

Avant-projet de décret relatif à la voirie communale

EXPOSE DES MOTIFS

1. CONTEXTE

La Déclaration de politique régionale 2009-2014 prévoit de mieux valoriser les chemins. En ce sens, il est prévu que « *le Gouvernement 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 intercommunale et, en particulier, à la mobilité lente. Il abrogera la loi de 1841 sur les chemins vicinaux et ses arrêtés d'exécution* ».

En outre, le Gouvernement s'est engagé « *à dégager le maximum de synergies entre les différents gestionnaires de voirie afin d'optimiser le service rendu aux usagers et à optimiser l'exploitation du réseau actuel, pour notamment atteindre les objectifs environnementaux et de fluidité par la mise en œuvre concrète des concepts de route intelligente : gestion électronique du trafic, gestion dynamique des régimes de vitesse, centralisation et diffusion de l'information routière, gestion des incidents, ...* ».

Le régime juridique de la voirie terrestre, quel qu'en soit le gestionnaire, relève de la compétence du Ministre des Travaux publics, en vertu de l'article 9, 1^{er} tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement,

et de l'article 6, §1^{er}, X, 2° bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Les travaux préparatoires de la modification de la loi spéciale précisent que :

« *Le but n'est pas de mettre à charge des Régions des travaux publics sur la voirie communale ou provinciale, mais bien de leur permettre de modifier ou d'uniformiser les législations régissant le statut des voiries (délimitation, classement, gestion, domaniaité, autorisations d'utilisation privative, sanction des empiètements, etc.). A l'heure actuelle, ce statut est régi par la loi communale, la loi provinciale ou par des lois spécifiques (loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, loi du 9 août 1948 portant modification à la législation sur la voirie par terre, loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, etc.)* » (Doc. parl., Sénat, 1992-1993, n° 558/5, pp.412-413).

Ce travail d'uniformisation n'a pas été finalisé à ce jour.

Le plan opérationnel de la DGO1 prévoit l'amélioration de la réglementation, en particulier l'harmonisation du lexique sémantique, la réduction du nombre de textes obsolètes et la réalisation de codification. Cette démarche appelle à codifier l'ensemble de la législation relative à la voirie terrestre, tels que :

- l'arrêté royal du 29 février 1936 concernant les constructions, plantations, et autres travaux à faire le long des grandes routes ;
- la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux ;
- la loi du 9 août 1955 relative au Fonds des routes ;
- la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes ;
- l'arrêté ministériel du 11 août 1994 répartissant les voies publiques de la Région wallonne en catégories fonctionnelles ;
- etc.

Le 3 juin 2011 était adopté le décret visant à modifier la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux suite à une série de consultations et d'auditions parlementaires.

Ce décret comporte 3 dispositions libellées comme suit :

« Article 1er. À l'article 12 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, supprimer les mots « aussi longtemps qu'ils servent à l'usage public ».

Art. 2. Selon les modalités que le Gouvernement fixe, et en concertation avec l'ensemble des administrations et acteurs concernés, les communes actualisent l'atlas des chemins vicinaux.

Par actualisation, il faut entendre la confirmation, la suppression, le déplacement ou la création de sentiers et chemins vicinaux en fonction des situations de fait et de la nécessité de renforcer le maillage des chemins

et sentiers pour rencontrer les besoins de mobilité douce actuels et futurs.

Dans ce cadre, le Gouvernement veillera notamment à :

- définir la méthodologie et le calendrier qui permettront d'établir un cadastre des sentiers et chemins vicinaux et d'actualiser les atlas des chemins vicinaux;

- arrêter les modalités selon lesquelles les autorités publiques prendront leurs décisions;

- identifier les représentants des partenaires locaux concernés par la petite voirie communale qui seront associés à un processus participatif visant à préparer les décisions;

- proposer la mise en place de comités locaux composés de représentants des usagers et des associations de promotion des chemins ainsi que de représentants des propriétaires et des agriculteurs; ces comités locaux seront notamment chargés d'établir un cadastre des chemins vicinaux existants et de réaliser une reconnaissance sur le terrain de ces chemins;

- préciser le rôle de tutelle de la Région et des provinces sur les décisions communales afin de vérifier, notamment, la cohérence de celles-ci à un niveau supra communal et au regard des objectifs régionaux;

- préciser les ressources mises à disposition des acteurs locaux pour les aider à réaliser ce travail de cadastre et d'actualisation.

Art. 3. Le présent décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement et, au plus tard, le 1er septembre 2012. »

2. OBJECTIFS

Le présent projet poursuit les objectifs de satisfaire les exigences imposées par le décret du 3 juin 2011 dont les dispositions viennent d'être rappelées et d'organiser un régime juridique unique pour la voirie communale. Ce régime doit s'organiser dans un véhicule juridique autonome où voirie vicinale et voirie innommée sont fusionnées, ce qui suppose l'abrogation de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, moyennant dispositions transitoires.

L'article 1^{er} du projet en fixe les objectifs, conformément à la volonté déjà exprimée dans le décret du 3 juin 2011 :

« Le présent décret a pour objectif de préserver l'intégrité, la propreté, la sécurité, la viabilité et l'accessibilité des voiries communales.

Il tend aussi, selon les modalités que le gouvernement fixe, et en concertation avec l'ensemble des administrations et acteurs concernés, à ce que les communes actualisent leurs voiries communales. Par actualisation, il faut entendre la confirmation, la suppression, le déplacement ou la création de voiries communales en fonction des situations de fait et de la nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer les besoins de mobilité douce actuels et futurs ».

L'examen concret des dossiers fait apparaître qu'il n'est pas toujours aisé de savoir s'il s'agit d'une voirie communale innommée ou vicinale. Le projet de décret répond à cette préoccupation car il prévoit, afin de garantir la pérennité du réseau des voiries, la création d'un Atlas de la voirie

communale, outil coordonné au niveau régional.

En outre, comme l'indique l'avis du CWEDD du 5 mars 2013, outre les objectifs que son dispositif énonce, le projet de décret tient compte de ce que les besoins en mobilité d'aujourd'hui ne sont plus les mêmes que ceux appartenant à l'époque de la loi de 1841. La nécessité de se déplacer essentiellement à pied sur un espace local a fait place à la multifonctionnalité des réseaux de voiries. Outre l'aspect de la promenade, les voiries sont l'occasion d'une gestion du territoire et du développement en milieu rural ; elle sont un moyen pour servir plusieurs fins : mener vers un lieu patrimonial ou paysager ou naturel ; assurer les moyens de transport des activités économiques comme l'agriculture, la sylviculture ou les activités extractives ; être un moyen créateur d'activités touristiques et de loisirs ; être l'espace destiné à l'installation d'équipements communautaires (raccordements électriques ou assainissement des eaux usées ou des eaux pluviales....) ; participer au maillage écologique (plantation de haies jadis, le non entretien de celles-ci couplé à l'abandon par le public ont constitué des zones refuges qu'il convient de protéger) ; gérer le territoire en terme de gestion des eaux : lutte contre les inondations, coulées boueuses, préservation de mares et fossés temporaires.

L'idée d'introduire un instrument de planification dans le projet ne peut pas être retenue. Le projet prévoit une opération d'actualisation du réseau des voiries communales qui, s'il ne constitue pas un instrument de planification permet, d'en approcher l'idée par l'obligation faite aux communes de se prononcer sur la mise à

jour du réseau de leurs voiries. Il faut ajouter que la fixation d'orientations structurantes ressortit à l'exercice de compétences plus larges et bénéficiant d'une hauteur de vue certaine, au travers de l'aménagement du territoire. Cette matière met en œuvre de véritables instruments de planification, qu'ils soient indicatifs ou normatifs (SDER, schémas de structures, plan communaux d'aménagement, plans de secteur, etc.) tandis que de nombreuses instances y déploient leur expertise au travers d'avis et de décisions.

3. VOIRIE COMMUNALE

La notion de *voirie publique* est une notion de pur fait : une voirie est publique dès l'instant où elle est accessible au public. L'assiette d'une voirie publique peut aussi bien appartenir aux pouvoirs publics qu'à un particulier. Dès l'instant où une voirie est publique, elle se voit appliquer les charges et obligations découlant de la police de la voirie. « *Une voie de communication accessible à la circulation du public est une voie publique, même si elle été ouverte par un particulier et que le sol sur lequel elle est établie continue à appartenir à ce dernier. En ce cas, elle est soumise à toutes les obligations et charges qui découlent de la police de la voirie, c'est-à-dire non seulement les règles destinées à garantir la liberté, la sécurité et la salubrité de la circulation mais aussi celles qui concernent l'administration de la voie, notamment son alignement et son tracé* » (Cass., 14 septembre 1978, Pas., 1979, I, p. 43).

