



**NOTE POUVANT SERVIR DE BASE A UN AVANT-PROJET DE DECRET
RELATIF A LA VOIRIE COMMUNALE**

**AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE DU 9 NOVEMBRE 2010**

SYNTHESE

Lors de sa réunion du 9 novembre 2010, le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a rappelé la nécessité de réformer globalement le régime de la voirie communale et a approuvé une note pouvant servir de base à un avant-projet de décret en ce sens.

En effet, actuellement, les voiries communales se subdivisent en deux sous-catégories: les voiries vicinales et les voiries communales innomées. Chacune d'elles est soumise à un régime juridique distinct issu respectivement d'une loi de 1841 relative à la voirie vicinale et des articles 129 et suivants du Cwatupe.

La différence entre ces deux types de voiries communales ne se justifie plus aujourd'hui et est empreinte d'incohérence liée à l'évolution qu'ont connue au fil des décennies l'aménagement du territoire et la mobilité. En outre, la loi de 1841 est en décalage complet avec la réalité actuelle, les enjeux liés aux modes de déplacement doux et toute idée de simplification administrative : obligation d'entretien en nature à charge de chaque chef de famille, extinction par prescription des voiries vicinales, large pouvoir de décision des provinces mais prise en charge financière de ces décisions par les communes, ...

Suite à ces constats, il s'avère ***nécessaire de réformer globalement le régime de la voirie communale***. Cette volonté est d'ailleurs reprise dans la déclaration de politique régionale de l'actuel Gouvernement qui "*propose de réviser le régime de la voirie communale, en ce compris un nouvel Atlas de la voirie communale, afin d'y intégrer les actuelles voiries vicinales et communales ou innomées. Le nouveau régime sera adapté aux exigences de la mobilité intra- et inter-communale, et en particulier à la mobilité lente. Il abrogera la loi de 1841 sur les chemins vicinaux et ses arrêtés d'exécution*" (p. 166).

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a ainsi préparé la présente note qui pourrait servir de base pour un avant-projet de décret. Celle-ci a pour objectif de garantir aux communes la maîtrise, au sens large, de leurs voiries, de la manière la plus efficace et équilibrée que possible, en tenant compte des réalités et enjeux actuels.

Il est opté pour ***un seul et même régime s'appliquant à toutes les voiries communales*** (vicinale ou innomée). Le texte ***s'inspire du régime actuellement applicable à la voirie communale innomée*** et plus précisément des récents articles 129 et suivants du Cwatupe.

Le rôle des provinces en matière de voirie est fondamentalement revu. Ainsi, leur pouvoir de décision sur les voiries vicinales (alors que les communes doivent assurer la prise en charge financière de ces décisions), prévu par la loi de 1841, est supprimé notamment au vu des lenteurs administratives qu'il génère. ***La compétence de décision en matière de voirie communale appartiendrait au seul gestionnaire de celle-ci, à savoir la municipalité, autorité la mieux informée des réalités de terrain.***

Si le pouvoir de décision des provinces apparaît comme obsolète, l'aide apportée par leurs services techniques est souvent appréciée par les agents communaux, notamment dans les petites localités. C'est pourquoi, à l'instar de ce qui existe en matière de sanctions administratives (agent sanctionnateur provincial), la ***commune pourrait, dans le cadre de ses missions, requérir l'expertise des services techniques provinciaux.***

Cet avant-projet entend également préserver la pérennité du réseau viaire communal en mettant ***fin à l'extinction des voiries par non usage trentenaire*** tel que prévu dans la loi de 1841. Cette loi a ainsi permis la disparition de nombreux chemins et sentiers, au grand dam de l'intérêt général. Notons en outre qu'une proposition de décret a récemment été déposée au Parlement wallon afin de rendre ces voiries imprescriptibles (Proposition de décret visant à modifier la L. du 10.4.1841 sur les chemins vicinaux, *Parl w.*, sess. ord. 2010-2011, doc. n° 234).

La pérennité du réseau de voiries est également garantie par la ***création d'un nouvel atlas de la voirie communale***. Celui-ci comprendra des plans et des inscriptions scripturales permettant à celui qui le consulte de connaître la localisation exacte des voiries communales et leurs caractéristiques. Cet outil se doit d'être pratique et coordonné à l'échelle de la Région wallonne. ***Son élaboration et sa gestion incomberaient dès lors à l'Administration régionale.*** Il est également crucial que l'Atlas soit facilement accessible. Le Gouvernement serait dès lors tenu de mettre les outils techniques (logiciels, ordinateurs, ...) nécessaires à sa consultation à la disposition des communes.

Au-delà de leur préservation, l'avant-projet de décret vise à renforcer le maillage des voies publiques en ***permettant la création d'une voirie communale, reprise dans un plan général d'alignement, par un usage du public durant dix années.*** L'usage du public serait présumé, sauf constatation par la commune ou preuve du contraire apportée par le tiers intéressé. La commune conserverait donc la maîtrise de son réseau, adoptant, en amont, un plan général d'alignement et pouvant par la suite constater l'absence d'usage du public.

