



COMMISSION RÉGIONALE
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Nos réf. : CRAT/13/AV.68
BB

Le 14 mars 2013

Avis de la CRAT relatif à l'avant-projet de décret relatif à la voirie communale

1. INTRODUCTION

- Le 17 janvier 2013, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif à la voirie communale
- Le Gouvernement a chargé le Ministre ayant les travaux publics dans ses attributions de requérir l'avis de la CRAT et a désigné la section « Aménagement normatif » pour préparer l'avis.
- Par son courrier reçu le 28 janvier 2013, le Ministre des Travaux publics, Carlo Di Antonio, a sollicité l'avis de la CRAT sur ledit texte dans un délai de 35 jours.
- Suite à un exposé du dossier par Mme Isabelle Jeurissen, conseillère au Cabinet du Ministre, la section « Aménagement normatif » s'est réunie les 26 février et 12 mars 2013 afin de préparer le projet d'avis.
- Le présent avis a été approuvé par le Bureau de la CRAT du 14 mars 2013.

La CRAT prend acte de la décision du Gouvernement wallon d'abroger la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et ses arrêtés d'exécution et d'organiser un nouveau régime juridique unique qui permettra d'intégrer les actuelles voiries vicinales, communales et innomées.

Elle se réjouit que l'avant-projet de décret émane d'un processus de consultation en amont, notamment grâce à la mise en place d'un groupe de travail composé des principaux acteurs concernés par la réforme.

La CRAT apprécie également que ce régime unique intègre certains principes de simplification administrative (harmonisation des procédures, délais de rigueur, raccourcissement des procédures...), propose un droit de recours et un Code « harmonisé ».

A la lecture de l'avant-projet de décret, la CRAT émet cependant des interrogations et commentaires qui sont à l'origine des différentes propositions générales et spécifiques émises ci-dessous.

2. CONSIDERATIONS GENERALES

2.1. Sur le régime unique de voirie communale

La CRAT prend acte de la décision du Gouvernement wallon d'organiser un nouveau régime juridique unique qui devrait codifier l'ensemble de la législation relative à la voirie terrestre.

La CRAT estime que cet avant-projet de décret est un premier pas vers une nécessaire rationalisation et simplification de la matière tout en étant convaincue que celle-ci devra faire l'objet de dispositions spécifiques selon les compétences des gestionnaires des voiries.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles ne permettent toutefois pas d'appréhender les articulations qui peuvent exister avec d'autres législations qui traitent des voiries, dont notamment le CWATUPE, le décret « voiries régionales », le décret électricité et gaz, le décret « Impétrant » et le Code forestier.

Propositions :

- **Revoir le texte en expliquant plus clairement ce qu'on entend par « voirie communale » ;**
- **Revoir le texte en précisant plus clairement les articulations avec les autres législations qui traitent des voiries afin d'éviter toute équivoque et toute insécurité juridique.**

2.2. Sur les objectifs poursuivis

La CRAT relève que l'avant-projet de décret a pour but « *de préserver l'intégrité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales, ainsi que d'améliorer leur maillage* ». Il tend aussi à l'actualisation des voiries communales.

Elle insiste pour que l'actualisation des voiries communales soit l'occasion, pour les communes, de faire un état des lieux exhaustif du statut du réseau viaire sur leur territoire et sur les responsabilités qui en incombent.

Cet objectif d'actualisation du réseau de voiries communales doit en effet, permettre de mettre en conformité les situations de fait et de droit et dès lors conduire à confirmer tout ce qui est « *utile* » ou « *pertinent* ». Ce point est essentiel dans le cadre de la constitution de la réserve viaire qui ne peut en aucun cas, rester le réceptacle exhaustif du passé (et notamment du solde de l'ancien Atlas). Il est donc primordial d'effectuer un travail de toilettage permettant de confirmer l'ensemble des voiries utiles et pertinentes, et dès lors de déclasser les autres, d'une part et, d'autre part, d'effectuer une réelle mise à jour du statut des voiries.

De plus, la CRAT estime que la nécessité de se déplacer essentiellement à pied a fait la place, aujourd'hui, à la multifonctionnalité des réseaux de voiries.

La CRAT souhaite dès lors que l'article 1^{er} vise également les liaisons notamment pour :

- Mener vers un lieu patrimonial ou paysager ou naturel ;
- Être un moyen de soutien des activités touristiques et de loisirs ;
- Participer au maillage écologique.

La CRAT relève enfin que le texte n'évoque à aucun moment les équipements souterrains pouvant être affectés par l'ouverture, la modification ou la suppression de voiries. Il s'agit là pourtant d'éléments ne pouvant être ignorés.