Le *classement des voiries* est quant à lui une notion juridique.

En substance, l'on distingue la grande voirie et la petite voirie. La petite

voirie est la voirie communale qui nous intéresse ici.

La *voirie communale* se partage entre, d'une part, la voirie vicinale et, d'autre part, la petite voirie ordinaire, aussi appelée la voirie innommée.

La voirie vicinale, qui se divise en chemins vicinaux de grande communication et chemins vicinaux de petite communication, est régie par la loi du 10 avril 1841. Les chemins vicinaux sont les « *les voies de communication qui ont fait l'objet d'une décision administrative de classement comme chemin vicinal soit, dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, par l'effet d'une reconnaissance de vicinalité, par l'inscription à l'atlas de chemins vicinaux appartenant déjà à la commune, ou par une telle inscription à l'atlas des chemins vicinaux de chemins n'appartenant pas à la commune suivie d'une prescription acquisitive dans son chef grâce à ce titre, soit parce qu'ils ont été ultérieurement créés conformément aux articles 27 à 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux* » (D. Lagasse, « La voirie terrestre », in *Guide de droit immobilier*, ouvrage à feuillets mobiles, Kluwer, compl. 61, décembre 2012, VII.2.3, p. 7).

La petite voirie ordinaire, ou voirie innommée est « *une catégorie supplémentaire dans laquelle tombe toute voie de communication qui n'a pas été rangée expressément dans une autre classe (...); tel est en particulier le cas des voiries créées par le simple passage du public* » (ibid.).

Pour des raisons d'adaptation aux exigences de la vie moderne et de simplification administrative, l'avant-projet

de décret fusionne la voirie vicinale et la voirie innomée. Seule subsistera donc la catégorie de « voirie communale ». La voirie communale est vouée à être régie par ce seul avant-projet de décret, véhicule juridique autonome. La loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et les dispositions spécifiques à la voirie communale sont extraites du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie pour être reprises ici.

Les mêmes motifs imposent que la voirie communale ne se décline pas non plus en différentes catégories. De telles catégories figeraient par ailleurs la vie en entravant la mobilité sous toutes ses formes et en rendant plus complexe le régime juridique dont les objectifs sont rappelés dès le premier article du décret.

4. CREATION, MODIFICATION ET SUPPRESSION DES VOIRIES COMMUNALES

Les communes sont gestionnaires de leurs voiries. Cela représente une responsabilité et une charge financière forte importante. Il se justifie donc que la création, la modification et la suppression de telles voiries obéissent à des règles strictes et impératives, et uniquement à ces règles.

Les voiries peuvent être créées aussi bien par les pouvoirs publics eux-mêmes que par les particuliers. Une procédure spécifique est prévue à cet effet, qui est la procédure que l'on trouve actuellement dans le CWATUPE et qui est importée ici. Certaines procédures particulières sont cependant maintenues, comme en matière de remembrement, par exemple.

Il est également admis que les voiries puissent être créées par le passage du public. Le passage du public sur une

propriété privée a pour effet d'y créer une servitude publique de passage publique après un certain temps. Si, en outre, la commune pose des actes *animo domini*, c'est-à-dire qu'elle se comporte en propriétaire en posant des actes que seul le propriétaire peut faire, elle en acquerra aussi l'assiette en plein propriété. C'est l'effet de la prescription.

Actuellement, la prescription de droit commun est de trente ans. Dans le régime particulier de la voirie vicinale, il est suivant le cas, de 10 ou 20 ans : conformément à l'article 10 de la loi du 10 avril 1841, cette prescription particulière se fonde sur le titre que constitue l'ordonnance de la Députation permanente qui arrête définitivement un plan d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux (J. Hansenne, « Les biens », Fac. Dr. Liège, 1996, n° 394).

Le projet de décret maintient le mécanisme de la prescription trentenaire. De plus, la création de voirie communale est possible par une prescription courte lorsque le passage du public s'exerce pendant dix ans là où existe un plan d'alignement. L'on peut en effet considérer qu'au bout de dix ans, le passage du public concrétise à suffisance l'alignement qui préfigurait une possible voirie à cet endroit.

Il faut par ailleurs avoir égard, d'une part, au droit d'initiative qui existe au profit de différents acteurs de solliciter la création d'une nouvelle voirie et, d'autre part, à l'opération d'actualisation des voiries communales qui sera l'occasion de créer ou confirmer certains passages. Il en est d'autant plus ainsi que l'avant-projet inclut dans ses objectifs « *la nécessité de renforcer le maillage des voiries communales pour rencontrer les be-*

soins de mobilité douce actuels et futurs » et que cet objectif trouve encore son écho dans l'exigence, pour les demandes de création, de modification ou de suppression de voiries, d'« *assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter le cheminement des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication* ».

Les voiries ne peuvent pas être supprimées par prescription : le principe étendu par le décret du 3 juin 2011 est maintenu.

5. L'ATLAS DES VOIRIES COMMUNALES

Le nouvel atlas est une base de données compilant de manière lisible et accessible la situation juridique en matière de voiries communales. Il prend une forme numérique.

Il doit être accessible au grand public, éventuellement avec la définition de niveaux d'accès en fonction de la nature des informations à consulter.

Il doit contenir les décisions administratives ou juridictionnelles en matière de confirmation, création, transformation et suppression de voirie communale ainsi qu'en matière d'alignement sur tout le territoire wallon.

A ce titre, dès l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, l'Atlas doit reprendre les éléments de l'actuel atlas des chemins vicinaux. Le contenu nouveau de l'atlas sera quant à lui versé au fur et à mesure de sa création.

L'harmonisation de l'information se fera comme il a été procédé en matière d'assainissement des eaux où les multiples plans communaux généraux d'égouttage (PCGE) ont été remplacés

avantageusement par la Région par des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH).

L'atlas peut contenir des informations indicatives comme des informations ayant une valeur juridique ; l'atlas devra indiquer cette valeur. Mais les informations que l'atlas contiendra garderont leur valeur initiale : de ce point de vue, l'intégration d'une information dans l'atlas est neutre puisqu'elle n'en modifie ni la nature ni la valeur.

Simple base de données mise à disposition par la Région, l'atlas ne constitue pas un plan ou un programme, quand bien même il peut en retour être une source utile d'informations pour procéder à l'élaboration de tels plans ou programmes.

Il ne se confond pas non plus avec les registres communaux qui reprennent les délibérations communales en matière de voiries communales, ainsi que les plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux au sens de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

6. L'ACTUALISATION DES VOIRIES COMMUNALES

Un important dessein poursuivi au travers du dispositif en projet est la mise à plat de toutes les voiries communales dans le respect de l'objectif énoncé à l'article 1^{er}.

Cette opération d'actualisation sera organisée, *mutatis mutandis*, à l'instar du chapitre Ier de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, et en passant par l'établissement de plans généraux d'alignement et de plans délimitation des voiries. Un phasage est naturellement indispensable,

de préférence en donnant la priorité aux voiries non carrossables.

A la faveur de l'opération d'actualisation, la faculté est offerte au conseil communal de disqualifier certaines voiries en plans d'alignements. La commune échappe de cette façon aux lourdes obligations afférentes aux voiries mais, en même temps, elle s'offre un grand nombre de plan généraux d'alignement qui peuvent faciliter la création ultérieure de voirie, notamment par l'usage du public. Cette faculté permet finalement la constitution d'une sorte de réserve viaire sur la base de voiries aujourd'hui inutiles mais qui retrouveront peut-être demain leur intérêt.

Le Gouvernement est habilité à préciser la méthodologie de cette opération d'actualisation.

7. POLICE DES VOIRIES COMMUNALES

Compte tenu de l'importance du réseau des voiries communales à l'échelle de la Région, il se justifie de permettre au gouvernement d'adopter un règlement général de police des voiries communales et d'instaurer un régime commun des infractions, de leur sanction et des mesure de réparation.

Il n'est pas dérogé aux obligations déjà existantes d'entretien incombant aux communes. Pour mémoire, l'entretien inclut tant les travaux de réfection et d'aménagement que les travaux de dégagement et de nettoyage. En vertu de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, la commune est tenue d'une obligation de sécurité sur les voiries qui traversent son territoire.

La question se pose de la compétence de la Région pour adopter un règlement général de police des voiries communales et pour incriminer certains comportements.

La question ainsi soulevée repose sur différentes distinctions qu'il faut opérer parmi les différentes polices de la voirie terrestre (D. Lagasse, op. cit., p. 10) :

- gestion de la voirie terrestre ;
- police de l'ordre public ;
- police de l'urbanisme ;
- police de la circulation routière.

Les polices de l'urbanisme et de la circulation routière ne sont pas ici en cause. Restent donc les questions de la gestion de la voirie terrestre et de la police de l'ordre public.