1. PROPOSITION DE TEXTE POUVANT SERVIR DE BASE A UN AVANT-PROJET DE DECRET SUR LA VOIRIE COMMUNALE

Définition

Art. 1

Pour l'application du présent décret, on entend par:

1° *Voirie communale*: ensemble de la voirie publique dont la gestion incombe à l'autorité communale ; elle rassemble la voirie communale innommée et la voirie vicinale existant au moment de l'adoption du présent décret ainsi que les voiries communales créées conformément au présent décret;

2° *Atlas de la voirie communale*: document cartographique et descriptif de la voirie communale dressé en application du présent décret comportant des plans et des indications scripturales;

3° *Plan général d'alignement*: plan fixant la limite entre la voie publique et les propriétés privées qui lui sont limitrophes;

4° *Modification d'une voirie communale*: redressement, élargissement ou rétrécissement de la voirie communale; elle ne vise pas la modification de l'équipement de voirie;

5° *Redressement*: modification de l'axe de direction d'une voirie; sa localisation de manière manuscrite nécessite l'élaboration d'un plan, contrairement à l'élargissement et au rétrécissement pour lequel une simple inscription scripturale suffit.

Plan général d'alignement de la voirie communale

Art. 2 – Procédure

Sans préjudice de l'article 10, par. 1^{er}, 3^e alinéa, le conseil communal décide de l'élaboration du projet de plan général d'alignement. À la demande du conseil communal, le collège communal élabore et soumet à enquête publique de trente jours le projet de plan d'alignement.

Préalablement à l'ouverture de l'enquête publique, le collège en informe le service technique provincial et, le cas échéant, les collèges communaux des communes situées à moins d'un kilomètre de la voirie concernée par le plan d'alignement afin que ceux-ci puissent remettre leurs observations avant la clôture de l'enquête publique.

Dans les nonante jours à dater de la clôture de l'enquête publique, le conseil communal prend connaissance des résultats de l'enquête publique et arrête, le cas échéant, le plan d'alignement; à défaut, le plan d'alignement est réputé refusé. Le public en est informé suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Les dispositions relatives à l'adoption du plan d'alignement sont applicables à sa révision.

Art. 3 – Forme et contenu

Le Gouvernement peut arrêter la forme et le contenu du plan d'alignement.

Art. 4 – Effets

Le plan d'alignement est arrêté sans préjudice des droits civils des tiers.

Il permet cependant la prescription décennale visée à l'article 6.

Art. 5 – Inscription à l'Atlas

Le plan général d'alignement fait l'objet d'une inscription à l'Atlas de la voirie communale.

Dans les trente jours qui suivent l'adoption du plan général d'alignement, le collège communal transmet à l'administration régionale une copie du plan général d'alignement afin qu'il procède à la mise à jour de l'Atlas. Cette mise à jour s'effectue dans le mois qui suit la réception de ces documents.

La forme et le contenu de l'Atlas sont déterminés par le Gouvernement. Celui-ci contiendra au minimum la date et les références de la décision du conseil.

Création d'une voirie communale par prescription

Art. 6 – Principe

Une voirie communale peut être créée par prescription de dix ans par l'usage du public, lorsqu'elle est reprise dans un plan général d'alignement.

L'usage du public s'entend d'actes répétés, même accidentels et irréguliers, de passage, à des fins de circulation publique ne reposant pas sur un droit réel ou personnel dans le chef du ou des utilisateurs.

Art. 7 – Objet de la prescription et charge de la preuve

Par. 1^{er} L'usage du public entraîne la constitution d'une servitude publique de passage.

Toute voirie reprise dans un plan général d'alignement est réputée faire l'objet d'un usage du public, sauf preuve du contraire acceptée par le conseil communal ou constatée par un juge. La preuve du contraire interrompt la prescription.

Par. 2 Si, à l'usage du public, s'ajoute un ou plusieurs actes d'appropriation posés par la commune, la voirie communale lui appartient en pleine propriété à l'expiration d'un délai de dix ans débutant à partir du premier de ces actes.

Art. 8 – Inscription à l'Atlas

La création d'une voirie communale par prescription fait l'objet d'une inscription à l'Atlas de la voirie communale à l'expiration du délai décennal visé à l'article 6. La commune informe l'administration régionale de l'éventuelle preuve contraire visée à l'article 7, paragraphe 1.

Dans le mois qui suit l'expiration de ce délai, l'administration régionale met à jour l'Atlas de la voirie communale.

La forme et le contenu de l'Atlas sont déterminés par le Gouvernement. Celui-ci précisera au minimum qu'il est créé une voirie communale.

Ouverture, modification ou suppression de la voirie communale

Art. 9 - Principe

Nul ne peut ouvrir, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal.

L'accord ne dispense pas de l'obtention des autres autorisations requises notamment par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie.

Art. 10 – Procédure

Par. 1. Toute personne physique ou morale dans le cadre de sa demande de permis visée aux articles 84, 87 ou 88 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie ou le conseil communal peut soumettre, par envoi au collège communal, une demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale.

Le dossier de demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale, transmis au conseil communal, comprend un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ainsi qu'une justification de la demande eu égard notamment au maillage des voiries et aux compétences dévolues à la commune en matière de sécurité, de commodité de passage et de tranquillité et au maillage des voiries.

