agissant d'un attribut des articles 135, § 2, et 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale en ce qui concerne plus précisément la circulation du public en voirie, mais aussi, parfois, d'autres types de nuisances<sup>130</sup>, le permis de stationnement relève – à défaut d'encadrement par un corps de règles distinct d'un règlement de police générale – de la police administrative générale.

#### 4.1.3.2. Régime et procédure

1. Si le conseil communal est évidemment seul compétent pour agir par voie réglementaire, c'est le bourgmestre qui, sur la base de l'article 133, alinéa 2, de la nouvelle loi communale et en tant qu'autorité en charge de l'exécution des arrêtés de police, a le pouvoir d'octroyer les permis de stationnement lorsqu'il s'agit d'occuper la voirie communale, comme cela a été confirmé à plusieurs reprises en

121. C.E., 5 juillet 2007, n° 173.257, SPRL Spectarest.

122. Civ. Bruxelles, 18 février 1974.

123. C.E., 30 octobre 2006, n° 164.249, s.a. Huntjens & Huygens.

124. C.E., 21 janvier 2009, n° 189.689, Stassain.

125. C.E., 17 novembre 2006, n° 164.923, Sabatini Ruytinx.

126. C.E., 6 août 2010, n° 206.877, Evangelista.

127. A. VASSART, « La responsabilité et le rôle de la commune en matière de signalisation des chantiers », *Mouv. comm.*, 2012, n° 868, p. 59.

128. V. RAMELOT, *La gestion du patrimoine des collectivités locales, op. cit.*, p. 125.

129. D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 82.

130. Voir par exemple C.E., 27 juin 2001, n° 88.281, Dinnecourt, à propos des nuisances olfactives d'un snack.

jurisprudence<sup>131</sup>. Ce principe implique notamment que l'autorisation ou son refus ne peuvent en principe être issus d'une décision du collège communal<sup>132</sup>. Dans certaines hypothèses toutefois, les règlements communaux attribuent au collège communal la compétence d'autoriser les permis de stationnement, ce qui n'est pas sans poser question sur le plan de la légalité<sup>133</sup>.

2. Les règlements communaux qui encadrent l'occupation privative du domaine public contiennent très rarement – voire jamais – de titre propre au permis de stationnement.

Dans certains cas, comme dans les règlements généraux de police de Charleroi<sup>134</sup> ou de Namur<sup>135</sup>, le règlement ne fait que rappeler que l'occupation privative de la voirie publique ne peut se faire que moyennant l'obtention d'une autorisation délivrée par l'autorité communale compétente.

Il n'existe donc pas d'harmonisation du formalisme et de la procédure d'instruction des demandes de permis de stationnement. Tout dépend de ce qui a éventuellement été prévu par les autorités locales, la plupart du temps pour encadrer des actes en particulier et plus rarement pour régler toute demande de permis de stationnement généralement quelconque.

Le délai dans lequel le permis de stationnement doit être demandé avant la réalisation de l'événement varie ainsi en fonction des contextes réglementaires communaux, lesquels prévoient par ailleurs souvent des délais spécifiques en fonction du type d'activité pour laquelle une occupation est demandée. Ainsi existe-t-il des délais spécifiques pour l'obtention d'une autorisation d'occupation de la voirie en vue du stationnement d'équipement permettant la réalisation de chantiers privés, d'activités ambulantes, etc.

---

131. Voir notamment la jurisprudence citée dans D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 146.

132. Voir notamment la jurisprudence du Conseil d'État depuis l'arrêt C.E., 27 septembre 1995, n° 55.397, ASBL Commerçants du faubourg de Saint-Gilles.

133. Comme c'est le cas dans le règlement général de police Centre Ardenne – commun à huit communes de l'Ardenne liégeoise –, qui confie toute autorisation d'occupation du domaine public communal au collège communal (voir articles 35 et s.). <https://www.bastogne.be/ma-commune/administration/juridique/reglements/reglement-general-de-police-centre-ardenne-pdf>.

134. Article 9 du règlement général de police disponible sur [https://www.police.be/5330/sites/5330/files/attachments/reglement-general-de-police\\_191001\\_074006.pdf](https://www.police.be/5330/sites/5330/files/attachments/reglement-general-de-police_191001_074006.pdf).

135. Et plus précisément l'article 6 du règlement disponible sur <https://www.namur.be/fr/ma-ville/administration/services-communaux/service-juridique-general/reglements/reglement-general-de-police-rgp>.

En général, les délais entre la demande d'autorisation et le commencement de l'activité sont situés entre quelques jours<sup>136</sup>, un délai de l'ordre d'un mois<sup>137</sup> et un délai pouvant être de l'ordre de 40 jours<sup>138</sup>.

On s'interrogera néanmoins sur la régularité des procédures dans le cadre desquelles un délai d'introduction n'est prévu que dans le formulaire de demande de permis de stationnement et non dans une norme réglementaire.

3. Quant au formalisme du permis de stationnement, l'unique exigence formulée dans les règlements est en général que l'autorisation doit être écrite. Il ne fait évidemment pas de doute que l'autorisation est soumise à l'obligation de motivation formelle adéquate qui découle de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ce qui pose surtout question en l'absence de règles procédurales relatives à la délivrance des permis de stationnement, ce sont les conséquences du silence de l'administration dans le délai requis, à savoir la plupart du temps la date escomptée de commencement de l'occupation du domaine public.

La Cour constitutionnelle a plusieurs fois invalidé le mécanisme de permis tacite, mais l'on sait également qu'il s'agissait, à chaque fois, de projets soumis à évaluation environnementale ou participation du public<sup>139</sup>. Il n'empêche que la Cour semble condamner, de manière large, le permis tacite, à tout le moins s'il est définitif.

En tout état de cause, faute de texte prévoyant un délai de rigueur dont le dépassement a pour conséquence que le stationnement demandé est autorisé, l'administré doit se satisfaire du principe selon lequel le permis de stationnement n'est pas octroyé en cas de silence de l'administration à la suite de sa demande et que ce

---

136. Voir par exemple le délai de quatre jours ouvrables avant l'occupation à Namur, lorsqu'il s'agit de placer un conteneur, un échafaudage, un enclos ou encore réserver un espace de parking. Le formulaire de demande est disponible sur <https://www.namur.be/fr/ma-ville/administration/services-communaux/domaine-public-et-securite/demarches/formulaire-doccupation-de-voirie.pdf>.

137. Tel est le cas du règlement communal de la ville de Charleroi et plus précisément de son article 9. [https://www.police.be/5330/sites/5330/files/attachments/reglement-general-de-police\\_191001\\_074006.pdf](https://www.police.be/5330/sites/5330/files/attachments/reglement-general-de-police_191001_074006.pdf).