La police de l'ordre public « *relève de la compétence exclusive des communes sauf intervention du législateur dans certains aspects de l'ordre public : il n'appartient pas aux régions ni aux provinces, même pour leur voirie, de s'immiscer dans la police générale de la voirie (de l'ordre public)* » (D. Lagasse, op. cit., p. 13). Cette police de l'ordre public, qui trouve son fondement dans l'article 135NLC, vise à assurer la sécurité et la salubrité des voiries, y compris les routes de la Région et de la Province, à l'exception des autoroutes (D. Lagasse, op. cit., p. 12). Cette police peut se recouper avec la police du domaine public, qui « *est une police de la conservation dont le but est de protéger l'intégrité matérielle du domaine et qui revêt un caractère patrimonial* » (ibid.).

La gestion de la voirie a quant à elle pour objet les travaux d'entretien et éventuellement d'amélioration de la

voirie. Cette gestion relève des autorités dans le domaine desquelles elles se trouvent (leur gestionnaire) et elle comporte le pouvoir de décider des mesures de gestion qui doivent être prises ainsi que la charge des dépenses qui en résultent (D. Lagasse, op cit., p. 5). En ce qui concerne la répartition des compétences, « *les régions sont également compétentes pour établir par décret (...) « le régime juridique de la voirie terrestre (et des voies hydrauliques) quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la SNCB » en modifiant si nécessaire la législation en vigueur (art. 6, § 1er, X, 2bis nouveau, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéc. du 16 juillet 1993). « Mais cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles de police générale (= de la circulation routière) et la réglementation relative aux communications et aux transports » » (D. Lagasse, op. cit., p. 8, et réf. citées ; souligné par l'auteur du présent projet). L'auteur cité fournit cette précision éclairante au moyen de la citation suivante : « « Le but n'est pas de mettre à charge des Régions des travaux publics sur la voirie communale ou provinciale, mais bien de leur permettre de modifier ou d'uniformiser les législations régissant le statut des voiries (délimitations, classement, gestion, domanialité, autorisations d'utilisation privative, sanction des empiétements, etc.) » (Doc. Parl., Sénat, 1992-1993, n°558/5, pp. 412-413, cité par CA, n°170/2004, motif B.5) » (ibid., note 3 ; souligné par l'auteur du présent projet).*

Les articles 58 et suivants du présent projet sont pour l'essentiel inspirés du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques.

Or, l'exposé des motifs de ce décret porte ce qui suit, au sujet de la compétence régionale (Doc. Parl. Wal., n°904(2008-2009), n°1 ; souligné par l'auteur du présent projet) :

« La compétence de la Région pour régler la matière visée par le présent projet trouve son fondement, d'une part, dans l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui rend les Régions compétentes en matière de « routes et leurs dépendances », de « voies hydrauliques et leurs dépendances » et de « régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges » et, d'autre part, dans l'article 11 de la dite loi spéciale, qui permet aux Régions, dans leurs domaines de compétences, d'ériger en infraction les manquements à leurs dispositions, d'établir les peines punissant ces manquements, d'accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés de l'administration ou des organismes publics régionaux chargés de rechercher et de constater ces manquements et de régler la force probante de leurs procès-verbaux ».

La Région est donc compétente pour la police de la gestion des voiries, comme le Conseil d'Etat le confirme dans son avis.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} reprend les objectifs du décret du 3 juin 2011. Il comporte aussi un dernier alinéa destiné à préserver les spécificités du régime de circulation qu'organise le Code forestier.

Article 2

Cette disposition reprend différentes définitions.

La définition de la voirie communale est la définition qu'en donne classiquement la doctrine et la jurisprudence. Les dépendances nécessaires à la conservation de la voirie sont, par exemple, les trottoirs, les accotements, les fossés, les berges, les talus, les aires de stationnement, la signalisation, l'éclairage, l'équipement de sécurité. Cette définition doit se lire en rapport avec l'article 91, qui intègre l'actuelle voirie vicinale dans la « nouvelle » voirie communale, assurant ainsi l'objectif d'un régime unique pour ces deux types de voiries ainsi fusionnées. La définition de la voirie communale étant la définition classiquement fournie par la doctrine et la jurisprudence, elle est entièrement compatible et n'entame en rien les définitions particulières contenues au Code forestier ni le régime particulier de la circulation du public dans les bois et forêt. Le dernier alinéa de l'article 1^{er} le confirme expressément.

La voirie communale au sens de l'article 2, 1^o, comprend la voirie communale actuelle et la voirie vicinale au sens de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

La modification de la voirie connaît une définition plus étroite. L'objectif poursuivi par le législateur précédent et qui est repris ici est d'éviter que toute modification de la voirie impose de suivre une procédure administrative à la lourdeur disproportionnée. Seule la modification ici visée sera soumise à cette procédure. La modification exclut en tout état de cause l'équipement de sa définition, mais il n'exclut pas nécessairement les dépendances, si ces dépendances sont destinées au passage du public.

Les opérations de déplacement ou de redressement n'ont pas besoin de définition spécifique dès lors qu'elles s'assimilent à des opérations combinant la création ou la suppression de voirie : qui peut le plus peut le moins.

Les définitions de l'alignement et de l'espace destiné au passage du public sont empruntées au CWATUPE (article 129, § 2) et à la doctrine (D. Lagasse, op. cit., p. 18). L'alignement général a valeur réglementaire. Il frappe notamment les biens privés d'une servitude *non aedificandi* et oblige les riverains à se conformer à son tracé. L'existence d'un alignement ne signifie pas nécessairement qu'une voirie sera réalisée ni qu'elle sera réalisée dans la pleine mesure de cette alignement. La voirie pourrait être réalisée dans des limites inférieures en conservant le solde en réserve d'un élargissement ultérieur.

Le plan de délimitation est un document technique. Suivant sa définition, il fixe la position des limites longitudinales de la voirie. En soit, ce document n'a donc aucune valeur juri-

dique. En revanche, il peut acquérir la même valeur juridique que l'acte qui le contient. A ce titre, le plan de délimitation est dressé par un géomètre expert dans les cas prévus par l'article 3 de la loi du 11 mai 2003 protégeant le titre et la profession de géomètre-experts, dont on rappelle qu'il est rédigé comme suit :

« *Relèvent de l'activité professionnelle de géomètre-expert au sens de la présente loi les activités suivantes :*

1° le bornage de terrains;

2° l'établissement et la signature de plans devant servir à une reconnaissance de limites, à une mutation, à un règlement de mitoyenneté, et à tout autre acte ou procès-verbal constituant une identification de propriété foncière, et qui peuvent être présentés à la transcription ou à l'inscription hypothécaire.

L'exercice de l'activité professionnelle décrite au présent article ressortit également aux géomètres au service des pouvoirs publics dans l'exercice de leurs missions de fonctionnaires. »

La nature du plan de délimitation ainsi précisée permet de le distinguer du plan d'alignement, ce dernier ayant par définition une valeur juridique qui est réglementaire. Cela permet de comprendre qu'un plan d'alignement n'est pas nécessaire là où une décision sur la voirie inclut un plan de délimitation ou bien là où une voirie a fait l'objet d'un bornage. Cela permet aussi de comprendre que des plans d'alignement ont pu être rendu nécessaire, voire obligatoires, là où le tracé de voiries n'avait pas été fixé dans une décision. Cela permet enfin de comprendre qu'un plan d'alignement pourra encore trouver

une utilité lorsqu'il s'agira de fixer les limites futures d'une voirie pourtant définies à l'aide d'un plan de délimitation, précisément parce qu'il s'agira-là de limites futures.

Au total, comme on le verra plus loin au sujet de l'opération d'actualisation, l'intérêt du plan d'alignement ne résidera plus que dans la réservation d'un espace public en prévision de l'éventuelle création future d'une voirie. Il prendra encore sa pleine dimension et sa juste valeur au travers des opérations d'aménagement qui permettent son adoption suivant les procédures spécifiques à ces matières.

L'usage du public est défini conformément aux termes retenues par la doctrine et la jurisprudence (D. Lagasse, *op. cit.*, n°2.36).

L'envoi reçoit aussi une définition particulière inspirée de l'article 8 du CWATUPE.

Article 3

L'article 3 provient de l'article 129, § 2, al. 2, du CWATUPE. Le renvoi à l'article L1123-23, 6°, du CWADEL est maintenu car c'est plutôt là que se définit la compétence du Collège au sein de la commune. Pour mémoire l'article 1123-23, 6°, du CWADEL est rédigé comme suit : « *Le (collège communal) est chargé: (...) 6° des alignements de la voirie en se conformant, lorsqu'il en existe, aux plans généraux adoptés par l'autorité supérieure et sauf recours à cette autorité et aux tribunaux, s'il y a lieu, par les personnes qui se croiraient lésées par les décisions de l'autorité communale* ».

