



AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF A LA VOIRIE COMMUNALE

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

Rétroactes - Synthèse

La réforme du régime de la voirie communale est inscrite dans la déclaration de politique régionale. Un groupe de travail a été mis en place par le Ministre des travaux publics, de l'agriculture, de la ruralité, de la nature de la forêt et du patrimoine en 2010 afin de réfléchir à cette réforme. Les travaux ont débouchés sur l'ambition d'une réforme globale du régime des voiries communales. Le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a remis dans ce cadre un avis en mai 2011 sur la question.

L'UVCW salue la démarche poursuivie de réformer le statut et le régime juridique de la voirie communale afin d'aller vers un régime unique, la situation actuelle divisant la voirie communale en deux catégories pourvues chacune d'un régime différent comprenant des procédures différentes, devant être rationalisées.

Il nous semble toutefois que la réforme doive respecter les principes de ***l'autonomie communale***.

Rappelons que les pouvoirs locaux ***assument seuls*** la responsabilité civile qui découle de la gestion de leurs voiries. Rappelons également que les pouvoirs locaux ont à gérer entre autres des problématiques telles que ***la mobilité, la mobilité douce, ainsi que l'aménagement du territoire***. Toutes ces compétences se doivent d'être gérées de manière ***autonome*** pour être ***cohérentes***.

Le choix du régime juridique et la plupart des dispositions de l'avant-projet de décret ***convergent vers une évolution en ce sens***.

Il demeure cependant, en surplus de quelques remarques d'ordre pratique dans le texte, ***quelques points sensibles*** sur lesquels il convient d'insister et qui ne nous permettent pas d'avaliser le l'avant-projet de décret en l'état actuel de ses dispositions.

Tout d'abord, le contenu de l'article 57 est attentatoire à ***l'autonomie communale et à la répartition des compétences qui existe aujourd'hui***. Il prévoit en effet que ***le gouvernement est habilité à adopter un règlement général de police des voiries communales***, en ce compris une signalétique harmonisée obligatoire et les obligations en matière d'entretien. ***Ce procédé nous paraît inadmissible et l'Union ne peut en aucun cas souscrire à une mesure de ce type***. Par ce biais, on enlève aux communes leur compétence première de garantes de l'ordre public. De plus, cette habilitation ne répond aucunement au principe de subsidiarité qui nous semble devoir prévaloir dans de telles matières. La police administrative et l'ordre public étant incontestablement des compétences devant être réglées à un échelon local, afin de prendre en compte les circonstances et les situations de terrain, et que ces missions relèvent de l'autorité communale de manière immuable, il nous paraît plus qu'évident que l'échelon communal doit être le seul habilité à traiter ces questions.

Notons que de plus, le procédé est juridiquement dangereux. En effet, **la question de l'ordre public est une matière fédérale** et dont la gestion est attribuée aux communes par la nouvelle loi communale. **La Région ne peut donc en aucun cas se donner compétence en la matière** sur une voirie communale sans une intervention du législateur fédéral préalable l'y autorisant.

Ensuite, le système de répression mis en place par l'avant-projet de décret afin de garantir l'intégrité des voiries nous paraît **réellement inefficace**, d'une part, et **attentatoire à l'autonomie communale**, d'autre part.

Il est en effet prévu dans un premier temps un système d'amende pénale pour réprimer certains faits (dégradation des voiries, occupation illégale du domaine public, ...) qui pourtant entrent dans le champ de compétences strictes du maintien de l'ordre public par les communes et de la police administrative générale.

A la base, ces compétences en matière d'ordre public permettent aux communes d'agir par le biais de règlements de police et surtout à travers l'outil bien connu des sanctions administratives communales.