138. Voir par exemple le règlement général de police de la commune d'Ottignies-Louvain-la-Neuve : <https://www.olln.be/fr/securite-prevention/reglements-de-police.html>. Dans ce cas, le règlement prévoit même que la demande ne peut avoir lieu avant l'entame d'un délai de quatre mois qui précède l'occupation.

139. C. Const., 6 octobre 2016, n° 125/2016 ou C. Const., 28 octobre 2010, n° 120/210.

silence peut être tout au plus sanctionné par la mise en cause potentielle de sa responsabilité civile extracontractuelle.

Nous l'avons vu, la question se pose en d'autres termes lorsque l'autorisation tacite résulterait d'une tolérance à une situation de fait dont il découle qu'un stationnement est déjà toléré de longue durée<sup>140</sup>, mais s'agissant du permis de stationnement, il est fréquent que l'utilisation du domaine public s'achève en quelques jours ou semaines. L'idée qu'un permis de stationnement puisse être tacitement délivré par simple effet d'une tolérance pendant une longue durée nous semble donc difficilement concevable.

En tout état de cause, chaque fois que le règlement exige que le permis soit écrit, cette exigence nous semble impliquer qu'en l'absence de décision écrite statuant sur la demande introduite, aucun permis n'est délivré.

#### 4.1.3.3. Contenu et effets

1. Lorsqu'elle délivre ou retire un permis de stationnement, l'autorité administrative compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation et d'une compétence discrétionnaire.

À moins que la disposition réglementaire sur laquelle elle se fonde précise, de manière *limitative et exclusive*, les critères d'autorisation ou de retrait d'autorisation de l'occupation de la voirie, les éléments d'appréciation de la demande de permis de stationnement effectuée par l'administré sont ceux liés à la mise en œuvre de la police administrative générale et de ses composantes de sécurité, salubrité et tranquillité publiques.

C'est en ce sens que le Conseil d'État juge qu'un permis de stationnement relatif à l'occupation du domaine public par une terrasse peut être retiré à tout moment « sans se fonder expressément sur le règlement communal du 6 mars 1996 relatif à "l'occupation de l'espace public-terrasse" qui, au demeurant, n'énumère pas limitativement les critères justifiant le refus d'une autorisation dont se prévaut la requérante<sup>141</sup> ». Dans cet arrêt, ce qui est susceptible d'étonner est que la haute juridiction administrative semble se contenter de l'existence de « motifs conformes à l'intérêt général » pour fonder un retrait de permis de stationnement

---

140. C.E., 13 novembre 2008, n° 187.886, D'Haenens *et al.*

141. C.E., 30 octobre 2006, n° 164.249, s.a. Huntjens & Huygens.

par le collège communal<sup>142</sup>. Ce qui convainc, en revanche, c'est que le contenu des règlements communaux spécifiques à l'occupation des terrasses ne suffit en général pas à constituer le catalogue des critères d'appréciation en matière de permis de stationnement, sans quoi la disparité des fondements réglementaires à l'octroi et au retrait de ces permis aurait pour conséquence d'exagérer réduire ou élargir les motifs d'appréciation de l'autorité administrative.

En tout état de cause, les permis de stationnement doivent respecter les principes généraux de droit applicables aux autorisations administratives ayant un impact pour l'administré. Quant aux droits et obligations du titulaire de permis de stationnement, le caractère précaire de l'autorisation ne lui procure pas de droit subjectif, mais il doit veiller à respecter une série d'obligations dans l'exécution du permis, celles-ci étant en général rappelées dans le règlement qui encadre l'occupation de la voirie. Nous renvoyons aux considérations développées dans le cadre de la permission de voirie sur ces deux points.

2. Par ailleurs, les durées d'autorisation sont souvent très variables en fonction de l'activité destinée à occuper la voirie.

Ainsi, le permis de stationnement relatif à l'occupation de la voirie pour un échafaudage de chantier privé autorise en général une occupation de plus courte durée<sup>143</sup> que le permis de stationnement autorisant une occupation – saisonnière ou non – de terrasses et ce, le cas échéant, pendant de nombreuses années<sup>144</sup> et sans qu'il soit nécessaire de renouveler ce permis d'année en année<sup>145</sup>.

Ces deux illustrations montrent que le critère de la durée est sans doute moins propice à permettre la distinction entre la permission de voirie et le permis de stationnement que le critère de l'ancrage au sol du dispositif qui occupe la voirie publique.

---

142. La solution d'espèce n'est en rien choquante puisque le retrait de permis comprenait des considérations d'égalité de traitement et d'adéquation de l'occupation de l'espace public dans le cadre de l'occupation de la voirie publique par divers commerçants. Ce faisant, l'autorité avait statué sur la base de circonstances de fait pertinentes en matière de police administrative générale. En revanche, l'enseignement théorique de cet arrêt nous semble quelque peu général et ne permet pas de déduire que « tout motif quelconque d'intérêt général » peut servir à fonder une autorisation ou un retrait de permis de stationnement.

143. Souvent de l'ordre de quelques jours ou semaines.

144. À titre d'exemple, le récent règlement du 21 octobre 2019 de la ville de Liège relatif à l'installations de terrasses sur le domaine public prévoit, en son article 6, que l'autorisation vaut pour cinq ans. <https://www.liege.be/fr/vie-communale/services-communaux/securete/bureau-de-police-administrative/reglements/reglement-relatif-aux-terrasses-relevant-du-domaine-public-du-21-octobre-2019.pdf>.

145. Même si le permis de stationnement ne porte que sur des périodes limitées durant l'année, précisément.

3. Enfin, en matière de respect du permis de stationnement, le contrôle sera, pour la plupart du temps, réalisé par les forces de police, avec parfois pour conséquence l'application soit d'une sanction administrative, voire pénale, soit d'un retrait de l'autorisation.

C'est sans doute là que l'absence d'harmonisation du formalisme procédural pose question. S'il n'est pas souhaitable, ne serait-ce que pour des raisons de simplification administrative et de bonne marche de l'administration active, d'alourdir inutilement la procédure de délivrance de permis de stationnement, il est en revanche important d'instaurer un cadre harmonieux des procédures et de la transparence des décisions, de la demande d'autorisation, voire des motifs, de l'autorisation contrôlée. En effet, les processus d'obtention de permis de stationnement étant variés et souvent peu réglementés, l'administré tiers ne sait pas toujours à qui s'adresser pour connaître l'objet et les limites des autorisations délivrées. Dans certains cas, l'obligation d'affichage de l'autorisation et/ou du formulaire y lié permet de compenser ce déficit, mais une fois de plus, l'administré est tributaire de la qualité des divers règlements édictés en la matière ...