L'article 3 doit de plus se lire avec l'article 4 : ces deux dispositions po-

sent les principes en matière, respectivement, d'alignement particulier et d'alignement général. Pour que les choses soient bien claires, le plan d'alignement est à chaque fois dénommé « plans général d'alignement ».

Article 4

L'article 4 provient de l'article 129, § 3, du CWATUPE.

Article 5

L'article 5 est inspiré de l'article 129, § 4, du CWATUPE.

Toutefois, à la différence du CWATUPE, l'article 5, al. 4, prévoit que la décision est « communiquée par écrit » aux propriétaires riverains plutôt que notifiée. Une notification s'opérant par recommandé postal est un mode d'information aux coûts disproportionnés eu égard au nombre de riverains à prévenir. Comme l'acte ici en question ne doit pas être notifié, le mode de publicité est donc juridiquement celui de la publication prévue à l'article L1131-1 du Code de la Démocratie locale qui seul fera courir le délai de la prescription du recours au Conseil d'Etat. Les riverains sont ceux dont la propriété est en tout ou en partie traversée par l'alignement et ceux dont la propriété jouxte l'alignement.

Conformément au droit commun, la procédure nouvelle est d'application immédiate et les plans d'alignement antérieures seront modifiés conformément aux nouvelles dispositions, ce que traduit, notamment, l'avant-dernier alinéa de l'article 5.

Articles 7 et 8

L'article 7 et les dispositions suivantes, qui traitent de la voirie communale, sont importées du CWATUPE, *mutatis mutandis* (articles 129bis et 129ter).

Article 9

Chaque commune tient un registre des délibérations en matière de voiries communales. Le contenu de ce registre relève de la responsabilité des communes. Il s'agit d'une nouveauté.

Article 10

L'article 10 organise un système de voirie conventionnelle en permettant aux communes et aux particuliers intéressés d'affecter des parcelles privées à la circulation du public. Ces parcelles doivent pour ce faire être libres de charges et servitudes. Sur l'assiette ainsi constituée, une voirie peut ensuite être créée, modifiée ou supprimée, dans les conditions ordinaires que prévoit le chapitre Ier. Ceci exclut que puisse jouer la prescription visée au chapitre II. Il s'agira d'une voirie communale à part entière, si ce n'est qu'elle se trouvera sur une assiette déterminée conventionnellement et pour un terme déterminé, quoique renouvelable. Le renouvellement doit se faire par une nouvelle convention : il n'y a pas de renouvellement tacite. La transcription à la conservation des hypothèques est prévue afin d'assurer notamment l'information des propriétaires successifs.

Article 11

Si l'article 11 fait référence, pour les besoins de la procédure, à la mise en réserve viaire, c'est en raison de l'application de cette procédure lors de l'opération d'actualisation qui fait l'objet du Titre 5. La mise en réserve

viaire n'est pas visée ailleurs qu'à ce Titre 5 et elle ne peut avoir lieu qu'à la faveur de cette opération. La mise en réserve viaire n'est en effet pas visée à l'article 7 du projet.

Article 14

L'article 14 prévoit que, dans le cas où la demande visée aux articles 7 et 8 concerne une voirie se prolongeant sur le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes et sur le territoire de plusieurs provinces, les collèges provinciaux rendent un avis conforme. Cet avis n'est conforme qu'à l'égard des conseils communaux et dans le cadre de la procédure de première instance.

Conformément à la définition qu'il connaît en droit commun, l'avis conforme est un avis que l'autorité compétente est tenue de suivre, qu'il soit positif ou négatif. Il faut se féliciter d'encore voir les provinces jouer un rôle en matière de voiries vicinale, même si, concrètement, le cas d'une voirie parcourant le territoire de plusieurs provinces peut paraître plus complexe à régler. Le mécanisme de l'avis conforme se résout en pareil cas nécessairement par un droit de veto de la province qui rend un avis négatif, quand bien même les autres provinces auraient rendu un avis positif et quand bien même les communes seraient d'un avis différent de celui de la province. Les conseils communaux devront se ranger à l'avis négatif. Si une partie du projet ne peut pas se réaliser, le projet ne peut pas se réaliser du tout.

Prenons l'exemple d'une voirie traversant le territoire de trois provinces et de cinq communes, étant entendu que deux communes font partie de la même province. Chacune des cinq communes organise une enquête pu-

blique sur son territoire et chaque collège soumet la demande et les résultats de l'enquête à son conseil communal. Simultanément, chaque collège adresse la demande et les résultats de l'enquête publique à la province du territoire sur laquelle est située la commune. Imaginons que deux provinces comptant trois communes rendent un avis favorable tandis que la troisième province, ne comptant qu'une commune, rend un avis négatif. Dans ce cas, l'avis négatif de cette province s'imposera à toutes les communes. Application logique du défaut d'une condition nécessaire mais non suffisante : le projet ne peut pas se réaliser en raison d'un avis négatif alors qu'il doit réunir des avis positifs.

L'article 15 prend bien soin de préciser que chaque conseil communal prend connaissance des avis « des » conseils communaux et « des » collèges provinciaux : chaque conseil communal statue en connaissance de cause et aucun conseil communal ne peut ignorer l'avis conforme négatif qu'aurait rendu un collège provincial, même s'il ne s'agit pas du collège provincial de la province à laquelle appartient la commune considérée.

Un autre cas de figure peut encore être illustré. Imaginons, dans la configuration précédente, que l'avis négatif du collège provincial est tardif. Dans ce cas, cet avis ne sera qu'un simple avis et non pas un avis conforme. Il s'ensuit que les communes seront obligées de suivre les avis conformes rendus.

Que se passe-t-il si aucun avis conforme provincial n'est rendu ? Dans ce cas, le mécanisme supracommunal est un échec et chaque commune est alors libre de sa décision, au risque de décision en sens différents et que le

projet ne soit alors possible que pour certains tronçons. Et à supposer qu'il soit envisageable de considérer le projet autrement que comme un projet global dont les différents tronçons seraient indissociables ; ceci est une appréciation de pur fait.

Le texte n'encourage pas la pratique d'avis conformes qui seraient conditionnels. La demande est en effet soumise à des formalités telles qu'elle devrait atteindre un degré de précision incitant à une approbation ou à un refus pur et simple. Pour autant, la pratique d'avis conformes conditionnels ne peut pas être exclue. Dans ce cas, le projet ne pourra être réalisé que si et seulement si il respecte toutes et chacune des conditions formulées dans les différents avis conformes, dont il appartiendra à chaque commune de faire la synthèse. Et pour autant bien sûr, mais cela est une autre histoire, que ces conditions soient légalement admissibles. Toujours est-il que des avis conformes qui, quoique tous favorables, formuleraient des conditions impossibles à concilier, doivent donner lieu à des décisions de refus de la part des communes. Dans le cas contraire, les décisions des communes seraient affectées de contradictions telles qu'elles seraient impossibles à exécuter et, de ce fait, illégales.

Toute difficulté qui subsisterait éventuellement pourra encore être levée par l'intervention du gouvernement s'il est saisi d'un recours. Par nature, le gouvernement dispose d'une hauteur de vue supérieure et du privilège de n'être pas tenu par l'avis des collègues provinciaux.

Un mécanisme de rappel est organisé au bénéfice du demandeur qui a initié la procédure de voiries. Ce deman-

deur s'entend de toutes les personnes et autorités visées à l'article 8.

Article 17

L'article 17 précise que la publicité est organisée par voie d'un affichage immédiat et intégral, quinze jour durant Comme de droit, les délais de recours prennent cours à compter de la prise de connaissance de l'acte pour ceux à qui il doit être envoyé et à compter du premier jour qui suit la période de son affichage pour les autres. L'affichage et la notification portent sur la décision proprement dite, à l'exclusion de ses annexes. La notification est faite par l'autorité qui a pris la décision à notifier, soit le gouvernement sur recours. Ici aussi, comme pour l'article 16, le demandeur s'entend de toutes les personnes et autorités visées à l'article 8.