En pénalisant ces comportements, **l'on enlève à la commune cette faculté de traiter efficacement les infractions de ce type par des sanctions administratives communales classiques, faciles à mettre en œuvre et dont l'efficacité n'est plus à prouver**. Les délais de procédure sont inutilement rallongés. De plus, le système d'infractions mixtes se heurte à certaines difficultés en pratique et dès lors ne fonctionne pas au mieux. Cela est dû principalement à l'engorgement actuel des parquets qui renvoient systématiquement à la sanction administrative par des classements sans suite. On décèle dans ce système une perte de temps, une lourdeur administrative et une charge financière plus importante avec un retard dans l'infliction de l'amende qui a pour effet de passer à côté de son but d'éviter les récidives.

L'avant-projet de décret prive de plus la commune de la maîtrise **des constatations** de ces infractions. Cela ne nous paraît pas acceptable dans la mesure où **on lui enlève la maîtrise de sa compétence de garantir l'intégrité, la sécurité et la commodité de passage de ses voiries**, voiries dont elle est pourtant la seule responsable au quotidien.

Par ailleurs, soumettre les décisions communales à tutelle provinciale nous semble être contre-productif et aller à contre-courant des relations communes-provinces actuellement à l'œuvre. La mise en place d'un système d'avis du Gouvernement wallon, couplé à l'obligation des communes voisines nous semble être suffisant pour garantir la continuité et la viabilité du réseau de voiries. Nous plaçons, dans le cadre des relations communes-provinces, pour la mise en place d'un système de partenariats sous forme de coopération horizontale entre les services provinciaux et les communes désireuses de recevoir un appui technique dans la gestion de leurs dossiers de voirie.

Enfin, Il convient d'aborder la question **du financement** du nouvel atlas qui ne figure plus dans la version du texte sur laquelle porte notre analyse. Dans le cadre de la loi sur les voiries vicinales du 18 avril 1841, les dépenses mises à charge des communes se limitaient à la moitié des frais engagés pour la réalisation de plans d'alignement, c'est-à-dire pour la création d'un Atlas. En l'espèce, il s'agit non plus de mettre à jour un Atlas existant mais de créer un nouvel outil, qui aura des objectifs plus larges en termes d'accès au grand public et qui fera l'objet d'un nouveau support informatisé. Les dépenses à mettre en œuvre dans le cadre du présent avant-projet ne se limitent donc pas à la seule mise à jour d'un Atlas existant mais concerne plus largement la création d'un nouvel outil à l'initiative de la Région. Nous attendons dès lors que l'autorité régionale mette en œuvre ses engagements en termes de neutralité financière à l'égard des pouvoirs locaux à travers une disposition spécifique dans l'avant-projet de décret.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie ne peut, en l'état actuel du texte, et au regard du caractère grandement attentatoire à l'autonomie communale du projet, dans ses compétences de police de la voirie, souscrire au présent avant-projet de décret et demande instamment au Gouvernement de revoir son projet.

La réforme du régime de la voirie communale est inscrite dans la déclaration de politique régionale. Un groupe de travail a été mis en place par le Ministre des travaux publics, de l'agriculture, de la ruralité, de la nature de la forêt et du patrimoine en 2010 afin de réfléchir à cette réforme. Les travaux ont débouché sur l'ambition d'une réforme globale du régime des voiries communales. Le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a remis dans ce cadre un avis en mai 2011 sur la question.

L'UVCW salue la démarche poursuivie de réformer le statut et le régime juridique de la voirie communale afin d'aller vers un régime unique, la situation actuelle divisant la voirie communale en deux catégories pourvues chacune d'un régime différent comprenant des procédures différentes, devant être rationalisées.

Outre les questions relatives à la police de la voirie, auxquelles ne peut souscrire l'Union des Villes et Communes de Wallonie, l'avant-projet de décret appelle un ensemble de remarques afin d'en améliorer le contenu et d'assurer un nouveau régime de la voirie cohérent et répondant aux besoins des acteurs et usagers.