## **4.2. Autorisation(s) d'utilisation du domaine régional**

### *4.2.1. Notion et fondement*

À l'instar de l'autorité communale, l'autorité régionale gère aussi un certain nombre de voiries qui s'étendent sur le territoire communal. La voirie régionale se compose en substance des autoroutes, des routes régionales et du RAVeL<sup>146</sup>.

Le législateur régional est fondé<sup>147</sup> à édicter les décrets organisant la gestion du domaine public régional, examinés ci-dessous.

---

146. Art. 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 janvier 2014 portant exécution des articles 2, alinéa 2, et 3, § 4, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques et modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 6 décembre 2012. Les articles 2 à 4 de cet arrêté définissent ces différentes catégories de voiries régionales. Voir A.-L. DURVIAUX, B. KOHL et D. FISSE, « Voirie : le point sur la responsabilité des pouvoirs publics », *Chronique de droit à l'Usage des Juges de Paix et de Police*, La Chartre, 2010, p. 190 et s.

147. Art. 6, X, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

#### 4.2.2. Régime, procédure et contenu

Les exigences de contenu des autorisations d'occupation de voirie communale et l'application des principes généraux exposés *supra*<sup>148</sup> valent *mutatis mutandis* pour les autorisations d'utilisation ou d'occupation des voiries régionales. Nous mettons donc ci-après en évidence les particularités de ces autorisations, en examinant successivement les trois catégories de voiries régionales, étant entendu que le régime de base est celui prévu par le décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques examiné sous le titre 4.2.2.2.

##### 4.2.2.1. Les autoroutes

En raison de leur affectation particulière exclusivement réservée à la circulation des véhicules automoteurs<sup>149</sup>, les autoroutes font l'objet d'un régime particulier organisé par la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes et ses arrêtés d'exécution.

Cette loi a été modifiée par le législateur wallon. Pour la Région wallonne donc, l'article 4 de la loi du 12 juillet 1956 dispose que :

« § 1. Nul ne peut établir des installations ou des constructions sur le domaine de l'autoroute.

§ 2. Le Gouvernement peut déroger à cette interdiction, soit au profit d'un service public, soit pour l'établissement d'installations ou de constructions en rapport avec le service de l'autoroute, soit pour l'établissement d'installations ou de constructions dans le domaine de l'énergie ou des télécommunications pour autant que cela soit compatible avec la fonction de l'autoroute. »

Le principe de l'interdiction de tous travaux sur l'autoroute est clair et la possibilité d'utiliser les autoroutes à des fins privatives est donc strictement limitée par cette disposition. Au regard de l'article 4, § 2, de la loi du 12 juillet 1956, les autorisations d'utilisation ou d'occupation des autoroutes sont dérogatoires et

---

148. P. 115, 116, 118 et 119.

149. Article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 janvier 2014 portant exécution des articles 2, alinéa 2, et 3, § 4, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques et modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 6 décembre 2012. Voir A.-L. DURVIAUX, B. KOHL et D. FISSE, « Voirie : le point sur la responsabilité des pouvoirs publics », *op. cit.*, p. 191.

exceptionnelles et ne peuvent être qu'en lien avec les objectifs d'utilité publique suivants :

- la fonction de circulation de l'autoroute ;
- l'énergie ou les télécommunications.

Selon les travaux parlementaires du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques<sup>150</sup>, l'article 4, § 2, de la loi du 12 juillet 1956 tel que modifié par ce décret vise à permettre, notamment, l'établissement, sur le domaine public autoroutier, d'éoliennes<sup>151</sup>, de champs de panneaux photovoltaïques ou de pylônes de mobilophonie multi-opérateurs afin de couvrir le réseau.

La procédure qui encadre la délivrance d'autorisations d'utiliser les autoroutes à des fins privées et les conditions de ces autorisations sont les mêmes que celles applicables aux routes régionales, examinées ci-après.

Relevons incidemment, en tenant compte de la finalité des autoroutes, que le gouvernement wallon a récemment créé<sup>152</sup>, sur la base de l'article 3*bis* du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, et afin notamment de permettre le rétablissement rapide des bonnes conditions de circulation sur les autoroutes en cas d'incident<sup>153</sup> :

- une plateforme informatique de gestion des dépannages et opérations d'enlèvement d'objets entravant la circulation, dénommée « SIABIS+ » ;
- une procédure d'agrément pour les entreprises destinées à effectuer ce type d'opérations.

#### 4.2.2.2. Les routes régionales

1. Les routes régionales sont constituées par les routes pour automobiles, les autres voies rapides et les voies publiques faisant partie du réseau interurbain<sup>154</sup>.

---

150. Doc. Parl. w., sess. 2008-2009, n° 904/1, p. 11.

151. Projet porté par la SOFICO, qui semble avoir eu un certain succès : <https://sofico.org/fr/energies-renouvelables/grand-eolien/>.

152. Arrêté du gouvernement wallon du 22 août 2019 portant exécution de l'article 3*bis* du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, publié au *Moniteur belge* le 3 décembre 2019.

153. Doc. Parl. w., sess. 2018-2019, n° 1220/1, p. 3.

154. Article 3 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 janvier 2014 portant exécution des articles 2, alinéa 2, et 3, § 4, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques et modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 6 décembre 2012. Sur les composantes du domaine routier régional, voir A.-L. DURVIAUX, B. KOHL et D. FISSE, « Voirie : le point sur la responsabilité des pouvoirs publics », *op. cit.*, p. 190 et s.

Le Géoportail de la Wallonie donne accès au tracé des voiries constituant le réseau routier géré par la Région wallonne<sup>155</sup>, long de 6944 km<sup>156</sup>, dont 886 km d'autoroutes.

2. Les autorisations d'utilisation des routes régionales sont réglementées pour l'essentiel<sup>157</sup> par le décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques<sup>158</sup>. Le premier objectif poursuivi par ce texte est, selon les travaux parlementaires<sup>159</sup>, de déterminer de manière plus précise dans quels cas et à quelles conditions l'occupation ou l'utilisation privative du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, ou l'exercice de certaines activités sur ce domaine, peuvent être autorisées.