En cas d'ouverture ou de redressement de la voirie communale, le dossier de demande comprend en outre un plan général d'alignement, établi par le demandeur.

Le Gouvernement wallon peut déterminer la forme et le contenu de la demande.

Par. 2 Dans les trente jours à dater de la réception de la demande, le collège communal soumet la demande, en ce compris, le cas échéant, le plan général d'alignement, à enquête publique de trente jours.

Au plus tard à l'ouverture de l'enquête publique, le collège en informe le service technique provincial et, le cas échéant, les collèges communaux des communes situées à moins d'un kilomètre de la voirie concernée par le plan d'alignement afin que ceux-ci puissent remettre leur observation au plus tard à la clôture de l'enquête publique.

Par. 3 Le conseil communal prend connaissance des résultats de l'enquête publique et, dans les nonante jours à dater de la clôture de l'enquête, marque, le cas échéant, son accord sur l'ouverture, la modification ou la suppression de la voirie communale; à défaut, la demande est réputée refusée. Le collège communal informe, par envoi, le demandeur dans les quinze

jours à dater de la décision ou de l'absence de décision; le public est informé suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Par. 4 En cas d'ouverture ou de redressement, le conseil communal se prononce simultanément, par décision distincte, sur la demande et sur le projet de plan d'alignement. La décision d'ouvrir ou de redresser une voirie communale nécessite l'adoption du plan général d'alignement.

La décision de supprimer une voirie communale entraîne l'abrogation du plan général d'alignement y relatif.

Art. 11 – Combinaison avec la demande de permis

Lorsque la demande de permis visée aux articles 84, 88 ou 89 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale, l'autorité chargée de l'instruction envoie, au stade de la complétude de la demande de permis, au collège communal la demande d'ouverture, de modification ou de suppression de ladite voirie communale, conformément à l'article 10.

Dans ce cas, les délais d'instruction de la demande de permis sont prorogés de 150 jours.

Lorsque l'objet de la demande de permis est soumis à enquête publique, le collège communal organise une enquête publique conjointe pour la demande de permis, pour la demande relative à la voirie communale ainsi que, le cas échéant, pour le projet de plan d'alignement. La durée de l'enquête publique conjointe correspond à la durée maximale requise par les différentes procédures concernées.

Art. 12 – Inscription à l'Atlas de la voirie communale

La voirie communale telle qu'ouverte, modifiée ou supprimée fait l'objet d'une inscription à l'Atlas de la voirie communale.

Dans les trente jours qui suivent la décision du conseil communal, le collège communal transmet à l'administration régionale une copie de la décision du conseil communal ainsi que, le cas échéant, du plan général d'alignement afin qu'il procède à la mise à jour de l'Atlas. Cette mise à jour s'effectue dans le mois qui suit la réception de ces documents.

La forme et le contenu de l'Atlas sont déterminés par le Gouvernement. Celui-ci contiendra au minimum la date et les références de la décision du conseil.

Atlas de la voirie communale

Art. 15 - Principe

L'ensemble des voiries communales, telles qu'ouvertes ou créées, ainsi que leurs modifications font l'objet d'une inscription à l'Atlas de la voirie communale. La suppression d'une voirie communale fait l'objet d'une simple mention.

L'atlas des voiries communales est centralisé et géré par l'administration régionale.

Il appartient au Gouvernement de définir la forme et le contenu de l'Atlas, lequel comportera notamment des plans de délimitation de chaque voirie communale.

Art. 16 - Elaboration

Afin de garantir son uniformité, l'administration régionale élabore l'Atlas, sur la base notamment des informations dont disposent les autorités communales, en collaboration avec les services techniques communaux et provinciaux.

L'atlas est établi dans un délai de cinq ans à dater de l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 17 – Procédure d'adoption de l'atlas élaboré

Par. 1^{er} Le conseil communal adopte provisoirement l'Atlas élaboré par l'administration régionale en ce qui concerne les voiries communales sises sur son territoire.

Le collège communal soumet l'Atlas à enquête publique de trente jours.

Le conseil communal prend connaissance des résultats de l'enquête publique et, le cas échéant, adopte totalement ou partiellement l'Atlas en ce qui concerne les voiries communales sises sur son territoire.

Une copie de cette délibération est envoyée à l'administration régionale. Le public est informé suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Par. 2 En cas de refus ou d'adoption partielle, les considérations du conseil communal qui justifie sa décision sont envoyées à l'administration régionale.

L'administration régionale modifie l'Atlas en vue de le faire correspondre aux considérations visées à l'alinéa 1^{er} dans les trois mois à dater de leur notification.

L'atlas tel que modifié fait l'objet de la procédure prévue au paragraphe 1^{er}. Si cette modification fait suite à une adoption partielle par le conseil communal, la délibération du conseil communal ainsi que l'enquête publique, ne porte que sur la partie restante.

Art. 18 – Modification de l'atlas

(par soucis de compréhension : prévu aux art. 5, 8 et 12)

Art. 19 - Accès

Toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt a accès à l'Atlas. Le Gouvernement détermine les modalités et l'étendue de cet accès.

