

# La défense et la promotion des sentiers et chemins en province de Namur



Recherche juridique effectuée par Denis Brusselmans  
à la demande du Groupe ECOLO à la province de Namur  
Première édition, avril 2006

## Tables des matières

Première partie. Description juridique.....	5
A. Cadre spécifique.....	6
1) Loi sur les chemins vicinaux.....	6
a) Présentation de la loi.....	6
b) Les travaux préparatoires - Questions générales.....	7
c) Les articles de la loi, expliqués par les travaux préparatoires.....	10
Chapitre I.....	
De la reconnaissance et de la délimitation des chemins vicinaux.....	10
Chapitre II.....	
De l'entretien et de l'amélioration de chemins vicinaux.....	25
Chapitre III.....	
Elargissement, redressement, ouverture et suppression des chemins vicinaux...	41
Chapitre IV.....	
Police des chemins vicinaux.....	46
Chapitre V.....	
Des règlements provinciaux.....	55
2) Règlements provinciaux.....	58
a) Présentation et historique.....	58
b) Examen synoptique.....	59
c) Le règlement de la province de Namur.....	63
Chapitre Ier : Dispositions générales.....	64
Chapitre II : Police des chemins.....	73
Chapitre III : Dispositions financières.....	84
Chapitre IV : Disposition finale.....	84
3) Réglementation communale.....	86
a) Autonomie communale.....	86
b) Répartition des compétences.....	88
1. Conseil communal.....	88
2. Collège des bourgmestre et échevins.....	89
c) Règlements généraux de police administrative.....	90
1. Dispositions générales.....	91
2. Sûreté et commodité du passage sur la voie publique.....	91
3. Propreté de la voie publique.....	92
4. Salubrité publique.....	92
5. Sécurité publique.....	92
6. Tranquillité publique.....	92
7. Sanctions pénales et administratives.....	93
B. Cadre général.....	94
1) Code civil.....	95
2) Code judiciaire.....	99
3) Code pénal.....	101
4) Code rural.....	102
5) Nouvelle loi communale – Code de la démocratie locale et de la décentralisation.....	105
C. Cadre périphérique.....	108
1) Code forestier.....	109
2) Loi sur la conservation de la nature.....	111
3) Loi sur le remembrement des biens ruraux.....	112
4) RAVeL.....	113

5) Plans communaux de mobilité .....	114
6) Plans communaux d'environnement et de développement de la nature .....	118
D. Cadre urbanistique.....	120
1) La conception de l'aménagement du territoire .....	121
2) Les plans d'aménagement.....	124
3) Les règlements d'urbanisme .....	126
4) Les permis .....	128
Deuxième Partie. Propositions d'actions politiques.....	129
Introduction .....	129
A. Niveau régional .....	132
1) Initiatives actuelles.....	132
2) Initiative décrétable.....	133
a) Question préalable : distinction de statut .....	134
b) Pistes pour un décret régional sur la voirie vicinale .....	136
c) Détermination cartographique des chemins et sentiers vicinaux .....	138
B. Niveau provincial.....	142
1) Situation actuelle.....	142
- Art. 7, 8, 9 et 10 .....	142
- Art. 13 .....	142
- Art. 18 .....	142
- Art. 22 .....	143
- Art. 23 .....	143
- Art. 24, 25 et 26 .....	143
- Art. 27 .....	144
- Art. 28 et 28bis.....	144
- Art. 30 et 31 .....	145
- Art. 32 .....	145
- Art. 37, 38 et 39 .....	145
2) Renforcement de l'exercice des compétences provinciales.....	146
a) Conseil provincial - Règlement provincial.....	146
b) Députation permanente, commissaire voyer et Service technique provincial .	148
C. Niveau communal .....	152
1) Niveau réglementaire .....	152
2) Niveau exécutif .....	154

---

## Introduction : Chemins et Sentiers Vicinaux en péril, à préserver !

Chaque année, le groupe ECOLO du Conseil provincial de Namur consacre sa dotation annuelle à la réalisation d'une étude dont l'ambition est d'explorer des champs d'activité peu couverts par la Province et de déposer devant le Conseil provincial des propositions concrètes d'actions novatrices.