Propositions :

- **Modifier la rédaction des articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet afin d'y intégrer la multifonctionnalité des voiries communales ;**
- **Mettre à jour l'inventaire des voiries et leur statut.**

2.3. Sur l'atlas des voiries communales

La CRAT se réjouit de l'abandon des anciens atlas de chemins vicinaux au sens de la loi du 10 avril 1841 et leurs remplacements par un document unique, moderne et actualisé en fonction des situations réelles de terrain.

La CRAT relève que c'est un travail de grande ampleur et que les moyens doivent être donnés aux communes afin de le réaliser dans des délais raisonnables.

La CRAT prend acte qu'un test-pilote pour la mise à jour des voiries communales et l'établissement des atlas sera mené à bien dans le cadre d'une opération de développement rural.

Elle s'interroge sur le statut du nouvel atlas et de ses effets. L'avant-projet ne prévoit pas clairement les délais et suivis dans l'actualisation de la base de données.

Proposition :

- **Mettre à disposition des communes les moyens financiers et humains suffisants (ex : appui des services techniques provinciaux) afin de réaliser l'atlas dans des délais raisonnables.**
- **Fixer plus clairement les effets de l'inscription d'une voirie à l'atlas ;**
- **Assurer une mise à jour continue de l'Atlas.**

2.4. Sur la création, la modification et la suppression des voiries communales

La CRAT relève que l'avant-projet prévoit deux moyens susceptibles d'amener à la création d'une voirie communale :

- Une procédure complète centrée sur la commune comprenant une enquête publique, les consultations requises, les recours ainsi que les moyens de mise en œuvre allant de l'acquisition à l'amiable à l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Le régime de prescription acquisitive par usage du public existant dans la loi du 10 avril 1841 et dans le code civil, mais dont la procédure est facilitée dans l'avant-projet de décret.

Maintenir le principe de la prescription acquisitive ne semble pas indiqué dès lors qu'un des objectifs de l'avant-projet actuel est de mettre en place un régime et une procédures uniques de création de voiries (dorénavant toutes classifiées sous le seul verbe « voiries communales » quel que soit leur ancien statut – aucune différenciation entre sentier – chemin, chemin agricole et voirie).

De plus, il résulterait du texte tel qu'il est rédigé qu'une voirie pourrait être créée à la suite de quelques passages occasionnels, à l'insu du propriétaire et contre son gré. Le texte légitimerait ainsi les voies de fait et pourrait être source de nombreux conflits alors que l'avant-projet s'inscrit dans un souci de clarification de situations devenues avec le temps litigieuses et d'éviter d'en reproduire des nouvelles.

Propositions :

- **Supprimer le régime de prescription acquisitive, soit l'intégralité du chapitre 2 du titre III et adapter les dispositions transitoires en ce sens.**
- **Privilégier la première procédure permettant d'amener à la création d'une voirie communale par usage du public via un acte positif administratif (ex : Article 129 bis du CWATUPE). Cela permet à l'ensemble des personnes concernées d'avoir la possibilité de dialoguer.**
- **Privilégier au maximum l'acquisition amiable et n'utiliser l'expropriation qu'après avoir épuisé les autres voies.**

2.5. Sur la définition « usage du public »

La CRAT relève que l'avant-projet de décret donne, à l'article 2, 8° une définition lacunaire de la notion d'« usage du public ». La CRAT insiste pour que les notions de continuité, de certitude et de caractère paisible soient ajoutées à cette définition.

Elle demande également qu'une articulation claire existe entre cette définition et le contenu de l'article 26 de l'avant-projet de décret.

En effet, alors que l'article 26 signale que « *Une voirie communale peut être ouverte ou modifiée par l'usage du public par prescription de trente ans, ou par prescription de dix ans pourvu qu'elle soit reprise dans un plan d'alignement.* », l'article 2, 8° définit « l'usage du public » comme des « *actes répétés, même occasionnels ou 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* ».

La CRAT attire l'attention sur le fait que cette définition est la référence légale actuelle dans les cas d'extinction de voiries.

Or, actuellement, pour ce qui est de la création de voiries, la définition est : « *un droit de passage sur une propriété privée peut être acquis en tant que "servitude légale" d'utilité publique au profit des habitants d'une commune et de tous les intéressés par un usage trentenaire continu, non interrompu, public et non équivoque d'une bande de terrain, par chacun, à des fins de circulation publique, à condition que cet usage ait lieu avec l'intention d'utiliser cette bande dans ce but et ne repose pas sur une simple tolérance du propriétaire du terrain* » (Cass. 20 mai 1983, Pas. 1983, p. 1057).