Chaque commune a librement accès à l'Atlas de la voirie communale. Le Gouvernement détermine les modalités de cet accès.

Le Gouvernement veille à ce que chaque commune dispose des moyens techniques nécessaires à la consultation et l'utilisation de cet Atlas.

De la gestion des voiries communales

Art. 20 - Principe

La surveillance, la police et l'entretien de la voirie communale appartient à la commune, sans préjudice des dispositions légales, réglementaires ou contractuelles permettant à la commune de faire supporter ces tâches à un tiers.

Art. 21 – Mise à disposition des services techniques provinciaux

En vue d'exercer ses missions, le conseil communal peut requérir l'expertise des services techniques provinciaux.

La province reçoit de la commune concernée une indemnité pour les prestations effectuées. Un accord concernant le montant de l'indemnité et les modalités de cette rétribution doit être préalablement conclu entre le conseil communal et le conseil provincial.

Art. 22 – Règlements provinciaux existants

Les règlements provinciaux existants et appliqués au jour de l'entrée en vigueur du présent décret font l'objet d'une adoption par le conseil communal.

Les services techniques provinciaux réunissent ces règlements provinciaux et les envoient au conseil communal dans un délai de 3 mois à dater de l'entrée en vigueur du présent décret.

Dans les 3 mois de leur réception, ces règlements font l'objet, le cas échéant, d'une confirmation totale ou partielle par le conseil communal en ce qui concerne ses voiries communales; à défaut, ils sont réputés abrogés.

Le public est informé de cette décision suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Dispositions modificatives, transitoires et entrée en vigueur

Art. 23

Les dispositions suivantes sont abrogées:

1° la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux;

2° les articles 129 à 129 quater du Cwatupe;

3° [+ Modification Cwatupe art. 4]

4° [+ modification du décr. 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, art. 96]

Art. 24

L'Atlas de la voirie communale adopté totalement ou partiellement selon l'article 17, paragraphe 1^{er} entre en vigueur pour la commune concernée le cinquième jour suivant sa publication.

Art. 25

Les règlements provinciaux existants et appliqués le jour de l'entrée en vigueur du décret restent d'application jusqu'à leur abrogation tacite ou expresse prévue à l'article 22.

2. COMMENTAIRE GENERAL DE LA PROPOSITION DE TEXTE

L'avant-projet de décret vise à modifier le régime de la voirie communale. Actuellement, celle-ci se subdivise en deux catégories, soumises chacune à un statut juridique bien distinct : les voiries vicinales et les voiries communales innomées.

Les voiries vicinales sont régies par la loi du 10 avril 1841 relative aux chemins vicinaux. A l'origine, le champ d'application de cette loi portait sur les voies de communication desservant les communes rurales ou reliant celles-ci entre elles. Ces voies faisaient l'objet d'une inscription à l'Atlas des chemins vicinaux afin de préserver leur pérennité. En effet, nombre d'entre elles avaient presque complètement disparu ou n'étaient plus praticables en 1841, rendant partiellement inaccessibles certaines localités rurales.

L'esprit du législateur en 1841 était également de faire de ces chemins vicinaux, des voies de communication servant de complément aux routes provinciales, dont elles constitueraient en quelque sorte une branche secondaire.

Au fil des décennies, cette loi a perdu sa raison d'être. Certaines voiries vicinales se sont urbanisées et le réseau des voiries communales, fort de 72.000 kilomètres, ne représente aucunement une branche secondaire des quelques 714 kilomètres de routes provinciales.

L'évolution des voiries vicinales dans le temps doit sans conteste être appréciée au regard de celle qu'ont connue les voiries communales innomées. Ces dernières consistent en une classe résiduaire rassemblant toutes les voies publiques qui ne sont ni régionales, ni provinciales, ni vicinales. Au fil des ans, cette catégorie s'est donc enrichie de l'ancienne voirie urbaine – soumise à la loi du 1^{er} février 1844, abrogée depuis –, des voiries délaissées par l'Etat, la Région et les provinces, des nouvelles voiries créées par la commune et non reprises à l'Atlas des chemins vicinaux ou encore des voiries créées et cédées à titre de charge d'urbanisme dans le cadre d'un lotissement.

Par conséquent, à l'heure actuelle, la distinction entre voirie vicinale et voirie communale innomée ne se justifie plus. Elle est partant incompréhensible pour le citoyen et parfois imperceptible pour certains techniciens.

Il est donc nécessaire de réformer globalement le régime de la voirie communale en vue de le faire correspondre à la réalité et aux nécessités actuelles.

Le projet de décret opte pour un seul et même régime s'appliquant à toutes voiries communales, quels que soient leur caractère (rural, urbain, ...), leur hiérarchisation (voirie à fonction de circulation, à fonction de séjour, ...) ou leur gabarit (sentier, chemin, ...). Au vu de l'évolution rapide que connaissent l'aménagement du territoire et la mobilité, il est vain de tenter de figer les voiries dans des catégories distinctes, au risque d'avoir d'ici quelques années des discordances entre cette classification et la situation de terrain, comme il en existe pour les voiries vicinales actuelles.