Le groupe provincial ECOLO a choisi de consacrer sa dotation 2006 à l'examen **des initiatives que pourrait prendre la Province en soutien aux communes namuroises désireuses de préserver les sentiers et chemins vicinaux.**

Le charme d'une promenade d'été, entre moisson torride et bosquet ombragé... Et puis, au détour du chemin, la maudite clôture, le sentier labouré ou privatisé sauvagement par un propriétaire peu scrupuleux, la forêt devenue inaccessible à cause de barbelés ou de lourdes barrières, l'horrible tas d'immondices, l'enchevêtrement d'une végétation inextricable...

Faire demi-tour ? Continuer à travers tout ? Un coup de gueule au téléphone du bourgmestre ? Une plainte à la police locale ?

Difficile de réagir vite et bien, de frapper aux bonnes portes, d'utiliser les bons arguments, de mener une action utile et durable.

Et puis, la menace n'est pas seulement sur le terrain ; elle est aussi dans les politiques, mises en œuvre à tous les échelons, la plupart du temps à l'insu de tous.

**Les chemins et sentiers sont en péril** ; il en disparaît chaque année, faute d'être utilisés ou protégés. Il est question de revoir la fameuse Loi de 1841 et l'Atlas qui l'accompagne ; pour « légaliser » ces disparitions.

Le plus urgent est de maintenir ouverts les chemins et sentiers qui existent, de rouvrir des itinéraires inutilisés ou entravés.

Le présent document a pour objectif d'armer juridiquement ceux qui souhaiteraient entamer une action pour les préserver ou pour en assurer la promotion.

Il a été rédigé par Maître Denis Brusselmans, sous l'égide d'un groupe de pilotage composé notamment de Cécile Dujardin, Albert Mabilie, Gauthier le Bussy, Philippe Hubaux, Thierry Brébant et quelques autres. Qu'ils soient ici tous remerciés pour leur participation assidue et critique.

Nos chemins et sentiers, c'est notre patrimoine, c'est une autre mobilité, c'est un espace de loisirs aux possibilités infinies et un bon moyen de se retrouver en phase avec la Nature. Autant d'excellentes raisons pour les préserver et en faire profiter les générations futures !

Bonnes balades à tous !

**Cécile Dujardin,  
Gauthier le Bussy,  
Secrétaires provinciaux ECOLO Namur**

## Première partie. Description juridique.

1. La première partie de l'étude est destinée à procurer à tous les lecteurs, quel que soit leur niveau de connaissances juridiques, les repères indispensables à la bonne compréhension des notions qui seront utilisées dans l'ensemble du document.

La première partie aborde de manière synthétique les règles et principes de droit administratif les plus souvent utilisés dans la thématique des chemins et sentiers. Seule exception à cette méthode de travail, la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et ses prolongements directs (règlements provinciaux et communaux) sont présentés, en exergue du chapitre, de façon plus détaillée, étant le siège direct de la matière.

---

## **A. Cadre spécifique**

### 1) Loi sur les chemins vicinaux

#### a) Présentation de la loi

2. Le texte de droit qui allait devenir la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux a été présenté pour la première fois à la chambre des représentants par le ministre de l'Intérieur le 9 février 1838<sup>1</sup>. Les discussions parlementaires ont duré près de trois ans puisque c'est seulement le 26 mars 1841 que la formulation définitive a été adoptée par 51 voix contre 7<sup>2</sup>.

La loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux<sup>3</sup> a connu très peu de modifications depuis son entrée en vigueur, malgré le caractère manifestement obsolète d'un certain nombre de ses dispositions.

Les quelques dispositions modificatives ont été établies par les lois suivantes :

- ° loi du 20 mai 1863 (modification des art. 14 et 28) ;
- ° loi du 19 mars 1866 (modification de l'art. 23) ;
- ° loi du 9 août 1948 (modification des art. 23, 24 et 28bis) ;
- ° loi du 10 octobre 1967 (modification de l'art. 33).

Par ailleurs, l'entrée en vigueur d'autres réglementations ou la modification de réglementations auxquelles la loi de 1841 fait référence a entraîné l'abrogation ou l'inapplicabilité de quelques dispositions de la loi :

- ° le Code rural du 17 octobre 1886 a abrogé la loi du 28 septembre 1791 à laquelle il est fait référence aux art. 15 et 32 ;
- ° le Code rural du 17 octobre 1886 a abrogé l'art. 34 ;
- ° le droit de patente auquel il est fait allusion à l'art. 14 a été supprimé par la loi du 29 octobre 1919 ;
- ° la loi du 15 décembre 1928 a abrogé les dispositions relatives à l'affirmation des procès-verbaux à laquelle il est fait allusion à l'art. 31.