Des objectifs poursuivis par l'avant-projet de décret

L'article premier précise que l'avant-projet de décret *"tend aussi, ..., à ce que les communes actualisent leurs voiries communales"*. Nous pensons qu'il serait plus approprié de parler d'actualisation du **"réseau"** de voiries. Le but de l'avant-projet de décret étant d'arriver à un maillage plus idéal de la voirie communale, l'actualisation qui va avoir lieu ne vise pas réellement une mise à jour des voiries existantes, qui a déjà lieu dans le cadre de la gestion de leurs voiries par les communes mais vise plutôt une mise à jour d'un réseau de voiries.

Des définitions

L'avant-projet de décret définit la notion **"d'espace réservé au passage du public"** comme *"l'espace inclus entre les limites extérieures de la surface destinée indifféremment aux usagers, en ce compris au parage des véhicules et ses accotements"*. Nous ne voyons cependant plus aucun rappel à cette notion dans le reste du texte. L'utilité et la plus value de la notion ne sont donc pas perceptibles et il nous semble important de ne pas rendre le texte plus étoffé que nécessaire.

La définition de ***l'alignement particulier*** est libellée, dans l'avant-projet de décret, au futur. L'alignement particulier délivré par le collège communal en vertu du CDLD n'est que l'état de la situation actuelle d'un bien par rapport à la voirie. Il ne convient donc pas de faire référence au futur dans la définition.

Le plan de délimitation tel que défini à l'article 2, 6° pourrait avoir tendance à être confondu avec ***le plan d'alignement***. Le plan d'alignement détermine les limites actuelles et futures de la voirie. Le plan de délimitation est défini comme déterminant *"les limites de la voirie"*. Selon nous, il convient de préciser que le plan de délimitation comprend les limites **actuelles** de la voirie.

De la réserve viaire

La question de ***la réserve viaire*** pose selon nous question. Elle est définie comme *"l'ensemble des voiries qui, par décision du conseil communal prise conformément au présent décret, ne sont*

pas affectées à la circulation publique et dont la gestion n'incombe pas à l'autorité communale tant qu'une nouvelle décision du conseil communal prise conformément au présent décret n'a pas levé leur caractère réservé pour correspondre à la définition de voirie communale ci-dessus au 1^{er}.

Les communes peuvent donc, pour remplir une réserve viaire, disqualifier en plan général d'alignement les voiries existantes en droit et qui, au moment de la décision du conseil communal, ne sont pas jugées utiles à la circulation du public pour cause d'absence de fréquentation effective par le public et de défaut d'intérêt actuel.

Cependant, il convient de s'assurer que juridiquement, **la commune sera réellement dans les faits déchargée de toute responsabilité** en cas d'accident du à l'absence d'entretien. Même si il n'existe aucune obligation légale en vertu de l'avant-projet de décret, les obligations liées à la police administrative générale demeurent. Il faut donc être certain que la parcelle ne pourra plus être considérée **comme une voie sur laquelle le passage du public s'effectue** mais qu'il s'agira bien d'une parcelle au statut particulier appartenant néanmoins au domaine privé de la commune.

Plan d'alignement

La question de savoir si **le plan d'alignement**, lorsqu'il en existe un, doit être obligatoirement modifié ou non lorsque l'on modifie l'une des voiries qui le concerne n'est pas réglée par l'avant-projet de décret.

Avis du collège provincial

Lorsqu'une voirie s'étend sur plusieurs communes, la modification de son plan d'alignement est soumise à l'avis du **Collège provincial**. Cette démarche a pour but de garantir une cohérence dans la prise de décision. Cependant, nous estimons cette procédure **inappropriée, et peu en phase avec les relations communes-province actuellement à l'œuvre**. En effet, la décision associe également tous les conseils communaux concernés. Dès lors, dans la mesure où la Province a elle-même ses limites territoriales, nous ne voyons pas la réelle plus-value d'un avis provincial sur la question. Les décisions portant sur une voirie se situant sur plusieurs communes de provinces différentes ne seront pas d'avantage éclairées par l'association du collège provincial. Il nous semble que la réunion des conseils communaux concernés est adéquate à elle seule pour prendre une décision éclairée et si avis il doit y avoir, **il doit s'agir d'un avis régional, seule instance ayant une vision globale du territoire wallon**.