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 19 mars 2009 vise une finalité bien plus large, qui recoupe peut-être celle de la police générale à propos de la sécurité sur le domaine public : préserver l'intégrité, la propreté, la sécurité, la viabilité et la disponibilité du domaine public. « Il apparaît en effet nécessaire de ne pas se limiter à la protection de l'intégrité matérielle ou physique du domaine public, mais d'assurer aussi la préservation des autres qualités essentielles que sont, indépendamment de toute atteinte à l'intégrité elle-même du domaine public, sa propreté, sa sécurité, sa viabilité ou sa disponibilité<sup>160</sup>. »

L'article 3, § 1 à 3, de ce décret contient une synthèse efficace des principes applicables à la permission de voirie et c'est précisément un des objectifs du décret de coucher et de consacrer ces principes dans un texte légal, pour « une plus grande clarté pour les citoyens<sup>161</sup> » :

- une autorisation préalable de l'autorité gestionnaire – la Direction générale des autoroutes et des routes de la D.G.O.1. – pour occuper ou utiliser le domaine public régional d'une manière excédant le droit d'usage ordinaire qui appartient à tous, notamment dans le cadre de manifestations récréa-

---

155. <http://geoportail.wallonie.be/catalogue/bdcb789c-4b02-4c0c-863a-98dac4ed0240.html>.

156. <https://infrastructures.wallonie.be/home/reseau-routier/infrastructures/routes-regionales.html>.

157. Il existe d'autres textes prévoyant également des permissions de voirie régionales, dans des contextes particuliers. Voir notamment : la circulaire du 4 mars 1998 relative aux dépôts de bois sur les dépendances des routes de la Région ; l'article 19 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, qui prévoit une permission de voirie pour les travaux relatifs au réseau de distribution de gaz.

158. Texte publié au *Moniteur belge* du 8 mai 2009 et particulièrement peu commenté.

159. Doc. Parl. w., sess. 2008-2009, n° 904/1, p. 2.

160. Doc. Parl. w., sess. 2008-2009, n° 904/1, p. 3.

161. Doc. Parl. w., sess. 2008-2009, n° 904/1, p. 5.

tives, sportives ou touristiques, ou afin de réaliser des travaux sur le domaine public régional<sup>162</sup> ;

- l'autorité gestionnaire peut accorder son autorisation par la voie d'un acte unilatéral ou d'un contrat de concession, en ayant égard à l'intérêt du domaine public, de ses utilisateurs ou de son environnement, au principe d'égalité « ou à d'autres intérêts de caractère général » ;
- l'autorisation est toujours accordée à titre précaire et peut être révoquée, modifiée ou suspendue sans indemnité au profit de son titulaire.

Au risque de jeter un pavé (de la voirie) dans la mare, nous relevons que le décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques ne prévoit, dans aucun cas, de participation du public ou de procédure d'évaluation des incidences préalable à la délivrance des autorisations d'utilisation des routes régionales<sup>163</sup>. Le décret lui-même n'a pas non plus été précédé d'une évaluation de ses éventuelles incidences sur l'environnement. Il est permis de se demander si cela est bien justifiable au regard des incidences potentielles de l'utilisation privative d'une route régionale<sup>164</sup>, de l'intérêt que le public peut avoir pour cette utilisation, du cadre défini par ce décret pour la délivrance des autorisations et des textes de droit international et de droit de l'Union européenne et de la jurisprudence en matière de participation du public et d'évaluation des incidences sur l'environnement<sup>165</sup>.

---

162. Article 3, § 1, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques. Relevons toutefois que même si une permission de voirie relative au domaine public régional est délivrée par l'autorité régionale, cela n'exclut pas la compétence du bourgmestre de prendre des mesures de police pour garantir la sécurité et la commodité du passage. Voir à ce sujet : A. VASSART, *La mobilité. Les occupations privatives de la voie publique*, UVCW, novembre 2016, <https://www.uvcw.be/articles/33,37,37,0,6670.htm>. Relevons également que les anciens textes que le décret du 19 mars 2009 a remplacés ne prévoyaient pas expressément le principe de la nécessité d'une autorisation domaniale (Doc. Parl. w., sess. 2008-2009, n° 904/1, p. 4).

163. La même question peut en réalité sans doute aussi être posée pour les utilisations privatives de la voirie communale les plus impactantes, mais elle apparaît de manière moins flagrante car les principes et textes applicables à cette dernière voirie ne sont pas harmonisés, comme indiqué *supra*.

164. Spécialement les utilisations les plus impactantes, qui impliquent des actes sur la chaussée ou le trottoir et qui peuvent avoir des incidences sur le passage du public sur la voirie régionale ou sur la mobilité.

165. Voir l'article 6 de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, les dispositions de la directive 2011/92/UE sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ainsi que, à propos de l'application de cette dernière directive, l'important arrêt de la CJUE, 27 octobre 2016, d'Oultremont *et al.*, C-290/15. Voir également, par analogie, l'arrêt C.E., 19 avril 2017, n° 237.947, Cuvelier et Ossowski, indiquant qu'une décision du conseil communal fondée sur le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale requiert une évaluation des incidences sur l'environnement.

3. Habilité pour ce faire par l'article 4, § 2, de l'arrêté du 6 décembre 2012 portant exécution de l'article 3, § 4, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, le ministre des Travaux publics a déterminé<sup>166</sup> les occupations du domaine public qui sont considérées comme « minimales » et qui font l'objet d'une procédure spécifique. Il s'agit du placement de stèles commémoratives, des poubelles et des bancs publics ainsi que des comptoirs de vente directe des agriculteurs.

Un délai d'introduction de la demande d'autorisation de 60 jours calendrier avant le début de l'occupation envisagée est prévu, ainsi qu'un formulaire de demande d'autorisation. Les informations requises en vertu du formulaire sont notamment les suivantes :

- la description du but de la demande ;
- la date du début et de la fin de l'occupation ;
- la localisation précise du domaine public régional dont l'occupation est demandée ;
- les photos récentes de l'emplacement sollicité et de son environnement ;
- les plans descriptifs de l'ouvrage projeté.

Il est étonnant que ces éléments de procédure n'aient apparemment pas encore été définis par voie d'arrêté pour toutes les autres utilisations et occupations du domaine public régional, celles qui ne sont pas minimales.

4. Également habilité pour ce faire<sup>167</sup>, le gouvernement a déterminé, dans un arrêté du 6 décembre 2012 portant exécution de l'article 3, § 4, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, les conditions générales auxquelles l'occupation, l'utilisation ou la réalisation de travaux sont soumises, y compris le paiement des redevances.

Ces conditions rappellent les principes qui s'appliquent à toute permission de voirie : caractère incessible, précarité, obligation d'entretien, etc. Pour le reste, les conditions particulières suivantes peuvent être mises en évidence<sup>168</sup> :

- la durée de validité des autorisations est limitée, de manière générale, à 30 ans maximum ;

166. Arrêté ministériel du 3 juin 2014 relatif à la demande d'autorisation d'utilisation du domaine et définissant les occupations minimales.