3. La loi de 1841 comporte 39 articles répartis en 5 chapitres, dont les dispositions feront l'objet d'une présentation systématique ci-après :

Chapitre Ier - De la reconnaissance et de la délimitation des chemins vicinaux

Chapitre II - De l'entretien et de l'amélioration des chemins vicinaux

Chapitre III - Elargissement, redressement, ouverture et suppression des chemins vicinaux

Chapitre IV - Police des chemins vicinaux

Chapitre V - Des règlements provinciaux

La loi est rédigée de manière comparable aux instruments législatifs modernes en matière d'environnement. Il manque cependant, en exergue, la définition des principaux termes utilisés dans le corps du texte, donnée importante généralement présente dans les réglementations récentes, particulièrement en matière d'environnement.

Ainsi, les termes *chemin* et *sentier* verront leur contenu sémantique établi par la jurisprudence sur base de définitions issues d'autres réglementations<sup>4</sup>, des acceptions communes et des circonstances ponctuelles propres à la matière.

<sup>1</sup> *Monit.* du 16 mai 1838.

<sup>2</sup> *Monit.* du 26 mars 1841.

<sup>3</sup> *Bull. off.* XXIII, n° 162.

<sup>4</sup> Par ex. le Code forestier, cf. ci-après.

b) Les travaux préparatoires - Questions générales

4. Malgré le fait que les chemins vicinaux constituent l'objet le plus important du domaine public communal, aucun traité complet proposant une synthèse des principes qui dominent la matière et leur application n'a été rédigé par des auteurs juridiques, que ce soit sur le plan administratif ou sur le plan judiciaire.

Néanmoins, au lendemain de la promulgation de la loi du 10 avril 1841, un certain nombre d'auteurs se sont penchés sur les implications de ces dispositions nouvelles qui se substituaient à la réglementation très dispersée existant auparavant<sup>5</sup>. Ces travaux, contemporains de l'entrée en vigueur de la loi, contiennent certes d'intéressantes informations sur l'interprétation des dispositions dans le contexte de l'époque, mais leur pertinence doit être relativisée en regard du contexte actuel.

L'évocation des travaux préparatoires semble plus intéressante pour apporter un éclairage sur un certain nombre d'options prises par le législateur de 1841<sup>6</sup>.

5. Lors de la présentation du projet de loi, l'accent a d'emblée été mis sur les deux **principes fondamentaux** qui sous-tendent l'élaboration de la loi :

*« Le premier, que les chemins vicinaux doivent former un ensemble de moyens de communication qui sert de complément aux routes provinciales, dont il serait en quelque sorte une branche secondaire ; en second lieu, tous les habitants ayant le droit de se servir, et se servant effectivement des chemins vicinaux, tous doivent contribuer à leur entretien en proportion du degré d'utilité qu'ils en retirent. »<sup>7</sup>*

On est frappé par la totale actualité du premier principe qui reste celui présenté comme justifiant toutes les initiatives nouvelles en matière de réhabilitation de la voirie vicinale (plans communaux de mobilité, RAVeL, Voies vertes,...).

Le second principe met l'accent sur le volet financier de l'entretien de la voirie vicinale. Les frais sont mis à charge des communes concernées et, à titre supplétif, des habitants de ces communes (art. 14 de la loi). Cette approche constituait à l'époque une des pierres angulaires du système, qui tranchait avec le régime centralisé (au niveau provincial) préexistant.

