

Me D. BRUSSELMANS, avocat : Synthèse des considérations juridiques relatives à la refonte de la loi du 10 avril 1841

Rappel de notions importantes

Servitude d'utilité privée et servitude publique de passage.

Toute parcelle enclavée doit avoir accès à la voirie publique. Le Code civil prévoit l'obligation, pour les propriétaires de parcelles voisines d'une parcelle enclavée, de supporter l'aménagement d'une voie d'accès sur leur fond privé. C'est la servitude d'utilité privée. L'itinéraire choisi sera le plus souvent l'accès praticable le plus court qui relie la parcelle enclavée à la voirie publique.

Les dispositions du Code civil en relation avec la servitude d'utilité privée sont totalement étrangères au régime de la servitude publique de passage et, en particulier, avec le régime de la voirie vicinale.

Prescription extinctive du droit de passage public.

Du fait de la présence d'une clôture, plus personne ne passe sur le chemin « depuis un certain temps ». Qu'entend-on par « un certain temps » ?

Si le passage est interrompu pendant plus de 30 ans, l'article 12 de la loi de 1841 prévoit que le droit de passage public est tout simplement éteint. La voirie vicinale a disparu ; elle est déclassée par le simple passage du temps ; c'est la prescription extinctive du droit de passage public. Rien ne permet de restaurer le passage sur l'ancien chemin vicinal.

Néanmoins, il faut qu'il y ait absence totale de passage pendant 30 ans, par la présence de la clôture. En d'autres termes, si quelqu'un a souhaité passer sur le chemin vicinal ou sur le sentier endéans les 30 ans et en a été empêché, la prescription extinctive du droit de passage peut être interrompue par l'introduction d'un acte officiel (idéalement une plainte), le cas échéant, une procédure en Justice de Paix qui est compétente pour ce contentieux.

La prescription extinctive est alors interrompue. Si la période de 30 ans n'est pas révolue, on a la possibilité de revendiquer la réouverture du passage public. Cette notion de durée est donc essentielle.

Conclusions juridiques

Il faut faire un bilan de la situation juridique actuelle et évaluer les propositions qui sont déjà sur la table.

Hâtons-nous lentement, car il y a urgence : tous les jours des chemins disparaissent, tous les jours la voirie est amputée de quelques kilomètres de chemins et de sentiers vicinaux.

Il est nécessaire de mettre sur pied un nouveau plan de la petite voirie. Il faut mettre en parallèle la réactualisation de l'Atlas et la nouvelle réglementation ; il faut les rendre applicables en même temps. La nouvelle réglementation et le document planologique vont de pair.

Une caractéristique de la matière, rare en matière juridique, est d'utiliser à part égale un texte de droit et un document technique à valeur juridique ; il en est de même en matière d'aménagement du territoire (plans de secteurs et communaux d'aménagement).

Il faut bien veiller à ce que les deux outils soient bien compatibles entre eux. Il est donc essentiel que le nouvel Atlas et le nouveau décret entrent en vigueur en même temps, mais cette entrée en vigueur peut être progressive sur le plan géographique. Par exemple, le nouvel Atlas entre en vigueur commune après commune, dès que le travail est clôturé.

Selon l'avant-projet de décret, les compétences dévolues aux provinces seront transférées aux communes qui devront se référer aux services de la Région wallonne.

Pour pouvoir imaginer une organisation réfléchie et pas dans l'urgence, il faut que le législateur, le Parlement wallon, s'empare réellement du dossier et puisse par le dialogue, dans un groupe de travail, faire évoluer la réflexion. La règle aujourd'hui est que la plupart des propositions de décrets (ou de lois au niveau fédéral) n'émanent plus du Parlementaire mais plutôt de l'Exécutif. Ce mode de création législative est prévu dans la Constitution et ne présente donc pas de problème juridique a priori, sauf quand cela devient systématique. Cela le devient lorsque le législateur ne fait qu'entériner des dispositions proposées par l'Exécutif.

Il faut donc que le législateur reprenne la main dans ce dossier. Le Parlement est la seule émanation directe des citoyens. Il peut requérir le concours d'experts : les géomètres, les associations de terrain, les groupes de pression qui ont la possibilité d'entrer dans une concertation dans le cadre du groupe de travail spécifique, ce qui va permettre un véritable dialogue.

Méthodologie

1. Que veut-on réellement et pour quel utilisateur exactement ? C'est la question des objectifs, c'est ce qui sous-tend une nouvelle réglementation. Les réglementations modernes prévoient toutes des dispositions extrêmement précises en terme d'objectifs. Le décret doit comporter un but lisible ; on doit déceler le but à atteindre à la lecture de ses premières dispositions.

2. Identification claire des types de voiries. A l'heure actuelle, le régime est fondamentalement différent entre voirie innommée (communale) et voirie vicinale. La voirie vicinale jouit d'une protection largement supérieure à la voirie communale ; à ce titre, le régime juridique de la voirie vicinale doit être maintenu.