La définition de « l'usage du public » de l'avant-projet de décret s'écarte donc de l'usage requis jusqu'à présent pour créer une servitude de passage d'utilité publique par prescription, et il en résulte que la prescription pourrait dans l'avenir s'établir par suite de quelques actes de passage occasionnels et illégaux, même à l'insu du propriétaire et contre son gré.

C'est ainsi que l'usage sporadique d'un chemin privé, dont l'accès est cependant interdit par une signalisation *ad hoc*, pourrait être invoqué, ce qui revient en définitive à légitimer les voies de fait.

Combinée avec la nouvelle version de l'article 26, cette définition de « *l'usage du public* » aura une conséquence probablement imprévue.

Il n'existe en effet pas un seul chemin privé sur lequel personne n'est passé de temps à autre, que ce soit avec ou sans autorisation du propriétaire, au cours des 30 années précédentes.

Il en résulte que dès l'adoption du décret, n'importe qui pourrait se prévaloir de la prescription trentenaire et inviter le Conseil Communal à prendre l'acte confirmatif prévu à l'article 28 pour pratiquement tous les chemins privés. Cela revient *de facto* à ouvrir ceux-ci au public.

La CRAT souhaite que la notion d'usage public soit nettement mieux définie dans le texte et que les caractéristiques de cet usage soient mieux circonscrites pour éviter les situations de tension décrites ci-avant.

Par ailleurs, l'usage du public ne doit pas être à lui seul un élément suffisant de création d'une voirie. La formalisation d'une situation de fait, acceptée par tous sans équivoque et de manière discontinue pendant toute la période prescrite, doit se cristalliser par une décision administrative (acte positif administratif systématique et opposable), éventuellement précédée d'une convention entre les parties concernées (Titre III – chapitre 1^{er}).

A ce propos, le contenu de ces conventions devrait être davantage précisé. De même, la liste des modifications non soumises à l'accord préalable évoquée à l'article 7 pose aujourd'hui question quant à son ampleur et à sa portée.

Proposition :

- **Préciser la notion de « usage du public » en tenant compte des commentaires repris ci-dessus.**

2.6. Sur la gestion et l'entretien des voiries

La CRAT estime que la gestion et l'entretien des voiries paraissent être sous-estimés dans l'avant-projet de décret. Ce dernier se limite à habiliter le Gouvernement et les communes à adopter les règles en la matière et ne définit pas les notions d'« entretien » et de « gestion ».

L'avant-projet indique que la gestion des voiries intégrées dans la réserve viaire n'incombe pas à l'autorité. Ceci ne doit pas impliquer que les communes seraient exonérées de toute obligation d'entretien. De la même manière, la question de la sécurité n'est pas prise en compte par l'avant-projet de Décret.

La CRAT souhaite attirer l'attention sur la nécessité de mettre en place rapidement des règles de gestion de l'ensemble des voiries accessibles au public, dont notamment les voiries dont le statut n'est pas clair. C'est notamment le cas de voiries situées dans les zones d'activité économique non couvertes par un arrêté de reconnaissance ou dans certains quartiers de logements (lotissements...).

Propositions :

- **Intégrer dans le décret une définition des notions d'« entretien » et de « gestion » des voiries.**
- **Fixer les règles d'entretien et de gestion de l'ensemble du réseau viaire afin d'assurer la praticabilité effective des voiries.**

2.7. Sur les arrêtés d'exécution

La CRAT relève que l'avant-projet de décret prévoit, dans différents articles, que le Gouvernement a la faculté de fixer des modalités d'exécution. Elle souhaite que le Gouvernement s'en saisisse rapidement.

Elle demande également à être consultée sur les projets d'arrêtés d'exécution au même titre qu'elle l'a été pour cet avant-projet de décret.

Propositions :

- **Fixer rapidement des modalités d'exécution ;**
- **Intégrer la CRAT au processus de consultation dans le cadre de la rédaction des arrêtés d'exécution.**

2.8. Sur les sanctions en cas de surcharge par essieu

Le projet de décret propose l'application de sanctions pénales ou administratives en cas de surcharge de plus de 5% constatée sur un des essieux d'un véhicule : parallélisme avec le décret du 19 mars 2009 sur les voiries régionales.

Cette proposition semble difficilement applicable au vu que les entreprises ne sont pas forcément équipées de pont à peser permettant de mesurer les masses par essieu. Il est à noter que la Flandre a également adopté ce type de dispositions et rencontre de nombreuses difficultés dans son application.