6. La question des **définitions** s'est également très vite posée. Le projet de loi comportait un article 1<sup>er</sup> ainsi rédigé :

<sup>5</sup> M. Tardieu, « Loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, expliquée par la discussion dans les chambres législatives, avec la solution, sous chaque article, des difficultés que présente le texte », in *Archives de droit et de législation*, Bruxelles, 1841, t. V, p. 240 ; M. Delebecque, « Commentaires législatifs de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, interprétée par sa conférence avec les lois françaises des 28 juillet 1824 et 21 mai 1836, suivi d'une instruction donnée en France sur la réparation des voiries vicinales », Bruxelles, 1841 ; M. Foidart, « Examen de la législation sur la voirie communale », Liège, 1852 ; M. Sauveur, « Commentaire législatif, administratif et judiciaire de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, modifiée par les lois du 18 juin 1842 et du 20 mai 1863, suivi du texte des règlements provinciaux en vigueur », Bruxelles, 1866, et, du même auteur, « Législation et jurisprudence vicinale. Recueil des lois et arrêtés royaux, des circulaires et décisions ministérielles, etc. », Bruxelles, 1864.

<sup>6</sup> Toutes les citations sont tirées des travaux préparatoires, publiés dans la *Pasinomie* de 1841, n° 162, pp. 130 à 202.

<sup>7</sup> Travaux préparatoires, *Pas.*, 1841, n° 162, p. 130, note 2.

*« Un chemin est vicinal, quel que soit le mode de circulation, lorsqu'il est légalement reconnu nécessaire à la généralité des habitants d'une ou plusieurs communes, ou d'une fraction de commune. »*

Cette définition a été unanimement critiquée comme portant en germe une extension du concept à toute voirie si le chemin est déclaré vicinal *« par cela seul qu'il sert à la généralité des habitants d'une ou de plusieurs communes »*<sup>8</sup>. La définition aurait pu dès lors s'appliquer *« aux grandes routes de l'État, aux routes provinciales, aux chemins de pure exploitation et même à ceux résultant de servitude. »*<sup>9</sup>

Les parlementaires reconnaissent tout aussi unanimement qu'il est très difficile, sinon impossible, de définir de manière correcte et complète la voirie vicinale. Devant l'obstacle, les parlementaires ont décidé la suppression de cet article du projet, ce qui a été accepté sans discussion à la Chambre.

La motivation de cette décision qui apparaît dans les travaux préparatoires ne nous est plus familière, tant le souci de l'exactitude de définitions préalables est omniprésent dans les réglementations modernes :

*« On sent que les règles et les principes absolus qu'on poserait dans la loi, ne pourraient que gêner considérablement les communes lorsqu'elles procéderont à la reconnaissance des chemins et à la confection des plans ; il surgirait inévitablement une foule de contestations sur leur application.*

*Il a paru préférable de s'en tenir, ainsi que le fait le projet, à obliger les communes à constater, par des plans, l'état des chemins et leur destination actuelle, sans leur prescrire des règles absolues, en leur laissant toutefois le soin de faire restituer les empiétements, et de leur donner l'élargissement et la direction convenables là où le besoin s'en fera sentir. »*

*« Il serait difficile, dangereux même, de donner une définition qui, à défaut d'exactitude rigoureuse, pourrait donner lieu à des discussions sur le point de savoir si un chemin est ou n'est point vicinal, (...) »*

*« Au reste, chacun se fait une idée assez exacte de ce qu'est un chemin vicinal, pour n'avoir pas besoin d'une définition pour l'apprendre ; la loi ne dira donc pas ce qu'on doit entendre par un chemin vicinal : ce sont les communes, sous l'approbation des députations des conseils provinciaux, qui désigneront ceux qu'elles considèrent comme tels. »*<sup>10</sup>

Il reste que bon nombre de difficultés dans l'application de la loi auraient pu être évitées si les parlementaires avaient été plus pugnaces et avaient donné à la notion un contenu sémantique qui aurait permis à *« chacun »* de confronter son image conceptuelle du chemin vicinal à une réalité juridique certaine.

7. On pourrait s'étonner de ne voir nulle part apparaître dans la loi, ni dans son intitulé, ni dans son texte, la **notion de sentier**.