Ce régime juridique particulièrement protecteur de la voirie vicinale est lié à l'intérêt que cette voirie comporte pour la population en terme de mobilité, de désenclavement des lotissements et des nouveaux quartiers en périphérie, en terme de citoyenneté. Il faut un espace qui soit accessible aux usagers « faibles », sinon réservé. Déterminer les voiries qui méritent une protection particulière, un certain nombre de garanties démocratiques, constitue un enjeu fondamental.

Une de ces garanties, c'est la participation du citoyen, non seulement au stade de la conception de l'Atlas (par le biais de l'enquête publique, de la concertation avec les groupes et les individus concernés à l'échelon local), mais aussi au stade des recours devant des administrations d'échelon supérieur (Province, Région et, en dernier recours, le Conseil d'Etat).

3. Il est nécessaire de maintenir des administrations différenciées, telles qu'elles le sont à l'heure actuelle ; ceci permet d'avoir un regard double sur un dossier local donc de ce fait moins de tentation au paternalisme, comme cela se faisait en 1841.

Le rôle des Services Techniques provinciaux et des commissaires voyers est essentiel dans ce cadre.

4. Des options stratégiques doivent être arrêtées. On peut reprendre l'exemple de l'article 12 de la loi de 1841, qui établit la prescription extinctive du droit de passage public. Il s'agit d'une particularité belge, cette disposition ne se retrouve pas dans les pays limitrophes dans lesquels la voirie publique est imprescriptible.

De là à dire qu'il faut supprimer cette disposition, qu'il ne peut y avoir de prescription extinctive possible d'un chemin public, ce n'est pas suffisant.

S'il existe un désinvestissement manifeste du public par rapport à une voirie vicinale, que ce désinvestissement (absence d'utilisation) se vérifie dans la durée (à déterminer précisément dans la cadre de la réglementation spécifique), on pourrait imaginer une mise à l'enquête publique automatique » portant sur la désaffectation officielle du chemin, suivie d'une décision explicite de l'autorité communale confirmée par l'autorité provinciale. En aucun cas il ne peut y avoir une désaffectation implicite ; la perte d'un droit collectif ne peut s'accommoder d'une décision implicite.

Autre exemple d'option stratégique : généraliser la portée géographique de l'article 12 du règlement provincial du Brabant. Cette disposition prévoit une responsabilité explicite de l'autorité communale quant au maintien du passage sur les chemins vicinaux. Cette disposition n'existe pas dans les autres règlements provinciaux, ni dans la loi de 1841, sauf à lire ses dispositions entre les lignes, alors que dans le règlement provincial du Brabant, c'est explicite.

Cette obligation réglementaire rend la tâche du défenseur des chemins plus facile, car si l'accès à une voirie vicinale est entravé de quelque manière, il ne faut pas nécessairement s'adresser à l'usurpateur dont on ne connaît pas facilement l'identité, mais il suffit de s'orienter vers la commune, responsable de la police des chemins et du maintien de leur accessibilité à tout moment. Ceci devrait être indiqué explicitement dans le nouveau décret.

5. Il faut aussi pouvoir sanctionner. Il s'agit en fait d'un processus en trois étapes : prévention, surveillance et sanction.

La prévention, c'est l'information ; la surveillance, c'est la présence sur le terrain. Le nouveau décret doit établir un cadre qui permette effectivement une présence sur le terrain, et donc le renforcement de l'administration compétente à ce niveau ; des compétences étendues doivent être attribuées aux fonctionnaires communaux, qui fonctionnent en binôme avec le fonctionnaire provincial qu'est le commissaire voyer.

La surveillance permet la réaction rapide lorsqu'un problème se présente, par exemple lors de la création d'ornières à la suite d'un chantier forestier : le responsable, si l'on s'y prend tout de suite, peut facilement être identifié ; si le dossier traîne, cela devient vite compliqué. En répliquant rapidement, on peut avoir des accords, régler des problèmes par concertation.

En dernier lieu arrive la sanction : elle doit être prévue dans les décrets, parfois symbolique, parfois pénale ou administrative. La remise des lieux en état est une mesure intermédiaire entre le civil et le pénal : ce n'est pas une peine mais une obligation matérielle, avec pouvoir de substitution par l'administration si cette obligation n'est pas respectée, ce qui signifie qu'au delà d'un certain délai, les services administratifs pourront procéder aux travaux nécessaires d'office, aux frais du responsable. On retrouve des dispositions analogues en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La Province de Namur est à l'origine d'un travail de réflexion pointu ; des conclusions seront rédigées et les opinions seront confrontées avec celles des autres provinces, avec les autorités régionales et le législateur en disposera pour éclairer son travail parlementaire. Il faut se donner le temps d'établir un système cohérent et garant de la pérennité de la voirie vicinale.