Article 18

Afin d'assurer la sécurité juridique, le délai de recours visé à l'article 18 est prévu « à peine de déchéance ». La déchéance est la perte d'un droit de contestation qui devrait se traduire aussi par l'impossibilité de contester la décision par voie d'exception. Le délai de recours a pour point de départ différents moments, qui sont fonction de l'auteur du recours. L'explication tient aux modes d'information qui sont différents : affichage pour les tiers intéressés et réception de la décision pour celui le demandeur, particulier ou autorité. Il est néanmoins prévu un point de départ qui est le même pour tout le monde : la publication à l'Atlas. Ceci a pour effet d'accroître la transparence, de pallier les difficultés provenant par exemple d'un défaut d'affichage, tout en mettant tout le monde sur pied d'égalité. Faut-il rappeler, en effet, que l'Atlas est un

puissant instrument de transparence et d'information puisque, conformément à l'article 50, ses sources d'approvisionnement sont particulièrement étendues, permettant même à toute personne intéressée de transmettre l'information. En cas d'évènements concurrents, c'est le premier événement qui fait courir le délai. Ainsi, si la publication à l'Atlas a lieu avant l'affichage, c'est cette publication qui fera courir le délai. L'Atlas étant géré par le gouvernement (ou son délégué), il revêtira un caractère authentique, à l'instar de ce que l'on connaît par exemple pour les certificats d'affichage et pour les procès-verbaux de clôture d'enquête publique. Ce caractère authentique vaudra donc aussi pour ce qui concerne les dates de réception et de publication des actes. Le Gouvernement veillera à bien organiser le fonctionnement de l'Atlas à cet effet.

Article 19

En vertu de l'article 19, alinéa 3, *in fine*, la décision du Gouvernement statuant sur recours est notifiée aux propriétaires riverains. Cette notification est réalisée par l'auteur de la décision.

Articles 21 et 22

L'article 21 organise l'articulation entre la procédure relative à la voirie et la procédure relative au plan d'alignement. Ces deux procédures demeurent distinctes et donnent d'ailleurs lieu à des décisions distinctes (article 22). L'articulation consiste en ceci que le demandeur peut élaborer le projet de plan d'alignement et envoyer simultanément ce projet et la demande relative à la voirie et en cela qu'une enquête publique conjointe est organisée.

Article 23

L'article 23 prévoit que les délais visés à l'article 15, alinéa 2, nécessaires à la prise de décision du conseil communal sont doublés dans le cas où la demande visée aux articles 7 et 8 implique la modification d'un plan d'alignement. Ce doublement offre une enveloppe de temps suffisante pour régler les formalités procédurales propres à chacune des opérations (voirie et alignement), sachant bien sûr que l'enquête publique est conjointe.

Les décisions d'adoption ou de modification d'un plan d'alignement ne sont pas susceptibles de recours. En effet, la procédure de recours organisée par l'article 129bis, §2 du CWATUPE duquel s'inspire les articles 18 à 20 du décret, s'applique uniquement à la demande d'ouverture, de modification ou de suppression de la voirie et pas au projet de plan d'alignement. Il n'est pas jugé nécessaire de modifier l'état du droit sur ce plan. Il en est d'autant plus ainsi que le plan d'alignement est très proche d'un instrument d'aménagement du territoire, ce qui le distingue des décisions en matière de voiries, qui revêtent un caractère davantage opérationnelle. De plus, quand bien même le plan d'alignement est arrêté sans préjudice des droits civils des tiers, et quand bien même un recours au Conseil d'Etat est envisageable, les difficultés se manifestent le plus souvent sous l'angle de la protection de droits subjectifs, pour lesquels les cours et tribunaux sont compétents, à l'initiative de ceux qui s'estiment lésés. Organiser un recours administratif apporterait donc plus de confusion que d'avantages, que ce soit sous l'angle de l'intérêt général ou sous l'angle des intérêts particuliers.

Articles 24 à 26

Ces dispositions, qui traitent de l'enquête publique, sont inspirées du CWATUPE, *mutatis mutandis* (articles 4 et 332 et s.) et moyennant deux adaptations : suppression de la transcription des réclamations et observations verbales et publication dans un quotidien au lieu de trois. Les communes devront être attentives à cette disparité entre les formalités du CWATUPE et celles ici prévues, sauf à accomplir quand même d'initiative ces formalités supprimées : qui peut le plus, peut le moins.

La combinaison d'opérations ayant pour objet des actes et travaux soumis à permis permis, la voirie et l'alignement appelle les commentaires suivants.

Les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 129^{quater} sont modifiés par l'article 78 pour renvoyer non plus aux dispositions abrogées du CWATUPE mais au décret en projet.

Les alinéas 3 et 4 ne sont pas modifiés et ils subsistent en leur rédaction qui est celle-ci :

« Dans ces cas, les délais d'instruction de la demande de permis sont prorogés du délai utilisé pour l'obtention de l'accord définitif relatif à la voirie communale et, le cas échéant, l'arrêté relatif au plan d'alignement.

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. »

Il faut d'emblée souligner que l'articulation de la demande de permis (qui ressortit au CWATUPE), avec le régime des voiries (qui ressortit au décret en projet) doit se régler du côté du régime de cette demande de permis, à savoir dans le CWATUPE. Il pourrait fort bien ne pas y avoir d'articulation du tout ou une articulation minimale.

Quoi qu'il en soit, la question des délais est réglée par l'alinéa 3 de l'article 129^{quater} du CWATUPE : le temps suspend son vol à due concurrence du délai nécessaire pour *« l'obtention de l'accord définitif etc. »*

Reste alors la question de la procédure ou plus exactement des modalités d'enquête publique, autrement dit ce que règle l'alinéa 4 de l'article 129^{quater} du CWATUPE et ce que, au demeurant, il lui appartient de régler et non pas le décret en projet.

A partir du moment où le choix est fait d'organiser une enquête conjointe pour la demande de permis, la demande relative à la voirie et, le cas échéant, pour le projet de plan d'alignement, il conviendra non pas de choisir quelle procédure s'applique mais de cumuler et satisfaire toutes les exigences des différentes enquêtes publiques. Ceci se traduit, pour ce qui est de la durée de l'enquête, par la phrase qui prévoit que *« la durée de l'enquête publique conjointe correspond à la durée maximale requise par les différentes procédures concernées. »*

Articles 27 à 31

D'après l'intitulé du chapitre II, choisi par parallélisme avec l'intitulé du chapitre Ier, ces dispositions règlent la façon dont les voiries communales peuvent ou non être créées, modifiées, supprimées, ouvertes et fermées par l'usage du public.

L'article 30 prévoit que la prescription ne peut pas jouer pour la suppression, la modification ou la fermeture des voiries.

La prescription, en revanche, joue pour la création d'une voirie, soit, par prescription trentenaire comme c'est actuellement déjà le cas, soit par prescription courte de dix ans lorsque l'usage du public se situe dans les limites d'un plan d'alignement. La convergence d'un plan d'alignement et de l'usage du public est parfaitement concevable. Cette convergence ou rencontre entre les spéculations de l'autorité (plan d'alignement) et l'utilité effective qu'y trouve le public (utilisation) justifie précisément un délai de prescription abrégé.

L'on rappelle que l'usage du public fait l'objet d'une définition à l'article 2, 8°, de l'avant-projet et dont on a rappelé qu'elle est celle donnée par la doctrine et la jurisprudence.

La propriété de l'assiette se prescrit quant à elle dans les mêmes délais, suivant le cas, de dix ans ou de trente ans. Le délai de vingt ans n'est plus de mise ici. Le projet de décret s'écarte à ce titre de l'article 2265 du Code civil qui distingue, suivant que le véritable propriétaire habite ou non dans le ressort de la cour d'appel dans l'étendue de laquelle l'immeuble est situé. Dans notre monde moderne, cette distinction est obsolète et elle se justifie encore moins ici où les actes d'appropriation et le passage du public se font dans les limites d'un

plan d'alignement et alors que l'intérêt général est en cause.

La prescription acquise a pour effet de créer une servitude publique de passage, par hypothèse, sur une assiette qui est une propriété privée. Mais la commune peut aussi bien prescrire l'assiette à son avantage si elle se comporte comme un propriétaire, en plus du passage du public.

Si l'assiette appartient au domaine public, la voirie sera pleinement créée et ouverte au public.

Pour pallier les difficultés liées à la création occulte de voiries, l'article 29 prévoit un acte de constat qui mettra au jour cette création et qui fera l'objet de mesures de publicité. S'agissant d'un acte de constat, aucun recours administratif n'est ouvert. Les contestations relatives à la prescription acquises et que la procédure prévue à l'article 29 susciterait, ressortissent en effet à la compétence des Cours et Tribunaux. Il est ici question d'un acte de constat pour éviter la confusion avec l'acte confirmatif de voirie qui peut être adopté lors de l'opération d'actualisation qui fait l'objet du Titre 5.

Articles 32 à 35

Le bornage des voiries se fonde sur le plan de délimitation. S'il n'y en a pas, il devra être établi.

La section de législation du Conseil d'Etat a suggéré d'aussi tenir compte, pour le bornage, des titres de propriété. L'observation ne peut toutefois pas être suivie puisque l'objet des articles 32 et suivants est de borner la voirie et non pas les propriétés. Il s'agit d'ordres de choses différents, comme rappelé au travers des défini-

tions et, de façon générale sous l'exposé des motifs.