<sup>8</sup> *Ibid.*, note 3.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*



Les parlementaires s'en sont expliqués ainsi :

*« Je ne sais, disait Monsieur Lebeau, pourquoi on a introduit dans la loi les mots « et sentiers vicinaux » : l'on n'attache pas aux chemins vicinaux l'idée de telle ou telle largeur ; il suffit que le chemin serve à la généralité pour qu'il soit vicinal. Dans la loi française, on ne parle pas des sentiers vicinaux. »*

*« Les chemins vicinaux en Belgique, ajoutait Monsieur Desmet, appartiennent à tous et n'appartiennent à personne. Il n'y a pas d'inconvénient à ajouter le mot « sentiers » ; mais quand même on ne l'ajouterait pas, les sentiers ne seraient pas moins compris dans la loi. »<sup>11</sup>*

C'est cette dernière option qui a été retenue. Il faut donc considérer que la notion de *sentier* est incluse dans celle de *chemin* pour l'interprétation de la loi du 10 avril 1841, la distinction s'opérant, comme dans le langage courant, en fonction de la largeur et de l'accessibilité.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.133, note 2.

c) Les articles de la loi, expliqués par les travaux préparatoires

Chapitre I

De la reconnaissance et de la délimitation des chemins vicinaux

8. Le chapitre premier de la loi comporte 12 articles.

Il a pour objet l'organisation de la procédure destinée à déterminer l'assiette des chemins vicinaux ainsi que les modalités pratiques organisant l'opposabilité des plans reprenant lesdits chemins à l'égard des propriétaires concernés.

L'article 9 de la loi précise que les plans qui seront dressés pour constituer l'atlas des chemins vicinaux pourront « *toujours être modifiés par les autorités compétentes* », en se conformant à la procédure fixée par les dispositions qui précèdent.

Ce régime est toujours théoriquement applicable à l'heure actuelle, même s'il n'est plus usité<sup>12</sup> : chaque commune a la possibilité de prendre l'initiative d'une modification des plans constituant l'atlas de manière globale ou partielle.

Il n'est dès lors pas inutile de rappeler les règles de procédure et de compétence qui sont d'application pour la reconnaissance et la délimitation des chemins vicinaux.

---

« Art. 1<sup>er</sup>

*Dans les communes où il n'existe pas de plans généraux d'alignement et de délimitation des chemins vicinaux, les administrations communales feront dresser ces plans dans le délai de deux ans, à dater de la publication de la présente loi.*

*Elles feront, dans le même délai, compléter, ou réviser, s'il y a lieu, les plans existants, qui devront réunir les mêmes conditions que les plans dressés en conformité de la présente loi. »*

9. Selon un certain nombre de parlementaires, l'opportunité de faire dresser des plans spéciaux en vue de la constitution de l'atlas n'était pas démontrée : il était parfaitement concevable de se fonder sur les plans cadastraux existants pour établir les données relatives aux chemins vicinaux. De plus, la confection de nouveaux plans allait s'avérer extrêmement coûteuse et compliquée du point de vue technique.

Selon d'autres, qui ont convaincu, les plans cadastraux, conçus et réalisés dans un but complètement différent (la détermination des limites de chaque fonds et leur contenance, dans un but principalement fiscal), ne comportaient pas de données suffisamment précises en

---

<sup>12</sup> Pour l'ouverture, le redressement, l'élargissement et la suppression des chemins vicinaux, la procédure prévue aux articles 27 à 29 de la loi est généralement appliquée par les communes.

relation avec la voirie pour permettre d'établir le tracé de cette dernière avec un niveau d'exactitude et de précision suffisant.

10. Dans sa rédaction initiale, la disposition ne prévoyait pas la possibilité de compléter ou de réviser les plans existants. Sur l'interpellation d'un parlementaire, il a été mis en évidence que, dans plusieurs communes, *« des plans existent et depuis assez longtemps, mais les défauts dont ces plans sont entachés, sont telles qu'il vaudrait mieux qu'ils n'en existât pas. »*<sup>13</sup>

Le délai de deux ans a paru raisonnable aux parlementaires pour permettre aux administrations communales de faire dresser les plans, tout en reconnaissant que ce délai *« ne sera pas tellement rigoureux qu'on ne puisse le prolonger pour quelques cas exceptionnels »*<sup>14</sup>.

Le grand intérêt de l'opération a été de réunir, dans un laps de temps relativement court, toutes les informations disponibles (aussi bien les cartographies préexistantes que les levés de terrain les plus précis possibles avec les moyens techniques de l'époque) pour établir, sur un mode standardisé, des plans couvrant l'ensemble du territoire national.