Nous plaçons, par ailleurs, dans le cadre des relations communes-provinces, pour la mise en place d'un système de partenariats sous forme de coopération horizontale entre les services provinciaux et les communes désireuses de recevoir un appui technique dans la gestion de leurs dossiers de voirie.

Délais de réponse

L'Union des Villes et Communes de Wallonie tient à rappeler son attachement à la procédure de rappel telle qu'instaurée par le Cwatupe. En effet, dans le cadre du traitement des demandes en matière de voirie par la commune, les délais de réponse prévus pour l'autorité et la possibilité de rappel telle qu'incluse dans la procédure en cas d'absence de réponse par l'autorité dans le délai imparti constituent des éléments de procédure essentiels et participant à la bonne appréhension des procédures en matière de voirie par les communes et les citoyens. L'avant-projet de décret va dans ce sens et nous plaçons pour le maintien impératif de ces éléments de procédure.

De l'enquête publique

Sur la question **des enquêtes publiques**, l'avant-projet de décret prévoit entre autres moyens que les réclamations pourront être formulées au conseiller en aménagement du territoire et en urbanisme, au collège communal ou à l'agent communal délégué à cet effet avant la clôture de l'enquête. Il nous paraît opportun d'éviter ce procédé. Cela impliquerait en effet la mise à disposition d'un agent communal chargé d'acter les réclamations qui peuvent avec une plus grande efficacité parvenir à la commune par un écrit émanant du réclamant. Il nous paraît déraisonnable d'obliger la commune à mettre à disposition des moyens humains en vue de consigner les revendications qui peuvent être formulées par le revendiquant lors de la séance de clôture ou avant celle-ci par pli postal ou dépôt à la commune d'un courrier.

L'enquête publique est de même annoncée dans les pages locales de 3 quotidiens d'expression française selon l'avant-projet de décret. Dans la mesure où cela représente un coût pour la commune et où l'annonce est également faite par les procédés habituels de l'enquête publique, il nous paraît déraisonnable d'exiger une parution dans 3 quotidiens. Nous plaçons pour une publication au minimum dans un quotidien.

Des règlements régionaux

Le contenu de l'article 57 est attentatoire à **l'autonomie communale et à la répartition des compétences qui existe aujourd'hui**. Il prévoit en effet que **le gouvernement est habilité à adopter un règlement général de police des voiries communales**, en ce compris une signalétique harmonisée obligatoire et les obligations en matière d'entretien. **Ce procédé nous paraît inadmissible et l'Union ne peut en aucun cas souscrire à une mesure de ce type**. Par ce biais, on enlève aux communes leur compétence première de garantes de l'ordre public. De plus, cette habilitation ne répond aucunement au principe de subsidiarité qui nous semble devoir prévaloir dans de telles matières. La police administrative et l'ordre public étant incontestablement des compétences devant être réglées à un échelon local, afin de prendre en compte les circonstances et les situations de terrain, et que ces missions relèvent de l'autorité communale de manière immuable, il nous paraît plus qu'évident que l'échelon communal doit être le seul habilité à traiter ces questions.

Notons que de plus, le procédé est juridiquement dangereux. En effet, **la question de l'ordre public est une matière fédérale** et dont la gestion est attribuée aux communes par la nouvelle loi communale. **La Région ne peut donc en aucun cas se donner compétence en la matière** sur une voirie communale sans une intervention du législateur fédéral préalable l'y autorisant.