Un agent désigné par le conseil communal pourra assister au bornage et signer le plan et le procès-verbal de bornage alors que jusqu'à présent cette mission de police était réservée au seul commissaire voyer.

Le procès-verbal du bornage et ses annexes sont conservés à la commune. C'est normal puisque le bornage est sanctionné par une décision du conseil communal et qu'il appartient à cette autorité de conserver ses décisions et annexes, peu en importe le format, même électronique. La décision relative au bornage sera versée à l'Atlas conformément à l'article 48 du décret.

Article 36

L'article 36 permet de privilégier l'acquisition amiable.

Article 37 à 44

Les articles 37 et suivants permettent l'expropriation tant pour réaliser les alignements que pour les voiries. Ils sont calqués sur les articles 58 et suivants du CWATUPE, dont les références aux alignements sont par ailleurs abrogées.

Pour mémoire, l'article 58 du CWATUPE vise les « *acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation ou à la mise en œuvre des prescriptions des plans de secteur, des plans communaux d'aménagement, des zones d'aménagement communal concerté et des zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel* ». L'alinéa 3 de cet article 58 indique que « *peuvent agir comme pouvoir expropriant : la Région, les provinces, les communes, les régions*

communales autonomes, les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement et les établissements publics et organismes habilités par la loi ou le décret à exproprier pour cause d'utilité publique ». Ici, conformément à l'article 37, al. 1^{er}, du projet, « *les communes peuvent acquérir les biens immobiliers requis pour la réalisation des plans d'alignement ou des voiries* ». En l'état actuel du texte, le « *pouvoir expropriant* » visé à l'alinéa suivant ne peut viser que les communes, raison pour laquelle il est par tout ici fait mention de la commune.

Il s'y ajoute ici, par rapport à ce que prévoit actuellement le CWATUPE, la possibilité d'exproprier pour la réalisation des voiries.

Seule la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation publique est visée puisqu'elle est devenue la règle, ce à quoi le Conseil d'Etat n'a rien trouvé à redire. Par ailleurs, la comparaison faite avec le régime du CWATUPE n'est pas amenée à perdurer puisque ce Code est actuellement en révision.

Article 45

Le régime d'indemnité applicable renvoie au CWATUPE. Ce renvoi s'explique par la nécessité de maintenir un régime d'indemnité dont la suppression ne serait pas justifiable. Par ailleurs, il faut éviter une distorsion entre les situations nouvelles et les situations en cours ; ceci est une deuxième explication du renvoi plutôt qu'un décalque dans le texte en projet.

L'indemnité est à charge de la commune puisqu'elle a négligé d'accomplir ses desseins et a de la

sorte réduit la disponibilité du bien considéré.

Article 46

Le régime des droits de préférence est emprunté à la loi du 10 avril 1841. Le fait que « *la partie d'une voirie devenue sans emploi par suite de sa suppression ou de sa modification peut revenir en pleine propriété* » à certains bénéficiaires est une simple faculté. La commune peut aussi bien conserver cette partie dans son patrimoine si elle le désire.

Référence est faite à la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique au motif que la loi du 26 juillet 1962 ne prévoit pas de droit de rétrocession. La première loi s'applique dans la mesure où elle n'est pas contraire à la seconde.

Article 47

L'intervention d'expert sert à estimer la valeur du terrain et à ainsi éclairer le consentement des parties à l'éventuelle transaction à conclure entre elles. Cette estimation ne lie toutefois pas les parties, dont le consentement reste libre. Le tiers expert n'est à ce titre pas un tiers décideur : il n'intervient que pour trancher un désaccord entre les deux premiers experts.

Articles 49 et 50

L'atlas a déjà fait l'objet de commentaires sous l'exposé des motifs. L'on y renvoie.

Article 51

L'on attire ici l'attention sur la sanction qui s'attache au défaut

d'alimentation de l'atlas : les décisions relatives aux alignements et aux voiries ne sont exécutoires qu'à compter du moment de leur envoi à l'autorité chargée de la gestion de l'atlas. En même temps, cet envoi peut se faire à l'initiative de la partie prenante la plus diligente.

L'article 51 prévoit que les décisions et actes ne sont exécutoires qu'à compter de leur envoi à l'autorité chargée de la gestion de l'atlas. La force exécutoire d'un arrêté signifie que « *les autorités peuvent en assurer l'application et les intéressés peuvent s'en prévaloir pour autant que l'arrêté soit opposable aux tiers* » (E. Cerexhe, « Introduction à l'histoire du droit, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 317, au sujet des arrêtés royaux). C'est tout à fait comparable avec la force exécutoire de la loi ou du décret, qui signifie que « *ceux qui en ont connaissance - le plus souvent, il s'agira des fonctionnaires ou des membres de cabinets ministériels qui ont participé à l'élaboration du texte - peuvent en faire application, à condition qu'ils ne lèsent pas les droits des tiers* » (D. Batselé, « Initiation à la rédaction des textes législatifs, réglementaires et administratifs, Bruxelles, Bruylant, 2001, cité par M. Uyttendaele, « Précis de droit constitutionnel belge », 3^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, n°266), en sorte que « *une norme législative peut déjà trouver à s'appliquer avant sa publication pour autant que cette mise en œuvre anticipée ne porte pas atteinte aux droits des tiers* » (M. Uyttendaele, *ibid.*).

La privation du caractère exécutoire des décisions qui ne sont pas adressées au gestionnaire de l'atlas est certes une sanction lourde mais elle est justifiée. L'Atlas est en effet un

instrument essentiel dans le dispositif puisqu'il assure la transparence en matière de voirie. Le projet de décret se justifie pour une part non négligeable par l'échec du mécanisme précédent pour les voiries vicinales et par l'absence d'un tel mécanisme pour les voiries communales. Il en a résulté un nombre considérable de voiries créées de façon opaques et nourrissant ainsi les tensions sociales. Il importe que les décisions qui sont prises soient utilement portées à la connaissance de tous. Par ailleurs, la dureté de la sanction est atténuée par la faculté qu'il y a pour quiconque de communiquer les décisions et actes en question au gouvernement ou son délégué, gestionnaire de l'atlas.

Quant à la façon dont les tiers seront informés du caractère exécutoire des décisions et actes, dont s'est inquiétée la section de législation du Conseil d'Etat, fait l'objet de l'article 53 : par nature et par principe, l'Atlas est un instrument de transparence et de publicité. Concrètement, le Gouvernement déterminera la façon dont les choses se feront. Le commentaire de l'article 18 rappelle en ce sens que, l'Atlas étant géré par le gouvernement (ou son délégué), il revêtira un caractère authentique, à l'instar de ce que l'on connaît par exemple pour les certificats d'affichage et pour les procès-verbaux de clôture d'enquête publique. Ce caractère authentique vaudra donc aussi pour ce qui concerne les dates de réception et de publication des actes. Le Gouvernement veillera à bien organiser le fonctionnement de l'Atlas à cet effet.

Le choix s'est porté sur la date de l'envoi plutôt que celui de la réception. Deux raisons justifient ce choix. D'une part, la date d'envoi et celle qui est le moins sujette à caution. Elle sera certaine. D'autre part, les déci-

sions administratives ne doivent souffrir le moindre retard dans leur exécution.

Article 53

L'article 53 garantit de même, à l'instar de l'article 159 du CWATUPE ou de l'article D. 155, § 4, du Livre Ier du Code de l'Environnement dont il s'inspire, que les contentieux judiciaire influençant les questions de voiries n'échappent pas à l'outil d'information qu'est l'atlas.

On ajoutera enfin que l'autorité gestionnaire de l'atlas a une obligation de proactivité dans la recherche et la collecte des informations à y verser.

Articles 54 à 57

Ces dispositions concrétisent la volonté exprimées par le décret du 3 juin 2011. La procédure d'actualisation se divise en deux temps : le temps de l'étude (article 54) et le temps de la décision (articles 55 et 57). Les décisions se prennent suivant les procédures de droit commun pour les alignements et les voiries, ce qui garantit à la fois la simplification administrative et la consultation du public, ainsi que la possibilité d'exercer des recours.

Il s'ajoute, à l'alinéa 1^{er} de l'article 55, la possibilité d'une confirmation des voiries existantes. Cette opération a pour but de munir ces voiries, dont l'existence en droit ne souffre aucune contestation, du titre qui leur fait défaut. Historiquement en effet, nombre de voiries innomées - en réalité la toute grande majorité d'entre elles - ont été créées et subsistent encore sans pour autant avoir fait l'objet d'une décision communale. L'opération d'actualisation sera

l'occasion de mettre au clair certaines situations. L'on songe ici aux empiètements en fait sur une voirie existante en droit. L'exemple plus fort est celui de bâtiments construits là où est censé passer une voirie. Pareille situation peut aussi bien être due à une erreur. La solution pourra consister à faire cesser l'empiètement ou, plus pragmatiquement à définir un tracé qui le contourne.