167. Art. 3, § 4, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques.

168. Art. 4 à 10 de l'arrêté du gouvernement wallon du 6 décembre 2012 portant exécution de l'article 3, § 4, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques.

- un droit de dossier de 80 ou de 160 euros – en fonction de la complexité du dossier – est dû par le demandeur d'autorisation ;
- lorsqu'une autorisation est délivrée à plusieurs permissionnaires, ils sont tenus solidairement et indivisiblement de toutes les obligations découlant de l'autorisation ;
- si plusieurs candidats se présentent en vue de l'obtention, au même endroit, d'une autorisation pour une utilisation à caractère commercial, l'autorisation est octroyée après une mise en concurrence, selon les critères définis par l'autorité gestionnaire ;
- un cautionnement peut être exigé pour un montant équivalent au coût estimé des travaux de remise en état et des frais de maintenance, de surveillance et de contrôle ;
- avant toute occupation du domaine public régional, à défaut d'un état des lieux dressé contradictoirement en présence du gestionnaire, les lieux sont considérés comme étant en parfait état ;
- le permissionnaire peut renoncer à l'autorisation moyennant l'envoi d'un recommandé au gestionnaire ;
- lorsque l'autorisation prend fin, le gestionnaire peut exiger la remise en état des lieux. À défaut d'exécution de cette remise en état, le gestionnaire est habilité à remettre en état le domaine aux frais, risques et périls du permissionnaire, celui-ci perdant tout droit sur les constructions et matériaux au profit du gestionnaire.

5. Par ailleurs, une circulaire ministérielle du 11 décembre 2013 concernant les panneaux publicitaires diffusant des messages dynamiques sur écrans numériques fondée sur le décret du 19 mars 2009 détermine des règles spécifiques pour encadrer le placement de panneaux publicitaires sur les routes régionales et l'octroi des permissions de voirie y relatives. Cette circulaire<sup>169</sup> interdit notamment d'autoriser le placement d'un panneau publicitaire à message dynamique sur écran numérique :

- s'il risque de porter confusion avec une signalisation routière ou de représenter un masque de visibilité par rapport aux usagers de la voie publique ;
- dans un virage ;
- à moins de 75 m d'écoles, de résidences pour personnes âgées, de bâtiments dispensant des soins de santé, d'établissements pouvant engendrer des mouvements de foules ou organisant des événements festifs.

---

169. Dont la légalité est sans doute sujette à caution vu qu'elle semble avoir une portée et un contenu réglementaire, contenu qui aurait peut-être dû trouver place dans un arrêté d'exécution du décret du 19 mars 2009, au regard de son article 3, § 4, 2°.

6. Les agents de la police domaniale sont chargés d'assurer le respect du décret du 19 mars 2009. L'article 6 du décret identifie les policiers domaniaux compétents et les moyens et mesures, notamment contraignantes, qui sont à leur disposition.

Selon l'article 5, § 1, du décret du 19 mars 2009, toute personne qui occupe ou utilise le domaine public régional d'une manière excédant le droit d'usage qui appartient à tous et sans l'autorisation requise de l'autorité gestionnaire est punissable d'une amende de 50 euros au moins et de 10 000 euros au plus. Les mêmes peines sont applicables à :

- ceux qui ne respectent pas les conditions générales d'utilisation du domaine public régional ;
- ceux qui effectuent des travaux sur le domaine public régional sans l'autorisation requise ;
- ceux qui dérobent des biens d'équipement du domaine public régional, des plantations, du matériel ou des matériaux y entreposés pour les besoins de son entretien ou de travaux publics.

Un système de perception immédiate des amendes est organisé par l'arrêté du gouvernement wallon du 15 décembre 2011 portant exécution des articles 8*bis* et 9 du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, récemment modifié par un arrêté du gouvernement wallon du 18 juillet 2019<sup>170</sup>.

#### 4.2.2.3. Le RAVeL

Selon l'article 4 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 janvier 2014 portant exécution des articles 2, alinéa 2, et 3, § 4, du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques et modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 6 décembre 2012 :

- constituent le réseau autonome des voies lentes ou « RAVeL », qualifié de réseau d'intérêt régional : les voies ouvertes exclusivement aux usagers non motorisés tels que les cyclistes, les piétons et les cavaliers, réunissant des conditions suffisantes de largeur, de déclivité et de revêtement pour garantir une utilisation sécurisée des usagers et ayant pour emprise soit un chemin de

---

170. Arrêté du gouvernement wallon du 18 juillet 2019 modifiant l'arrêté du gouvernement du 18 juin 2009 fixant l'entrée en vigueur du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques ainsi que les modalités de désignation des policiers domaniaux et des fonctionnaires habilités à infliger des amendes administratives et l'arrêté du gouvernement wallon du 15 décembre 2011 portant exécution de l'article 8*bis* du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, publié au *Moniteur belge* du 25 novembre 2019.

service le long des voies hydrauliques ou des grands ouvrages hydrauliques, soit une assiette de voies de chemin de fer désaffectées, soit une voirie existante ou à créer ;

- sont cependant intégrées au RAVeL uniquement les voies désignées par le ministre ayant la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques dans ses attributions. Le même ministre est habilité à adopter des normes en matière d'aménagement et de signalisation de police et de sécurité spécifiques au RAVeL.

L'utilisation à des fins privatives du RAVeL<sup>171</sup> requiert aussi une autorisation régionale, délivrée selon les règles et conditions examinées ci-avant.

## 4.3. Autorisation de placement de la signalisation routière

### 4.3.1. *Notion et fondement*

En vertu de l'obligation générale de sécurité qui pèse sur les responsables de chantiers, ceux-ci sont le cas échéant tenus d'obtenir, auprès des services de police compétents du territoire sur lequel sont réalisés des travaux, une autorisation de placement de la signalisation routière nécessaire à assurer la sécurité du chantier.

En effet, l'article 78.1.1. du Code de la route<sup>172</sup> impose à « celui qui exécute les travaux » d'obtenir une autorisation préalable à l'usage de signaux relatifs à la priorité, à l'interdiction de passage, à la déviation de bandes de circulation, etc.

L'objet d'une autorisation de placement de la signalisation routière est donc de préserver la sécurité sur les chantiers, ainsi qu'aux abords de ceux-ci, tant pour les piétons que pour les usagers de la route.

Cette autorisation s'ajoute à l'éventuelle permission de voirie ou à l'éventuel permis de stationnement nécessaire à l'occupation de la voirie. Les principes d'indépendance et de cumul des polices sont donc susceptibles d'être applicables, sous réserve des articulations réglementaires existantes.