---

« Art. 2

*Les plans dressés, complétés ou révisés d'après les règles qui seront prescrites par le gouvernement, chargé d'en assurer la bonne exécution, indiqueront, outre la largeur actuelle du chemin, y compris les fossés, la largeur qu'il doit avoir par suite des recherches et reconnaissances légales ainsi que la contenance et la désignation des emprises à faire sur les riverains.*

*Ils contiendront de plus la désignation prescrite à l'article 13. »*

11. Le rapporteur à la commission du Sénat avait une vision à la fois enthousiaste et réaliste de l'impact des plans dans le futur :

*« Lorsque les plans dont la confection est ordonnée auront été dressés avec le soin et l'exactitude sur lesquels on doit compter, (...) on peut affirmer que l'on aura fait, pour assurer au pays de bonnes communications vicinales, beaucoup plus que toutes les mesures qui se sont succédé, depuis plusieurs siècles, pour atteindre ce but.*

*En effet, quand, dans chaque commune, la direction, la largeur de chaque chemin et sentier seront constatées d'une manière irréfragable, avec tous*

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 133-134, note 2.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 133, note 1.

*les tenants et aboutissants, il deviendra impossible d'empiéter sur ce chemin, sans que l'on soit toujours à même de faire restituer l'empiètement.*

*D'un autre côté, tous ces plans dressés sur une même échelle et sous la même direction, formeront un atlas complet de toutes les communications vicinales du pays, ce qui donnera la possibilité d'améliorer leur direction et de juger avec une entière connaissance celles qui méritent le plus particulièrement de fixer l'attention de l'administration, car on ne peut espérer parvenir à la mise en parfait état de viabilité des chemins vicinaux qu'autant qu'une administration forte imprime un mouvement général et progressif aux travaux d'amélioration de chaque localité, et ces travaux ne peuvent s'effectuer que dans une période successive d'années.*

*Vouloir que toutes les voies de communication de chaque commune soient réparées de manière à ne rien laisser à désirer en une seule année, serait impossible. »<sup>15</sup>*

Le même rapporteur ne peut toutefois s'empêcher un optimisme certain que les faits se chargeront rapidement de démentir :

*« La confection de ces plans, disons-nous, est d'une utilité évidente, elle remédie aux inconvénients de l'absence d'une définition de ce que l'on entend par chemins vicinaux, puisqu'une fois ce plan arrêté définitivement, il n'y a plus, pour ainsi dire, de difficulté possible, et par suite plus d'opposition ni de discussions sérieuses à craindre. »<sup>16</sup>*

12. Les articles 1<sup>er</sup> et 2 sont complémentaires : l'article 1<sup>er</sup> prévoit que ce sont les administrations communales qui font dresser les plans, et l'article 2 indique que les règles uniformes pour l'établissement des plans seront prescrites par le gouvernement.

Ce contrôle du travail des communes par le gouvernement a pour objectif, d'une part, d'éviter la disparité des documents qui seront réalisés dans chaque commune et, d'autre part, d'éviter les abus que certaines administrations communales pourraient être tentées de commettre :

*« Il pourrait aussi se faire que des membres de l'administration fussent intéressés à ce que les plans n'aient pas une parfaite exactitude, et c'est pour éviter les abus qui en résulteraient que nous avons proposé de charger le gouvernement d'assurer l'exécution des règles qu'il aura prescrites. »<sup>17</sup>*

Le gouvernement n'a pas fait usage de cette disposition pour arrêter, par voie réglementaire, le cadre du travail sur les plans, mais le contrôle en a été assuré par des inspecteurs du gouvernement dans chaque commune. Des instructions administratives précises ont été également transmises aux communes pour assurer une organisation homogène du travail.

13. La question s'est posée de savoir s'il fallait, dans la loi, fixer un minimum et un maximum de largeur aux chemins et sentiers vicinaux. La section centrale du parlement a considéré qu'il valait mieux laisser aux autorités locales le soin de fixer la largeur d'après les

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 134, note 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.135, note 2.

besoins plutôt que de prescrire dans la loi une largeur qui pourrait, dans certains cas, s'avérer insuffisante et qui, dans d'autres, dépasserait de beaucoup les besoins<sup>18</sup>.

Il a aussi été constaté que les règlements provinciaux antérieurs à 1841 qui fixaient la largeur des chemins en fonction de certains critères sont restés lettres mortes et n'ont connu aucune exécution systématique, à tel point qu'il n'aurait existé aucun chemin qui, suivant les critères réglementaires, aurait atteint, sur la totalité de sa longueur, la largeur prescrite.