Par ailleurs, il est prévu que, à la faveur de l'opération d'actualisation, les communes puissent disqualifier certaines voiries en plan d'alignement. Ces voiries ainsi disqualifiées constitueront une réserve viaire qu'il sera toujours possible de réactiver facilement, y compris par l'usage qu'en ferait le public (prescription). La disqualification de la voirie en plan d'alignement permet de conserver une trace de la voirie ainsi diminuée et, surtout, de conférer une protection juridique à la situation qui est celle qu'emporte la qualification de plan d'alignement (servitude *non aedificandi*, obligation de respecter l'alignement en cas de construction, etc.). La commune n'engage donc pas sa responsabilité en matière de gestion et de police de la réserve viaire comme elle le fait pour les voiries sur son territoire.

L'alimentation de cette réserve ne peut pas être vue comme une solution de facilité pour les communes dans la mesure où, d'une part, l'article 55, al. 2, vise les voiries existantes en droit alors qu'il existe un grand nombre de voiries existant en fait et dans la mesure où, d'autre part, trois conditions doivent être rencontrées simultanément, à savoir l'absence de fréquentation effective par le public, le défaut d'intérêt actuel conformément à l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et la perspective que cette ré-

serve viaire redeviendra bien un jour une voirie à moyen terme. Pour mémoire, l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, impose que les décisions sur la création ou la modification de voiries « *tendent à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux de communication* ».

Comment fonctionne le mécanisme juridique de mise en réserve viaire ?

Il faut d'emblée bien comprendre, d'une part, que la mise en réserve viaire n'est possible qu'à la faveur de l'opération d'actualisation organisée par le Titre 5 de l'avant-projet de décret et, d'autre part, que seules des voiries peuvent être mises en réserve viaire.

Partant de là, seules pourront être mises en réserve viaire les voiries qui, en théorie, auront été créées, modifiées ou confirmées ou, plus vraisemblablement, en pratique, qui auront été confirmées comme telles.

Rappelons que la confirmation d'une voirie suppose, conformément à l'article 57, alinéa 1^{er}, qu'elle passe par la procédure du Titre 3. Grâce à cette procédure, la voirie à confirmer fera l'objet d'un dossier comportant un plan de délimitation, de telle sorte que son tracé sera connu avec précision. Et les garanties tenant à la consultation du public et des instances seront bien assurées : la réserve viaire ne sera pas constituée en catimini mais au vu et au su de tous, en pleine connaissance de cause.

Une fois que la voirie est confirmée comme telle, elle peut alors faire l'objet de la décision visée à l'article 55, alinéa 2, qui a pour effet, à certaines conditions, de disqualifier la

voirie en plan d'alignement. La voie publique considérée n'est plus qualifiée de voirie mais de plan d'alignement. Elle quitte la première catégorie juridique (elle n'est plus une voirie) pour la seconde (il n'y a plus qu'un plan d'alignement).

La qualification n'est pas un tour de passe-passe juridique. C'est une opération élémentaire, bien connue des juristes, dont c'est le pain quotidien, et qui ne doit donc pas étonner. L'opération de qualification consiste à rattacher telle situation de fait à telle catégorie juridique, à laquelle il s'attache des effets déterminés par la loi (ou la convention). Par exemple, tel fait est qualifié de crime ou de délit. Parfois, il peut arriver, lorsque certains éléments apparaissent, que des faits soient juridiquement requalifiés. Par exemple, un homicide volontaire pourra être requalifier en homicide involontaire. Au titre de la requalification, la disqualification évoque quant à elle une moindre importance. Par exemple, le crime sera disqualifié en délit.

En l'occurrence, la disqualification de la voirie en plan d'alignement est tout simplement possible parce que telle est la volonté du législateur, qui en plus organise l'opération. Et le terme choisi est celui de la disqualification pour marquer qu'une voirie vaut mieux qu'un plan d'alignement sans voirie.

Réaliser un plan d'alignement pour élaborer la réserve viaire n'a aucun sens. D'une part, le plan de délimitation nécessaire à la décision sur la voirie à disqualifier rend pareil plan inutile. D'autre part, s'il fallait réaliser un plan d'alignement en lieu et place d'une voirie, la réserve viaire serait un détour parfaitement vain puisqu'un plan d'alignement peut aus-

si bien représenter les limites d'une voirie future (la voirie n'existe pas encore) ou les limites futures d'une voirie (la voirie existe mais l'alignement en préfigure le tracé nouveau à lui donner, par élargissement ou autrement). L'idée est donc bien de profiter de l'opération d'actualisation et des décisions qu'il faudra prendre sur les voiries existantes pour constituer une réserve. Cette réserve correspondra *de facto* à un ensemble de plans d'alignement. Du coup, la catégorie juridique à l'œuvre et ses effets sont connus (il s'agit du plan d'alignement), tandis que la notion de réserve viaire n'a pas à être définie en tant que telle à défaut de correspondre à une catégorie juridique particulière. Une définition serait donc forcément circulaire et exposerait par un effet pervers à la tentation d'une interprétation que le texte n'autorise pas.

Soulignons pour finir, en ce qui concerne le terme « *viaire* », dont le Conseil d'Etat prétend qu'il n'existerait pas en français, qu'il est couramment employé en matière urbanistique, par exemple, à l'article 46 du CWATUPE, comme le Conseil d'Etat le concède d'ailleurs lui-même. De plus, cette notion a bel et bien été définie comme l'attestent certaines références, certes populaires, mais qui reflètent l'usage qui fait d'une langue ce qu'elle est (<http://fr.wiktionary.org/wiki/viaire>). Il est ainsi très souvent question du réseau viaire de Paris, ce qui est tout de même très français.

Dans la mesure où l'opération d'actualisation se veut exhaustive, les voiries qui auraient néanmoins été omises et seraient à ce titre dépourvues de titre une fois l'opération clôturée se trouveront dépourvues de

statut légal et cesseront donc d'exister en droit.

Articles 58 et 59

Ces dispositions ont été commentées sous l'exposé des motifs.

La section de législation du Conseil d'Etat a précisé que l'article 6, §1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2^o bis de la loi spéciale du 8 août 1980 permet à la Région wallonne d'avoir pleine compétence à l'égard de la voirie communale même à l'égard de la voirie des communes germanophones. Cet avis confirme donc la compétence régionale telle qu'elle est justifiée dans l'exposé des motifs. Pour bien affirmer qu'il s'agit de la police de gestion de la voirie et non pas une autre sorte de police, l'intitulé du Titre 6 et l'article 58 portent précision.

La section de législation du Conseil d'Etat a considéré qu'il pourrait être nécessaire de tenir compte du décret de la Communauté française du 28 janvier 1974 'relatif aux noms des voies publiques' ou le décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 'relatif à la dénomination des voies publiques' au cas où l'Atlas des voiries communales, visé à l'article 49 de l'avant-projet, contiendrait des informations relatives à la dénomination des voies publiques qui y sont recensées (page 7 de l'avis).

Prise sous l'angle du contenu de l'Atlas la question du nom des voies publiques est une question de fait et non de droit. Il n'y a dès lors pas lieu de suivre cette observation du Conseil d'Etat, d'autant qu'il invoque d'un décret ressortissant aux compétences des communautés.

Selon le Conseil d'Etat, le décret devrait en tout cas régler les éléments essentiels de la police de la gestion de la voirie. Il faut toutefois admettre que d'ores et déjà fixer les éléments de la gestion de la voirie reviendrait à confirmer les actuels règlements provinciaux alors que, d'une part, le travail de consolidation de ces règlements est encore en cours et alors que, d'autre part, dans cette matière, l'intérêt communal est prépondérant.

Articles 60 à 74

Suivant l'avis du Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne du 23 avril 2013, les articles 61 et 65 à 74 du décret en projet ont été complétés pour organiser la collaboration entre les communes et provinces en matière de recherche, constatation et répression des infractions au présent décret, à l'instar de ce qui est prévu, par exemple, par le Livre Ier du Code de l'environnement.

Aux pages 12 et 13 de son avis, la section de législation du Conseil d'Etat souligne que la disposition prévoit que les agents visés se voient attribuer des missions et police judiciaire. Or, à défaut d'être expressément revêtus de la qualité d'agents ou d'officier de police judiciaire, ces missions appartiennent nécessairement à la catégorie résiduelle des agents de police judiciaire.

La section de législation se réfère alors aux observations qu'elle avait déjà formulées dans son avis sur le décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 'relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement' (pages 13 à 17 de l'avis).