---

171. À propos du RAVeL, voir. F. MOSSOUX, « Voiries innommés et mobilité douce en Région wallonne », *APT*, 2012, liv. 3, p. 563.

172. Arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique.

### 4.3.2. Régime et procédure

1. L'autorité compétente pour autoriser le placement de la signalisation routière, lorsque cette dernière est nécessaire, dépend du type de voirie concernée :

- lorsque la signalisation est à placer sur une autoroute, c'est le ministre qui a les autoroutes dans ses attributions ou son délégué qui a la compétence d'autoriser le placement de la signalisation ;
- pour toute autre voirie publique, c'est le bourgmestre ou « son délégué » qui octroie l'autorisation.

Au niveau communal, cette répartition des compétences décisionnelles implique donc, d'une part, que l'autorité communale est susceptible de délivrer une autorisation de signalisation sur une voirie dont elle n'est pas le gestionnaire et, d'autre part, que le bourgmestre peut être amené à délivrer cette autorisation même lorsqu'un règlement communal prévoit que c'est le collège communal qui gère les autorisations d'occupation de voirie.

---

136

En tout état de cause, la multiplicité de règlements encadrant la circulation routière locale, et donc les éventuelles hypothèses de concours de police y liées, sont intrinsèques à la matière, puisque la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière – en partie régionalisée – prévoit expressément la possibilité d'adopter des « règlements complémentaires » destinés à compléter la réglementation générale incluse dans le Code de la route<sup>173</sup>.

2. Le titulaire de l'obligation d'obtenir une autorisation, c'est celui « qui exécute les travaux », c'est-à-dire l'entrepreneur, lorsqu'il y en a un, ou le maître d'ouvrage, lorsqu'il y procède lui-même.

Cette titularité répond à une exigence pratique bien identifiée : la gestion de la signalisation est mieux assurée par le propriétaire/gérant des lieux ou, a fortiori par un professionnel qui maîtrise et parfois détient l'ensemble des outils de signalisation nécessaires.

Il n'en reste pas moins qu'en la matière, celui qui exécute les travaux n'est pas le seul à devoir veiller à la sécurité et à la commodité du passage. En effet, en matière de voiries communales, la commune assume une responsabilité civile particulière liée à son obligation générale de prévention<sup>174</sup>. Par ailleurs, en matière de

---

173. Art. 2 et s.

174. Voir notamment A. VASSART, « La responsabilité et le rôle de la commune en matière de signalisation des chantiers », *op. cit.*, p. 59, et la jurisprudence y citée.

signalisation, elle assure le cas échéant un rôle supplétif en tant que gestionnaire de la voirie publique lorsque celui qui exécute les travaux reste en défaut d'apporter la signalisation adéquate à l'obstacle qu'il a créé<sup>175</sup>.

3. Sur le plan procédural, le Code de la route et l'arrêté ministériel du 7 mai 1999 sont muets quant au formalisme procédural et au(x) délai(s) de traitement de la demande de placement de signalisation.

Dans de nombreux cas, l'autorisation de placement temporaire de signalisation est prévue dans le règlement qui encadre la délivrance des permissions de voirie ou de permis de stationnement<sup>176</sup>, mais ces règlements n'instaurent pas pour autant – ou à tout le moins pas de manière systématique – de procédure.

En réalité, la plupart du temps, le délai dans lequel l'autorisation de placement de signalisation peut être obtenue et le délai de validité de cette autorisation seront fonction de l'autorisation d'occupation de la voirie sur laquelle la première se greffe. L'autorité administrative doit donc nécessairement veiller à bien tenir compte des contraintes imposées par l'autorisation d'occupation de voirie elle-même.

#### 4.3.3. *Contenu et effets*

Le contenu obligatoire de l'autorisation de placement de signalisation est relativement limité puisque l'article 78 du Code de la route précise que l'autorisation détermine « la signalisation routière qui sera utilisée ».

En l'occurrence, cette signalisation doit correspondre à celle contenue dans l'arrêté ministériel du 7 mai 1999 relatif à la signalisation des chantiers et des obstacles sur la voie publique.

Cet arrêté ministériel complète le régime d'autorisation de placement de signalisation routière :

- en prévoyant des obligations supplémentaires dans le chef du titulaire d'autorisation, notamment en termes de durée de la signalisation, de main-

---

175. Article 78.1.2. de l'arrêté ministériel du 7 mai 1999.

176. Voir par exemple le règlement communal de la ville de Liège relatif aux permissions de voirie et plus spécifiquement son article 10, disponible sur <https://www.liege.eu/fr/telechargements/travaux/reglement-permission-de-voirie.pdf> ou encore le règlement général de police Centre Ardenne, en son article 24 : <https://www.bastogne.be/ma-commune/administration/juridique/reglements/reglement-general-de-police-centre-ardenne-pdf>.

tien de l'autorisation sur chantier ou encore de modalité d'exécution de l'autorisation<sup>177</sup> ;

- en prévoyant des conditions minimales à respecter dans la signalisation de chantiers, et ce pour les six types de chantiers qui y sont définis.

L'arrêté ministériel de 1999 dispose par ailleurs expressément que l'autorisation peut « prévoir une signalisation complémentaire » à celle régie par ledit arrêté, laissant de ce fait un pouvoir d'appréciation large dans le contenu de la signalétique imposée.

Il n'en demeure pas moins que l'objet de cette autorisation est limité au placement de la signalisation et que les mesures de circulation plus générales, telles que la limitation d'accès ou la déviation de la circulation, ne peuvent en principe y être visées<sup>178</sup>. En pareille hypothèse, il convient en effet que le bourgmestre adopte un arrêté propre, sur la base de ses compétences de police administrative générale.

L'obligation de motivation formelle contenu dans la loi du 29 juillet 1991 trouve évidemment à s'appliquer à l'autorisation de placement de signalisation, même si, à nouveau, les décisions longuement étayées en la matière sont assez rares et reposent la plupart du temps sur des motifs d'ordre général ou – comme nous l'avons vu – sur des éléments contenus dans les autorisations d'occupation de la voirie qui sont obtenues parallèlement.

#### 4.4. Autres autorisations (encore) ?

Outre les autorisations liées à la voirie identifiées ci-avant, il existe encore une multitude difficilement quantifiable d'autres autorisations domaniales ressemblant à s'y méprendre à des permissions de voirie ou à des permis de stationnement, prévues dans des lois, décrets et règlements spécifiques à certaines matières ou activités. Les principes généraux applicables aux autorisations d'utilisation privative du domaine public identifiés ci-dessus<sup>179</sup> leur sont *a priori* applicables. En voici quelques exemples :

- l'arrêté royal du 26 novembre 1973 relatif aux permissions de voirie prévues par la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique prévoit

---

177. Voir notamment l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel du 7 mai 1999.

178. En ce sens, voir A. VASSART, « La responsabilité et le rôle de la commune en matière de signalisation des chantiers », *op. cit.*, p. 58.