14. Il est remarquable que les fossés aient été intégrés, pour la rédaction des plans, aux chemins comme étant les accessoires nécessaires du chemin pour en assurer la bonne viabilité.

Il a cependant été précisé que l'indication des fossés sur les plans ne préjudicie en rien aux droits de propriété sur ces fossés, qui appartiennent le plus souvent à des propriétaires privés qui les maintiennent en état<sup>19</sup>.

15. La largeur que doit avoir le chemin vicinal ne peut être décidée de manière unilatérale par l'autorité publique. L'article 2 précise que la largeur qu'il doit avoir sera déterminée par des *recherches et reconnaissances légales*, soit la consultation de tous les documents pertinents, de quelque nature qu'ils soient, pour autant qu'ils aient un caractère officiel.

Principalement, il s'agira de se référer aux règlements anciens issus des Etats provinciaux en 1824, règlements qui ont été reconnus, à l'issue de longues discussions, comme étant toujours d'application tant qu'ils n'ont pas été remplacés par de nouveaux.

16. La désignation prescrite à l'article 13 (cf. *infra*) est celle relative aux dépenses concernant les charges d'entretien, qui sont soit à charge des communes, soit à charge des propriétaires riverains.

---

« Art. 3

*La dépense à résulter de l'exécution des articles qui précèdent sera pour moitié à la charge de l'État et pour moitié à la charge des communes. »*

17. Suivant les calculs de l'époque, la dépense globale pour l'ensemble du royaume afin de réaliser les plans destinés à l'atlas s'élèverait à 567.511 FB (14.068,23 €), la journée de travail d'arpenteur étant comptabilisée à... 8 FB (0,20 €) !<sup>20</sup>

Rapportés en 2005, ces chiffres doivent être multipliés par un facteur d'environ 3.500, soit 1.986.288.500 FB, ou encore 49.657.212 €.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 136, note 1.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 137, note 2.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 140, note 1.

Cette somme est à diviser par le nombre de communes du royaume à l'époque (avant la fusion des communes), qui était de 2.504, ce qui donne un peu moins de 20.000 € par commune, ce qui est considérable pour une opération ponctuelle mais négligeable, suivant le législateur de l'époque, eu égard à l'intérêt public majeur de l'opération.

18. Le choix a été fait de partager le coût de l'opération en deux, une moitié restant à charge de la commune et l'autre moitié étant endossée par l'État. Ceci évite de devoir lever un impôt communal supplémentaire pendant au moins cinq ans et permet de ne pas rendre l'application de la loi trop impopulaire du fait de son impact financier direct sur le citoyen. Il ne faut pas non plus oublier que la loi établit pour le reste un régime contributif pour assurer l'entretien de la voirie vicinale (cf. *infra*).

---

« Art. 4

*Ces plans seront exposés pendant deux mois au secrétariat de la commune.*

*Pendant ce délai, et sauf ce qui est statué à l'article 5 à l'égard des propriétaires, toute personne a le droit de réclamer, en se conformant à l'article 6.*

*L'exposition sera annoncée par voie de publication et d'affiches, dans la forme ordinaire et dans un journal de la province et de l'arrondissement, s'il en existe. »*

19. La disposition n'indique aucune forclusion à l'issue du délai de deux mois, ce qui signifie que « *des observations peuvent être présentées aussi longtemps que la commune ne se sera pas dessaisie des plans pour les soumettre à l'autorité supérieure.* »<sup>21</sup>

20. Les personnes intéressées disposent d'un délai de réclamation de deux mois à dater du dépôt des plans au secrétariat communal.

Par contre, les propriétaires des parcelles indiquées aux plans comme devant être restituées ou incorporées aux chemins (cf. *infra*, art. 5) disposent également d'un délai de deux mois pour faire connaître leur réclamation, mais à partir du jour où ils auront été avertis personnellement du dépôt des plans au secrétariat communal. Les deux délais ne coïncident donc pas, le second prenant court et se terminant généralement plus tard que le premier.

21. La publication de l'annonce du dépôt des plans au secrétariat communal dans un journal de la province et de l'arrondissement, s'il en existe, présente l'intérêt particulier d'étendre la publicité au-delà des limites communales et d'atteindre d'éventuels intéressés habitant la province ou l'arrondissement.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 143, note 1.