Le Conseil d'Etat avait déjà remarqué que le texte devait faire une distinction entre les agents qui ne seraient uniquement chargés de missions relevant de la police administrative et ceux revêtus, en outre, de la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire. Les agents communaux pourraient alors être chargés des missions relevant de la première catégorie, conformément à l'article 6, §1^{er}, VIII, dernier alinéa de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (pages 14 et 15 de l'avis).

Si une telle distinction n'est pas opérée, la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire ne pourrait être accordée aux agents communaux que s'ils sont assermentés du Gouvernement ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement, conformément à l'article 11, alinéa 3, 1^o de la loi spéciale du 8 août 1980 (pages 15 et 16 de l'avis).

Si tel n'est pas le cas, la section de législation précise que le législateur régional pourrait se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (pouvoirs implicites). Pour ce faire, il faudrait qu'il soit nécessaire de conférer les missions de police judiciaire à des agents communaux et que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence de la règle envisagée sur cette matière est seulement marginale (page 16 de l'avis).

Le législateur de 2008 a rencontré les observations du Conseil d'Etat que le Conseil d'Etat reproduit aujourd'hui.

Le paragraphe 3 de l'article D.140 du Livre 1er du Code de l'environnement est rédigé comme suit :

« § 3. Sans préjudice des compétences dévolues au bourgmestre et à la police locale, le conseil communal peut désigner des agents communaux, intercommunaux et d'associations de projet dans le cadre de missions à caractère régional conformément aux dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et qui seront chargés de contrôler le respect des lois et décrets visés à l'article D.138, alinéa 1er, et des dispositions réglementaires prises en vertu de ceux-ci et de constater les infractions. Ces agents doivent remplir les conditions prévues au § 2, alinéa 2 »

Le commentaire de cet article porte ce qui suit :

« L'article D.140 désigne les agents qui sont chargés de la surveillance et des missions de police judiciaire concernant l'ensemble des lois et décrets visés à l'article D.138, soit l'ensemble des législations rentrant dans le champ d'application du projet de décret, à l'exception des lois sur la chasse et sur la pêche fluviale.

Ces agents sont tout d'abord ceux qui ont été désignés par le Gouvernement (§ 1er). Les agents communaux, par une modification du Code de la démocratie locale (article L1216-3), pourront exercer les missions à caractère régional. Ils seront désignés par le Conseil Communal s'ils remplissent les conditions énoncées dans l'article D.140, §2.

L'exigence portant sur l'assermentation des agents régionaux est rencontrée à l'alinéa 3 du paragraphe 1er, sur la base des dispositions qui figuraient initialement dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Le Conseil d'Etat s'était posé la question, dans son avis en page 52, de savoir si c'était ou non la volonté du Gouvernement de considérer les missions de police administrative et de police judiciaire comme un tout indissociable. La réponse est positive.

Le Conseil d'Etat a estimé cependant que les agents communaux, en tant qu'ils exercent des missions de police judiciaire, excèdent les compétences tenues par la Région wallonne (p. 53). Dans la mesure où il est absolument nécessaire de pouvoir disposer des forces vives communales pour pouvoir constater particulièrement les petits délits environnementaux, il est nécessaire de modifier le Code de la démocratie locale en son article L1216, comme expliqué ci-dessus. L'exemple du Gouverneur de la Province exerçant des missions provinciales ou régionales (L2212-51) a inspiré à cet effet le législateur.

En effet, en agissant dans le cadre des missions de police judiciaire, l'agent communal n'agira pas dans le cadre d'une mission communale, mais bien dans le cadre d'une mission régionale, comme le prévoit le Code de la démocratie locale.

Dès lors, en tant qu'exécutant de cette mission à caractère régional, l'agent communal peut se voir conférer des missions de police judiciaire pour autant qu'il réponde aux conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article D.140 » (Session 2007-2008. Documents du Parlement wallon, 771(2007-2008), n°1. Commentaire des articles, p. 7).

L'article L1216-3 du Code de la démocratie locale est rédigé comme suit :

« Les agents communaux ou d'intercommunales qui assurent une

mission de gestion des déchets ou de gestion du cycle de l'eau peuvent assurer des missions de police judiciaire à caractère régional conformément au présent Code.

En application de l'article 6, §1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ces agents communaux pourront être désignés à cet effet par le conseil communal.

L'exécution de cette mission ne peut mettre en péril l'exécution des missions à caractère communal.

Les agents susvisés, dans l'exercice de leur mission régionale, restent soumis à leurs statuts administratif, pécuniaire, syndical respectifs ».

Cette problématique est encore relatée dans les travaux préparatoires de l'ordonnance bruxelloise du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (Doc. parl. Brux., A-312, 1998-1999, p. 5 et 6) :

« Avant 1993, la Cour d'Arbitrage a admis que les Régions confient des missions de surveillance à des fonctionnaires régionaux.

Dans l'exercice de ces missions, ces fonctionnaires pouvaient être habilités par ordonnance ou décret à « procéder à tous examens, contrôles et enquêtes et recueillir tous renseignements jugés nécessaires » : interroger des personnes sur des faits dont la connaissance leur est utile dans l'exercice de leur mission, ou encore examiner des documents jugés nécessaire (C.A., arrêté n° 44, précité).

Par contre, une ordonnance ou un décret ne pouvait habiliter une per-

sonne déterminée à prendre une mesure de contrainte comme une saisie de documents. C'est probablement la raison pour laquelle, la Cour d'arbitrage n'a pas admis qu'un décret ou une ordonnance confère la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire à des fonctionnaires régionaux (C.A., arrêt n° 15/90 du 5 avril 1990).

Depuis 1993, les Communautés et les Régions sont autorisées à « conférer la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire », non seulement aux agents régionaux mais également aux agents d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle es gouvernement régionaux.

Il convient de souligner qu'en vertu de l'article 46, alinéa 1^{er} de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, les Communautés et Régions ont pu et peuvent toujours actuellement charger des autorités administratives, notamment, communales, de l'exécution de leurs décrets, ordonnances et règlements (voy. également l'article 116 de la nouvelle loi communale.

Les fonctionnaires régionaux peuvent requérir de la sorte, dans l'exercice de leur mission de surveillance, l'assistance de la police communale ou de la gendarmerie »

L'article 46 visé correspond à l'actuel article L 1131-1 du CWADEL.

L'article L1216-3 du CWADEL est modifié en conséquence.

Articles 75 à 91

Ces dispositions, techniques, organisent l'adaptation du droit existant en suite du nouveau décret à l'examen.

Elles ont été revues en suite de l'avis du Conseil d'Etat.

Examinant l'article 90 en projet, la section de législation du Conseil d'Etat a recommandé de fixer, de manière explicite, le statut du commissaire voyer dans le décret (page 19 de l'avis). Cette recommandation ne paraît toutefois pas avoir lieu d'être car l'article 61, §2, de l'avant-projet de décret règle déjà, en effet, le sort du Commissaire voyer, tandis que les règlements provinciaux restent d'application pour ce qui les concerne.

Au demeurant, le sort de ces agents provinciaux gagnerait à être réglé par le CWADEL. Ils possèdent en effet de larges compétences, excédant ce qui leur revient de par le présent projet. L'on songe par exemple à la matière de cours d'eau non navigables de deuxième et troisième catégories.

Article 91

Selon la section de législation du Conseil d'Etat, le caractère transitoire de l'article 91, alinéa 1^{er}, n'apparaît pas clairement et cette disposition devrait être mentionnée dans le commentaire de l'article 2, 1°, qui définit la voirie communale. Par ailleurs, l'alinéa 2 de l'article 91 devrait devenir l'alinéa 4 nouveau de l'article 9, § 1^{er}, de l'avant-projet (page 19 de l'avis). L'article 91 serait alors supprimé (page 20 de l'avis).

Les observations du Conseil d'Etat n'ont pas été suivies car il n'y a pas lieu de mettre en évidence, dans le nouveau décret, la voirie vicinale qui disparaît juridiquement pour se fondre dans la nouvelle voirie communale, pas plus que la loi du 10 avril 1841 qui est abrogée. C'est bien pour

cela que la disposition en question est une disposition transitoire. Les catégories anciennes disparaissent.

L'article 91, alinéa 2, impose que les plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux au sens de la loi sur les chemins vicinaux sont consignés dans le registre communal prévu à l'article 8, § 1^{er}. Il s'agit bien d'une disposition transitoire en ce sens qu'il s'agit d'alimenter le registre non pas aux moyen des seules décisions nouvelles mais aussi des plan et délimitation existants. Cette disposition est sans incidence aucune sur l'alimentation de l'atlas au moyen des informations existantes.

Article 92

A titre transitoire, les procédures en cours se poursuivront suivant le droit antérieur, sur le fond comme sur la forme, ceci afin de ne pas les perturber.