Infractions pénales et sanctions administratives

Un point important à souligner également concerne **la pénalisation des comportements visés par l'avant-projet de décret** qui ne nous paraît pas opportune. Il y va de raisons qui tiennent à l'autonomie communale mais également d'une question d'efficacité. L'avant-projet de décret n'a pas pour but de régler les questions d'ordre public mais bien de veiller à la préservation des voiries. Les comportements infractionnels visés par l'article 59 relèvent pour beaucoup de la notion d'ordre public. Il s'agit particulièrement des atteintes portées à la sécurité des voiries, à la salubrité de celles-ci, de même que des questions d'occupation du domaine public, visées **trop largement** par le projet.

Ces questions sont gérées au niveau communal depuis toujours par des règlements généraux de police administrative qui répriment **déjà** ces comportements sur base des articles 135 et 119bis de la nouvelle loi communale. L'on souligne dès lors qu'en pénalisant ces comportements, **l'avant-projet de décret touche à l'autonomie communale**. En effet, **la sanction administrative communale ne sera dès lors plus possible** pour ces infractions en dehors du cadre décréteil.

Ce cadre décréteil n'accorde de plus aucune possibilité de constatation des infractions par la commune mais délègue spécifiquement cette mission à la police, aux commissaires voyer et aux commissaires d'arrondissement. Cela nous paraît réellement inapproprié de faire dépendre la sanction de constatations qui échappent totalement à la commune alors que celle-ci se voit privée de la mise en œuvre de son propre système de sanctions administratives communales existant. La surveillance et la police de la voirie communale doivent appartenir à la commune. Pour rappel, la sanction administrative communale peut accompagner les règlements communaux qui touchent à la police administrative générale et donc au maintien de l'ordre public, celui-ci comprenant la sécurité et la commodité de passage. Il est donc possible de prévoir des dispositions de ce type dans les règlements généraux de police.

Nous soulignons également l'inopportunité d'un tel régime. En effet, dans le cadre d'un régime de répression pénale, ces comportements infractionnels ne seront aucunement la priorité des parquets, déjà surchargés. **Les classements sans suite seront donc légion**. Par conséquent, **la procédure prévue sera allongée, lourde et ne permettra pas d'aboutir à l'objectif premier de l'avant-projet de décret, à savoir préserver l'existence, la praticabilité et la convivialité des voiries publiques**. Nous insistons fortement sur le fait que cet objectif est mieux rencontré par le biais des sanctions administratives communales adoptées sur base de l'article 119bis qui permettent de réprimer efficacement et rapidement les comportements qui entravent l'ordre public.

Du financement de l'Atlas

Il convient d'aborder la question **du financement** qui ne figure plus dans la version du texte sur laquelle porte notre analyse. Dans le cadre de la loi sur les voiries vicinales du 18 avril 1841, les dépenses mises à charge des communes se limitaient à la moitié des frais engagés pour la réalisation de plans d'alignement, c'est-à-dire pour la création d'un Atlas. En l'espèce, il s'agit non plus de mettre à jour un Atlas existant mais de créer un nouvel outil, qui aura des objectifs plus larges en termes d'accès au grand public et qui fera l'objet d'un nouveau support informatisé. Les dépenses à mettre en œuvre dans le cadre du présent avant-projet ne se limitent donc pas à la seule mise à jour d'un Atlas existant mais concerne plus largement la création d'un nouvel outil à l'initiative de la Région. Nous attendons dès lors que l'autorité régionale mette en œuvre ses engagements en termes de neutralité financière à l'égard des pouvoirs locaux à travers une disposition spécifique dans l'avant-projet de décret.

En ce qui concerne l'Atlas, sa mise à jour nous semble constituer un travail conséquent dont les contours nous apparaissent difficiles à appréhender. Or, dans la version actuelle de l'avant-projet de décret, il n'est plus fait allusion à un phasage de cette actualisation ni même prévu la réalisation d'un test-pilote. Cet élément nous semble essentiel pour appréhender concrètement les éléments de procédures et de timing auxquels les pouvoirs locaux vont devoir faire face.

tom/ava/vbi/11.3.2013