Une uniformisation cohérente implique d'adapter le régime de la voirie communale innomée, notamment les articles 129 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, et de la voirie vicinale, notamment la loi de 1841, aux exigences de la simplification administrative.

L'avant-projet de décret entend ainsi mettre un terme aux dispositions obsolètes de la loi de 1841. L'on relèvera entre autres la question du pouvoir de décision, notamment quant à l'ouverture, la modification et la suppression de chemins vicinaux qui, selon la loi de 1841, appartient au collège provincial. Si cette tutelle pouvait se justifier en 1841 compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur, il convient dorénavant d'y mettre un terme au vu de l'évolution qu'ont connue les voiries communales au cours des 170 dernières années et de l'avenir dévolu aux routes provinciales, à savoir leur transfert à la Région.

Il est dès lors nécessaire que la compétence de décision en matière de voirie communale appartienne au gestionnaire de celle-ci, à savoir l'autorité communale. En ce qu'elle est l'autorité la plus proche et la mieux informée des réalités de terrain, les décisions d'ouverture, de modification ou de suppression de voirie, engageant incontestablement la municipalité (entretien, responsabilité, ...), doivent lui revenir sans aucune forme de tutelle.

A l'instar de ce qui existe en matière de sanctions administratives, la commune doit pouvoir, dans le cadre de ses missions, requérir l'expertise des services techniques provinciaux, moyennant rétribution. La compétence technique de ce personnel provincial est incontestable. La plus-value qu'ils peuvent apporter au travail des agents communaux, notamment dans les petites localités, doit donc être conservée.

Le pouvoir de police, accessoire indissociable à la gestion des voiries, doit n'appartenir qu'aux municipalités. Les règlements provinciaux y relatifs devront dès lors être confirmés par le conseil communal dans un certain délai ; à défaut, ils seront réputés abrogés. L'objectif de cette confirmation est double. Premièrement, il permet de rassembler les textes existants et appliqués au jour de l'entrée en vigueur du projet de décret en mettant un terme à certaines incertitudes juridiques quant à leurs éventuelles désuétudes. Ensuite, il permet à la commune de s'approprier ou non le texte, en fonction de l'intérêt général. A terme, il sera ainsi possible de déterminer clairement quelles sont les règles de police applicables à chaque voirie communale.

En outre, cette réforme entend préserver la pérennité des voiries communales existantes. Ainsi, il est mis fin à l'extinction des voiries par non usage trentenaire tel que prévu dans la loi de 1841. Cette exception à l'imprescriptibilité des biens du domaine public a en effet conduit à une perte importante du patrimoine viaire communal. L'avant-projet se pose ainsi en garant de la mobilité des habitants, en particulier celle des modes de déplacement doux s'effectuant sur les petits sentiers.

Au-delà de sa préservation, l'avant-projet de décret vise à renforcer le maillage des voies publiques en permettant la création d'une voirie communale, reprise dans un plan général d'alignement, par un usage du public durant dix années. L'usage du public sera présumé, à charge pour le tiers d'apporter la preuve du contraire. La commune conserve donc la maîtrise de son réseau dès lors qu'elle adopte, en amont, un plan général d'alignement. Les usagers quant à eux bénéficient, après l'écoulement d'un délai raisonnable, de l'usage et des garanties d'une servitude publique de passage, empêchant ainsi tout tiers de s'opposer à son effectivité.

La pérennité du réseau de voirie est également garantie par la création d'un atlas de la voirie communale. Celui-ci comprendra des plans et des inscriptions scripturales de manière à permettre, à celui qui le consulte, de connaître la localisation exacte des voiries communales et leurs caractéristiques. Cet outil doit être pratique et coordonné à l'échelle de la Région wallonne. Il est donc essentiel que son élaboration et sa gestion incombent à l'administration régionale. L'Atlas se doit également d'être facilement accessible. Le Gouvernement doit dès lors mettre les outils techniques (logiciels, ordinateurs, ...) nécessaires à sa consultation à la disposition des communes.

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE TEXTE

Définition

Art. 1

Cet article définit une série de notions utilisées dans le projet de décret.

Le concept de voirie communale regroupe toutes les voiries communales existantes au jour de l'entrée en vigueur du présent décret, à savoir la voirie vicinale et la voirie communale innommée. S'y ajoutent les voiries communales créées postérieurement en application du décret.

L'Atlas de la voirie communale a pour but de permettre à celui qui le consulte de déterminer le tracé et le régime exacts des voiries communales. Il est par conséquent composé de plans et d'indications scripturales (légende, statut de la voirie, ...).

La modification d'une voirie communale vise son redressement, son élargissement ou son rétrécissement. Il est expressément prévu que la modification des équipements de voirie n'est pas visée, et ce afin d'éviter une interprétation extensive de la notion de modification par le Conseil d'Etat (v. C.E. 6.06.2008, n°183.934 ; C.E. 24.1.2008, n° 178.932 ; C.E. 21.6.2007, n°172.533 ; C.E. 3.2.2006, n°154.481), à l'instar de ce qui est prévu à l'article 129bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie.