179. Voir *supra*, p. 102.

la délivrance de permissions de voirie pour les besoins de l'établissement de lignes électriques sous ou sur les voies publiques ;

- l'article 37 du Code forestier prévoit une procédure de notification à la commune lorsque des opérations de débardage doivent être menées par des exploitants forestiers sur les voiries communales. La commune ne doit pas autoriser l'opération, mais elle peut exiger l'établissement d'un état des lieux ;
- la circulaire du 4 mars 1998 relative aux dépôts de bois sur les dépendances des routes de la Région organise l'octroi d'autorisation de dépôt de bois sur les dépendances des routes régionales ;
- l'article 19 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz prévoit une permission de voirie pour les travaux relatifs au réseau de distribution de gaz ;
- la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines prévoit diverses autorisations dont certaines semblent de nature domaniale<sup>180</sup>. Cette loi prévoit également que les communes doivent adopter des règlements pour encadrer l'utilisation du domaine public par les exploitants des activités ambulantes et foraines. L'attribution des emplacements doit suivre une procédure organisée dans le détail, avec une mise en concurrence, selon l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités foraines et des activités ambulantes de gastronomie foraine.

## 5. OPPORTUNITÉ DE RECOURIR À LA VOIE CONTRACTUELLE

1. Selon une doctrine désormais majoritaire, l'administration peut librement choisir d'agir par voie contractuelle dans le cadre de son action publique, pour autant que, d'une part, ce choix ne soit pas interdit par le législateur et que, d'autre part, les principes généraux de droit administratif soient respectés<sup>181</sup>.

Pour ce qui concerne l'occupation du domaine public au sens large, la figure de la concession domaniale est fréquemment rencontrée.

---

180. Voir les articles 19 et suivants de la loi du 25 juin 1993.

181. En ce sens, voir P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 544.

Cela étant, la doctrine enseigne que l'exercice des compétences de police est en règle générale peu conciliable avec la conclusion d'une convention<sup>182</sup>. À suivre cette position, les cas dans lesquels une concession domaniale peut répondre aux préoccupations de sécurité et de circulation du public sur les voiries publiques sont donc rares.

2. Ni la réglementation relative aux marchés publics ni même la récente loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession ne s'appliquent forcément à la conclusion d'un contrat de concession domaniale.

Pour que ce soit le cas, il faut que la concession s'inscrive dans le cadre d'une opération complexe qui implique soit de rentrer dans le champ d'application des marchés publics, soit – comme c'est plus souvent le cas – dans le champ d'application de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession au motif que la concession implique un droit d'exploitation d'un service public sur le domaine public ou une concession de travaux publics en domaine public.

---

140

---

Ce n'est que dans cette mesure que la conclusion d'un contrat de concession domaniale doit être précédée d'une mise en concurrence et respecter une mesure de publicité adéquate sur la base de ces réglementations.

En tout état de cause, les principes généraux de droit administratif doivent être appliqués à la concession domaniale. Il s'agit de règles auxquelles les concessions d'occupation de voirie n'échappent pas<sup>183</sup>. Par conséquent, lorsqu'aucune réglementation particulière ne s'applique et que la concession domaniale a pour conséquence de créer, dans le chef du concessionnaire, un avantage économique susceptible de porter atteinte au principe de concurrence sans que l'attribution exclusive de cet avantage soit justifiée par des circonstances propres à l'espèce, la mise en concurrence et l'adéquate publicité de la conclusion de la concession sont nécessaires. Il s'agit là d'exigences qui ressortent des principes d'égalité, de concurrence et de transparence qui trouvent à s'appliquer en la matière.

3. Par ailleurs, s'agissant d'une occupation du domaine public, la concession doit demeurer en elle-même *précaire et révocable*.

Ces caractéristiques impliquent selon nous que l'opportunité de choisir la voie contractuelle est sans doute toute relative dans le chef du pouvoir public.

---

182. R. ANDERSEN, « Autorité et contrat dans l'administration moderne en Belgique », *Annuaire européen d'administration publique*, 1997, p. 40.

183. Voir D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 155 et s. ainsi que la jurisprudence y citée.

Certes, la voie contractuelle permet au concessionnaire d'obtenir une certaine « stabilité » dans son occupation et la figure du contrat rend, en quelques sortes, le droit d'occupation plus « attractif »<sup>184</sup>.

Il n'en demeure pas moins qu'en choisissant la voie du contrat en matière d'occupation de voirie, l'autorité publique engage le cas échéant sa responsabilité en cas de réduction de sa marge de « retrait » de la relation contractuelle, laquelle est pourtant nécessaire au respect de la loi de changement et aux caractéristiques propres à l'occupation du domaine public<sup>185</sup>.

Dans cette mesure, la prudence recommande sans doute à l'administration, à tout le moins en matière d'occupation de la voirie publique, de ne recourir à la concession que si la loi le prévoit ou que si elle est en mesure d'assurer, dans la relation contractuelle, une résiliation à tout moment et sans indemnité.

Ainsi, si l'intérêt de recourir au contrat est évident dans les hypothèses où la concession résulte d'un besoin de l'administration, le contrat nous semble assez peu indiqué pour les occupations de la voirie publique qui ne répondent qu'à des besoins strictement privés qui ne se confondent pas avec l'intérêt général.

4. Enfin, en tout état de cause, la possibilité, voire l'obligation<sup>186</sup>, de recourir à l'application d'une redevance à titre de contre-prestation relative à la mise à disposition de la voirie ne semble pas être un argument réellement pertinent pour le choix ou non de recourir au contrat, puisque les redevances pour occupation du domaine public sont en général prévues dans les règlements applicables, indépendamment du mode de gestion du domaine public.

Tout au plus peut-on imaginer que la voie contractuelle – et plus particulièrement la figure du contrat de concession – permet le cas échéant à l'administration d'envisager une contre-prestation plus élevée que la simple redevance communale en l'échange d'un droit d'exploitation plus large que le simple droit d'occupation du domaine public. En pareille hypothèse, l'avantage est évidemment que le contrat conclu et donc consenti par l'administré évite en général un contentieux sur la proportionnalité et/ou la légalité de ladite contrepartie.

---

184. En ce sens, D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 159.

185. En ce sens, M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, Story Scientia, 1991, p. 350.

186. Il semble en effet difficilement concevable que la voirie publique puisse être occupée à titre gratuit, à tout le moins au-delà d'un certain délai raisonnable d'occupation.