Proposition :

- **Abroger ou, au minimum, revoir cette partie de l'avant-projet.**

3. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

3.1. Sur l'ensemble de l'avant-projet de décret

Proposition :

- **Remplacer les mots « ouvrir/ouverture » (une voirie) par « créer/création » pour éviter que l'acte matériel soit également visé.**

3.2. Sur le titre I – objectifs et définitions

Article 1^{er}

Voir les commentaires au point 2.2.

Proposition :

- **modifier la rédaction de l'article 1er de l'avant-projet afin d'y intégrer la multifonctionnalité des voiries communales.**

Article 2

Au point 2°, la CRAT ne comprend pas les raisons qui ont motivé le fait que l'équipement des voiries est exclu de la définition de la modification de la voirie.

Au point 8°, l'avant-projet de décret donne une définition lacunaire de la notion d'« usage du public ». La CRAT insiste pour que les notions de continuité, de certitude et de caractère paisible soient ajoutées à cette définition.

La CRAT a pris connaissance de la définition de la réserve viaire et estime que cette notion doit absolument être balisée.

Propositions :

- **Préciser les raisons d'exclusion de l'équipement des voiries de la définition « modification de la voirie » ;**
- **Intégrer les notions de continuité, de certitude et de caractère paisible dans la définition « usage du public » ;**
- **Préciser la notion de « usage du public » en tenant compte des commentaires repris au point 2.5 ;**
- **Baliser la constitution de la réserve viaire.**

3.3. Sur le titre III – des voiries communales

Article 9, §2

La CRAT relève que les communes et les propriétaires de parcelles libres de charges et de servitudes peuvent convenir d'affecter celles-ci à la circulation du public en concluant des conventions. La CRAT regrette que l'avant-projet de décret donne peu de précision sur le contenu et la forme de ces conventions.

Proposition :

- **Préciser la forme et le contenu des conventions.**

Article 23, 5° c

La CRAT propose de ne pas limiter l'annonce par écrit de l'enquête publique aux seuls propriétaires des immeubles situés dans un rayon de 50 mètres à partir des

limites des terrains faisant l'objet de la demande. Les propriétaires et utilisateurs des équipements techniques et des installations se trouvant dans ce rayon doivent également être officiellement informés de la tenue de l'enquête publique.

Proposition :

- **ajouter les termes « et autres ayant droits » après le terme « immeubles ».**

3.4. Sur le titre IV – de l'Atlas des voiries communales

Afin de limiter, voire éviter, les conflits résultant de la méconnaissance par le public du statut des voiries qui feront partie de l'Atlas des voiries communales, la CRAT estime qu'une consultation du projet d'atlas devrait être organisée préalablement à son approbation définitive.

Proposition :

- **Organiser une enquête publique avant l'approbation définitive de l'Atlas afin de prévenir tout conflit résultant de la méconnaissance par le public du statut des voiries.**

3.5. Sur le titre V – de l'actualisation des voiries communales

Article 53

La CRAT regrette que l'avant-projet de décret limite l'examen et l'inventaire réalisés par les communes aux voiries dont elles sont déjà propriétaires.

La CRAT propose de globaliser l'examen et l'inventaire à l'ensemble des voiries situées sur le territoire communal, y compris celles desservant des zones d'activité économique ou des quartiers de logements.

Le §2 de l'article 53 donne des informations sur la composition des comités locaux. La CRAT estime que l'avant-projet de décret doit également préciser clairement leur rôle et la manière dont ils fonctionnent.

Propositions :

- **Remplacer le §1^{er} par la phrase suivante : « Les communes procèdent à l'examen et à l'inventaire systématique et exhaustif des plans généraux d'alignement et des voiries ou des voiries supposées situées sur leur territoire » ;**
- **Prévoir que l'actualisation des voiries communales aura pour effet d'éteindre tout acte judiciaire ultérieur à celle-ci ;**
- **Préciser le rôle, la composition et le mode de fonctionnement des comités locaux.**

3.6. Sur le titre VI – de la police et de l'entretien des voiries communales

Article 62

La CRAT relève que la remise en état des lieux ne fait pas l'objet d'une information alors que la création d'une voirie communale est soumise à une procédure d'enquête publique.

Proposition :

- **Compléter cette partie de l'avant-projet pour le mettre en conformité avec l'article 23.**

4. CONCLUSIONS

En conclusion, la CRAT demande que le projet soit revu pour tendre à une harmonisation avec les législations traitant des voiries, à une simplification administrative, à une clarification des procédures pour l'ensemble des usagers et des propriétaires et à la prise en compte de la multifonctionnalité des voiries.



Pierre GOVAERTS,
Président