On entend par redressement, la modification de l'axe de direction d'une voirie qui, pour être localisée de manière manuscrite, nécessite l'élaboration d'un plan. Il s'agit ici d'une différence fondamentale avec l'élargissement et le rétrécissement. Ces derniers ne nécessitent aucun plan pour la transcription de leur localisation, une simple inscription scripturale mentionnant le tronçon élargi ou rétréci et sa largeur suffit.

Plan général d'alignement de la voirie communale

Art. 2 – Procédure

La procédure d'élaboration d'un plan général d'alignement, applicable également à sa révision, est inspirée de celle prévue à l'article 129 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie.

Conformément à l'esprit du présent projet de décret, visant la simplification administrative et partant la suppression d'acte de tutelle injustifié, l'avis du collège provincial a été supprimé. Cette suppression permet en outre d'accélérer la procédure d'adoption ou de révision du plan, lequel vise à améliorer le réseau viaire communal.

Les services techniques provinciaux et les collèges communaux des communes limitrophes peuvent cependant faire part de leurs observations sur le projet de plan d'alignement. Ceux-ci sont dès lors informés de l'existence du projet.

Dans la même logique, la possibilité d'un recours administratif a été supprimée. Celui-ci est inopportun vu qu'il ralentit la procédure de prises de décision dans l'intérêt général par l'autorité la mieux informée des réalités locales et qu'un recours devant le Conseil d'Etat reste possible.

Art. 3 – Forme et contenu

La détermination de la forme et du contenu du plan général d'alignement est laissée à l'appréciation du Gouvernement.

A l'heure actuelle, les instructions à l'élaboration matérielle de ces plans sont contenues dans une circulaire ministérielle du 15 septembre 1921. De par leur ancienneté, plusieurs de ces prescriptions ne sont plus appliquées dans la pratique, occasionnant par conséquent certaines ambiguïtés.

Il conviendrait dès lors de revoir ces prescriptions afin de prévoir un nouveau cadre uniforme et compréhensible pour l'élaboration de plans généraux d'alignement. La cohérence de ce cadre permettrait l'intégration simplifiée des plans d'alignement dans l'Atlas de la voirie communale. Il est laissé au Gouvernement le choix entre un cadre contraignant par voie d'arrêté ou des lignes directrices par voie de circulaire.

Art. 4 – Effets

Le plan d'alignement n'entraîne aucune conséquence juridique particulière pour les tiers.

Toutefois, il permet de faire courir la prescription décennale pour la constitution d'une servitude publique de passage et, le cas échéant, l'acquisition de la propriété de l'assiette, conformément aux articles 6 et suivants du présent projet de décret.

Art. 5 – Inscription à l'Atlas

L'Atlas de la voirie communale porte sur l'ensemble de la voirie communale.

Le plan général d'alignement, complément indissociable de l'Atlas qui en est l'expression coordonnée, doit donc y figurer tant pour les voiries communales ouvertes que pour celles qui peuvent être créées par prescription acquisitive.

Dans ce dernier cas, l'inscription contenant la date et la référence de la décision est essentielle afin de permettre à tous ceux qui consultent l'Atlas, de supposer la date potentielle de la constitution d'une servitude publique de passage.

Création d'une voirie communale par prescription

Art. 6 – Principe

Seuls l'inscription d'une voie dans un plan général d'alignement et son usage par le public pendant dix ans permettent la création d'une voirie communale par prescription.

La définition de l'usage du public correspond à la jurisprudence de la Cour de Cassation concernant la prescription extinctive des chemins vicinaux, visée à l'article 12 de la loi de 1841 sur les chemins vicinaux (Cass. 13.1.1994, *Rev. dr. comm.*, 1995, p. 60). Le passage répété d'un titulaire d'un droit réel (emphytéote, copropriétaire, ...) ou personnel (locataire, ...) sur la voie faisant l'objet du plan d'alignement, n'est pas considéré comme un usage du public.

Art. 7 – Objet de la prescription et charge de la preuve

La création d'une voirie par l'usage du public entraîne la constitution sur celle-ci d'une servitude publique de passage.

La charge de la preuve est renversée. Ainsi, toutes les voiries reprises dans un plan général d'alignement sont réputées faire l'objet d'un usage du public. Il appartiendra aux personnes y ayant un intérêt de prouver le contraire soit en démontrant qu'aucun acte répété de passage, même accidentel ou irrégulier, n'a été posé, soit que les seuls actes qui ont été posés l'étaient par des titulaires de droits réels ou personnels sur la voie en question.

La preuve du contraire, acceptée par le conseil communal ou constatée par le juge, interrompt la prescription. Un nouveau délai de dix ans commence ainsi à courir à dater du lendemain de cette acceptation ou de cette constatation.

Il n'est pas nécessaire de soumettre la voirie nouvellement créée à une procédure de reconnaissance de la part de la commune. En effet, en adoptant un plan général d'alignement, lequel permet la prescription, la municipalité exprime sa volonté de créer une voirie communale.