## 6. VOIES DE RECOURS ET ASPECTS CONTENTIEUX

Les décisions d'octroyer, de refuser, de modifier ou de retirer une autorisation liée à la voirie (permissions de voirie, permis de stationnement et autres) peuvent faire l'objet de recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'État<sup>187</sup>.

La légalité de ces décisions peut également, mais plus exceptionnellement, être débattue devant le juge judiciaire<sup>188</sup> compétent pour statuer sur des droits subjectifs et pas au contentieux objectif de la légalité des actes administratifs. Le juge judiciaire peut par exemple être saisi :

- dans le cadre d'une action entre personnes privées portant sur le respect des droits conférés par une autorisation domaniale<sup>189</sup> ;
- dans le cadre d'une action contre l'autorité qui mettrait fin à l'autorisation en commettant une faute<sup>190</sup>.

142

À défaut de recours administratif organisé en la matière, c'est donc principalement devant le Conseil d'État que se noue le contentieux relatif aux autorisations liées à la voirie. Sa jurisprudence a apporté notamment les enseignements suivants, de manière non exhaustive :

- s'agissant d'actes administratifs unilatéraux, les autorisations liées à l'occupation de la voirie constituent de manière générale des actes attaquables devant le Conseil d'État<sup>191</sup> ;
- une décision de retrait d'autorisation domaniale portant sur une terrasse peut, d'un point de vue temporel, faire l'objet d'une demande de suspension d'extrême urgence dans le cas où cette décision produit déjà ses effets deux jours après avoir été arrêtée, compte tenu de la durée de la procédure en suspension ordinaire<sup>192</sup>. La demande a cependant été rejetée dans le cas d'espèce, car le manque à gagner allégué à l'appui de la demande n'était pas grave ;

187. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 175. Voir aussi la jurisprudence citée ci-après.

188. M.-A. FLAMME, *op. cit.*, p. 1048 ; D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 85 et p. 92.

189. Voir *supra*, p. 118.

190. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 175.

191. C.E., 6 juillet 1999, n° 81.700, Torfs.

192. C.E., 21 décembre 2001, n° 102.276, s.p.r.l. Moeder Ilsa.

- le moyen pris de l'incompétence du bourgmestre ou du collège communal pour octroyer respectivement un permis de stationnement ou une permission de voirie est d'ordre public<sup>193</sup>, ce qui implique qu'il peut être soulevé tardivement, après l'introduction du recours, ou même d'office par le Conseil d'État et son auditeur ;
- une commune peut retirer un permis de stationnement accordé à titre précaire sans nécessairement devoir se fonder sur son règlement communal relatif à « l'occupation de l'espace public-terrasses ». L'autorité administrative apprécie en effet librement l'opportunité du retrait du permis de stationnement et dispose, à cet égard, d'une compétence discrétionnaire<sup>194</sup> ;
- la décision par laquelle une autorité administrative octroie une concession est un acte administratif unilatéral que le Conseil d'État peut annuler lorsque seule sa légalité objective est contestée, c'est-à-dire quand le recours ne porte pas directement sur la méconnaissance d'un droit subjectif ou sur la réparation du préjudice découlant de la violation d'un tel droit<sup>195</sup>.

## 7. CONCLUSION

En matière d'occupation de la voirie publique ou d'exploitation d'activités sur celle-ci, un projet peut requérir une multitude d'autorisations différentes, relevant de diverses polices administratives.

Si nous pensons que le régime de domanialité publique n'est pas constitutif en soi d'une police administrative et que les polices administratives liées à la voirie sont multiples, l'application nécessaire, aux autorisations liées à l'occupation de la voirie, en sus des règles du droit de la domanialité publique, des principes d'indépendance et de cumul des polices administratives rend aujourd'hui inutilement compliquée la lisibilité de la matière et est source d'un sentiment d'insécurité juridique.

À cet égard, la multiplicité des régimes communaux des permissions de voirie communales – il y a potentiellement autant de régimes que de communes wallonnes – saute aux yeux, alors que le régime des permissions de voirie régionales est pour l'essentiel opportunément intégré et uniformisé dans le décret du 19 mars 2009 et ses arrêtés d'exécution. Les préoccupations qui ont présidé à son

193. C.E., 27 juin 2000, n° 88.281, Dinnecourt ; C.E., 23 septembre 1992, n° 40.466, Wynands.

194. C.E., 30 octobre 2006, n° 164.249, s.a. Huntjens & Huygens.

195. C.E., 22 juillet 2014, n° 228.100, Doutreloux.

adoption démontrent un besoin d'intégration<sup>196</sup> : il s'agit d'organiser un régime de police harmonisé, qui répond par ailleurs à des préoccupations qui se confondent, pour l'essentiel, à celles attribuées à la police administrative générale : une bonne circulation du public, la préservation du patrimoine public, la sécurité du passage, la tranquillité des riverains ...

Dans ce contexte, s'il paraît évidemment louable de promouvoir et défendre l'autonomie et les particularités de chaque commune en matière d'utilisation de ses voiries, on ne peut nier le constat qu'il est périlleux pour l'administré de déterminer la norme qui s'applique à sa situation.

En outre, l'examen des régimes d'autorisations met en lumière non seulement une disparité des procédures dans le formalisme et les délais d'instruction, mais également des lacunes potentielles en termes de garanties procédurales, particulièrement en ce qui concerne les occupations de voiries les plus impactantes : absence de conséquence du silence de l'administration, absence d'harmonisation des critères d'appréciation ou encore absence de publicité, voire de participation du public ou d'évaluation environnementale ...

En fin de compte, le droit des autorisations liées à la voirie découle d'un régime clairement ancien, essentiellement non écrit et bien rôdé, qui a fait l'objet de certaines évolutions disparates et semble devenu plus opaque et plus complexe à cause, entre autres, de la prolifération des textes et des corps de règles distincts.

Réjouissons-nous dès lors que la jurisprudence, bien que peu abondante, ait un effet d'harmonisation des principes applicables à ces autorisations. Mais gageons également que – sans encourager à l'inflation législative, que du contraire – la matière gagnerait en sécurité juridique si elle était encadrée dans une norme à valeur législative intégrant les éléments de régime qui existent déjà et définissant les principes et procédures de régime communs aux réglementations locales.

Un cadre normatif intégré pour toutes les autorisations liées à la voirie : voilà une idée qui mériterait de faire – ou de poursuivre – son chemin ...

---

196. Comme en atteste l'article 1<sup>er</sup> du décret du parlement wallon du 19 mars 2009 : « Le présent décret a pour but de préserver l'intégrité, la propreté, la sécurité, la viabilité et la disponibilité du domaine public régional routier (...). »