Enfin, la commune conserve la possibilité d'acquérir la propriété de l'assiette de la voirie. Pour ce faire, la commune doit avoir posé un ou plusieurs actes de possession à titre de propriétaire comme par exemple la pose d'un égouttage ou d'un revêtement. Dans ce cas, la voirie lui appartient en pleine propriété à l'expiration d'un délai de dix ans à dater du premier de ces actes. Contrairement à la prescription d'une servitude publique de passage, il appartient ici à la commune d'en apporter la preuve.

Art. 8 – Inscription à l’Atlas

La voirie communale créée par prescription fait l’objet d’une inscription à l’Atlas de la voirie communale. Cette inscription s’effectuera d’office, à l’expiration du délai de dix ans, sur la base du plan général d’alignement préalablement introduit dans l’Atlas par l’administration régionale.

Dans l’hypothèse où la preuve du contraire aurait été confirmée par le conseil communal ou constatée par le juge, la commune informe l’administration régionale afin que cette dernière ne procède pas à l’inscription d’office ou la rectifie. Cette information mentionne la date de la confirmation ou de la constatation afin que l’administration régionale puisse procéder à l’inscription d’office à l’issue du nouveau délai de dix ans.

Ouverture, modification ou suppression de la voirie communale

Art. 9 - Principe

Comme prévu par l’article 129bis du Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme, du patrimoine et de l’énergie, toute ouverture, modification ou suppression d’une voirie communale est soumise à l’accord préalable du conseil communal. Selon la définition reprise à l’article 1^{er} du présent projet de décret, la modification des équipements de voirie n’appelle pas d’autorisation du conseil communal.

La possibilité de soustraire l’ouverture, la modification et la suppression d’une voirie communale à l’accord du conseil en le remplaçant par celui du Gouvernement a été supprimée. Comme il a été démontré dans l’exposé des motifs, il est crucial que la commune, connaissant les réalités de terrain, conserve la maîtrise des voiries dont la gestion lui incombe.

Art. 10 – Procédure

Cette procédure est inspirée par celle prévue aux articles 129bis et 129ter du Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme, du patrimoine et de l’énergie.

Le nombre de détenteurs de l’initiative de cette procédure est cependant restreint. Il s’agit dorénavant du conseil communal et de toute personne physique ou morale introduisant une demande de permis. Le but est d’éviter les recours abusifs que permet actuellement l’article 129bis en autorisant toute personne justifiant d’un intérêt d’initier la procédure, et ce même en dehors de toute demande de permis.

La possibilité donnée au Gouvernement, au fonctionnaire délégué et, conjointement, au fonctionnaire technique et au fonctionnaire délégué a également été supprimée, en ce qu’elle est inopportune et partant injustifiée.

Les services techniques provinciaux et les collèges communaux des communes limitrophes peuvent cependant faire part de leurs observations sur le projet de plan d’alignement. Ceux-ci sont dès lors informés de l’existence du projet.

Par souci de simplification administrative et de réduction des délais, l’envoi d’une lettre de rappel et le recours administratif n’ont pas été repris dans le projet de décret. Il en découle par

conséquent un gain potentiel de 105 jours minimum (minimum car la lettre de rappel ne doit pas être introduite endéans un certain délai selon l'article 129bis).

Lorsque le dossier porte sur une demande d'ouverture ou de redressement de voirie communale, celui-ci comprendra un plan général d'alignement établi par le demandeur. Ce plan permettra la mise à jour de l'Atlas. La décision du conseil communal d'ouvrir ou redresser un chemin est indissociable d'une approbation du plan d'alignement. L'inverse est cependant possible.

Lorsque la modification consiste en un élargissement ou un rétrécissement, ce plan n'est pas requis car non nécessaire pour sa localisation de manière manuscrite.

La décision de supprimer une voirie communale emporte de plein droit la suppression du plan général d'alignement y relatif.

Art. 11 – Combinaison avec la demande de permis

Cet article a pour objectif de coordonner la demande de permis visée dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et la demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale. Il s'inspire de l'article 129quater du Code.

La durée de prorogation des délais d'instruction de la demande de permis équivaut au délai maximal nécessaire pour l'obtention de l'accord définitif du conseil communal sur la voirie communale.

Art. 12 – Inscription à l'Atlas de la voirie communale

Une voirie communale ouverte, modifiée ou supprimée implique une mise à jour de l'Atlas de la voirie communale. La date et la référence de la décision du conseil devront y être insérées.

Atlas de la voirie communale

Art. 15 - Principe

Toute voirie communale, en ce compris sa modification, fait l'objet d'une inscription à l'Atlas de la voirie communale. Sa suppression implique une simple mention.

Se voulant être un outil accessible à tous, il importe que sa conception et sa gestion soient uniformes et centralisées à l'échelle de la Région wallonne. Il appartient donc à l'administration régionale de l'élaborer et de le gérer.

La forme et le contenu de l'Atlas sont déterminés par le Gouvernement. L'objectif est d'arriver à plus ou moins brève échéance à mettre sur pied un outil informatique aisément consultable permettant au minimum une délimitation claire de chaque voirie communale.

Art. 16 - Elaboration

L'élaboration de l'Atlas de la voirie communale appartient à l'administration régionale. Ce travail s'effectue en collaboration avec les services techniques provinciaux, lesquels détiennent des informations pertinentes sur le réseau viaire actuel, principalement en ce qui concerne les voiries vicinales. Les autorités communales transmettent également les informations dont elles disposent.

Cet Atlas est élaboré dans les cinq années qui suivent l'entrée en vigueur du décret. Il est important que ce délai soit respecté en ce que l'outil présente un intérêt primordial à la conservation de la voirie communale, à sa hiérarchisation et à la transparence de l'action administrative à l'égard des citoyens.

Art. 17 – Procédure d'adoption de l'atlas élaboré

Portant sur des voiries dont la commune est gestionnaire, l'atlas de la voirie communale doit être adopté par les 262 conseils communaux, chacun en ce qui concerne les voiries situées sur leur territoire.

L'adoption de l'atlas se fera après enquête publique dont l'objectif est de permettre à tout citoyen d'examiner le projet et, le cas échéant, d'apporter des informations permettant d'éclairer le conseil communal dans sa prise de décision. L'on pense par exemple à une voirie omise à l'Atlas.

Le conseil communal adopte totalement ou partiellement l'Atlas tel qu'élaboré par l'administration régionale. En cas de refus ou d'adoption partielle, les considérations ayant justifié cette décision sont transmises à l'administration régionale afin que cette dernière procède aux modifications corrélatives de l'Atlas. Une fois modifié, la partie non encore adoptée fait l'objet d'une nouvelle enquête publique et d'une adoption par le conseil communal.

Art. 18 – Modification de l'atlas

(par souci de compréhension : prévu aux art. 5, 8 et 12)

Art. 19 - Accès

L'Atlas se veut être un outil transparent. Il importe donc que chaque personne physique ou morale justifiant d'un intérêt y ait accès. En fonction du contenu que donnera le Gouvernement à l'Atlas, cet accès pourra n'être que partiel.

Les communes ont librement accès à la totalité de l'Atlas. En fonction de la forme de l'Atlas, le Gouvernement devra fournir les outils techniques nécessaires permettant sa consultation et son utilisation optimales.

De la gestion des voiries communales

Art. 20 - Principe

Le gestionnaire de la voirie communale est la commune. Celle-ci est donc chargée de sa surveillance, de sa police et de son entretien.

La commune peut cependant confier une partie de cette gestion à un tiers par voie réglementaire (riverain pour les petits entretiens de la voirie par exemple) ou par voie contractuelle.

En outre, il n'est pas fait préjudice aux subsides que les pouvoirs locaux peuvent recevoir d'une autorité publique tierce.

Art. 21 – Mise à disposition des services techniques provinciaux

L'expertise des services techniques provinciaux doit être conservée en ce qu'elle apporte dans certains cas une réelle plus-value au travail de l'administration communale.

A ce titre, les communes peuvent librement avoir recours à leurs services. Dans ce cas, une indemnité sera due par la commune sur base d'un accord préalablement conclu entre le conseil communal et le conseil provincial. Il s'agit d'un mécanisme identique à celui que l'on connaît pour les fonctionnaires-sanctionnateurs provinciaux mis à la disposition des communes.

Art. 22 – Règlements provinciaux existants

Il existe actuellement une multitude de règlements provinciaux ayant pour objet la voirie communale. Nombre de ces règlements n'ont fait l'objet d'aucune abrogation formelle et sont dès lors tombés en désuétude. Il en résulte une incertitude juridique quant à leur éventuelle application qu'il convient de pallier en deux phases.

Premièrement, les services techniques provinciaux sont chargés de rassembler les règlements en vigueur et appliqués au jour de l'entrée en vigueur du projet de décret.

Ensuite, dans la mesure où la police de la voirie communale appartiendra en exclusivité à la commune, ces règlements devront, pour être maintenus, faire l'objet d'une confirmation par le conseil communal dans un délai de trois mois. A défaut, les règlements seront réputés refusés.

L'objectif est d'obtenir à terme une réglementation applicable à la voirie communale qui soit claire, cohérente et conforme aux réalités actuelles.

Dispositions modificatives, transitoires et entrée en vigueur

Art. 23

Le projet de décret vise à créer un régime unique pour l'ensemble de la voirie communale. La loi de 1841 sur les chemins vicinaux ainsi que certaines dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, dont les articles 129 et suivants, sont par conséquent abrogés.

Art. 24

L'Atlas de la voirie communale nouvellement élaboré doit être adopté par chaque conseil communal, en ce qui concerne les voiries sises sur son territoire.

En vue de rendre cet outil le plus rapidement accessible, même partiellement, l'entrée en vigueur totale ou partielle de l'Atlas pour chaque commune concernée se fera dans les 5 jours suivant sa publication.

Art. 25

L'article 22 prévoit que les règlements provinciaux existants et appliqués le jour de l'entrée en vigueur du décret doivent faire l'objet d'une confirmation par le conseil communal. Jusqu'à leur abrogation, expresse ou tacite (absence de confirmation dans le délai requis), ces règlements provinciaux restent d'application.

APO/VBI/17.12.2010