Il a également été relevé dans les travaux préparatoires que cette formalité permet d'avertir les « *propriétaires forains*. »<sup>22</sup>

---

« Art. 5

« *Les propriétaires des parcelles indiquées aux plans comme devant être restituées ou incorporées au chemin, seront avertis du jour du dépôt du plan.*

*L'avertissement contiendra la désignation de ces parcelles et sera donné sans frais à la requête du collège des bourgmestre et échevins, par l'officier de police ou le garde champêtre du lieu, soit à personne, soit à domicile, si les propriétaires habitent la commune. Dans le cas contraire, l'avertissement sera adressé par la voie de la poste aux lettres et chargé d'office, si leur résidence est connue ; il sera, en outre, affiché deux fois à huit jours d'intervalle, suivant le mode usité.*

*Les propriétaires pourront réclamer pendant le délai de deux mois, à partir du jour de l'avertissement. »*

22. Il va de soi que l'avertissement adressé à chaque propriétaire concerné ne contient la désignation que des parcelles qui le concerne.<sup>23</sup>

23. Une lettre *chargée d'office* est l'expression consacrée à l'époque pour ce que nous appelons aujourd'hui un *recommandé avec accusé de réception*.<sup>24</sup>

Cette formalité a été voulue pour s'assurer que les propriétaires non-résidant sur le territoire de la commune reçoivent l'avertissement, le mode de publicité par affichage étant, à leur égard, par hypothèse, inopérant.

Si le propriétaire destinataire du courrier *chargé d'office* rejette la missive à sa réception, l'autorité communale pourra en tout cas justifier du bon accomplissement des formes de publicité prévues par la loi.<sup>25</sup>

24. Le mode d'affichage prévu par la disposition, *deux fois à huit jours d'intervalle, suivant le mode usité*, est caractéristique de l'époque et complètement inusité aujourd'hui.

Le législateur de 1841 a voulu laisser à chaque autorité communale la liberté d'utiliser les modes habituels de publicité par affichage en usage sur le territoire de la commune, tout en garantissant une durée minimum à l'affichage.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 143, note 2.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 143, note 5.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 144, note 2.

<sup>25</sup> *Ibid.*

« Art. 6

*« Les réclamations sont adressées au conseil communal ; elles contiennent élection de domicile dans la commune ; il en est donné récépissé par le secrétaire.*

*Le conseil communal est tenu de statuer dans les deux mois après l'expiration du délai fixé à l'article 4 ci-dessus.*

*La décision est notifiée soit à personne, soit à domicile, conformément à l'article 5.*

*Si le réclamant n'habite pas la commune, la notification sera faite au domicile élu. »*

25. Comme pour les délais visés aux articles 4 et 5, il semble que le législateur n'ait pas considéré qu'il s'agit d'un délai prescrit à peine forclusion ; il peut être dépassé si les intéressés apportent la preuve de leur impossibilité d'adresser leur réclamation au conseil communal endéans le délai de deux mois.<sup>26</sup>

26. L'élection de domicile dans la commune - c'est-à-dire, pour les non-résident sur le territoire de la commune, la désignation d'un mandataire domicilié sur le territoire de la commune, qui sera le récipiendaire des notifications officielles - a été instituée tout autant dans l'intérêt des propriétaires, qui disposent ainsi de davantage de garanties d'être dûment avisés du contenu des plans, que dans l'intérêt des communes, qui diminuent le risque de voir introduites des réclamations tardives fondées sur l'absence ou le retard de l'avertissement par voie postale.<sup>27</sup>

« Art. 7

*L'appel contre les décisions des conseils communaux est ouvert devant la députation permanente du conseil provincial.*

*Il doit être interjeté, à peine de déchéance, dans le délai de deux mois, à partir de la notification de la décision du conseil communal. »*

« Art. 8

*L'appel a lieu par requête présentée à la députation provinciale.*

*Le greffier reçoit la requête ; il en donne récépissé.*

*La députation permanente statue, sans recours ultérieur, dans les trois mois, à dater de la réception de la requête ; sa décision est motivée et notifiée conformément aux articles 5 et 6. »*

<sup>26</sup> Ibid., p. 145, note 2.

<sup>27</sup> Ibid., p. 146, note 2.



27. Il ne s'agit pas de confondre ce droit de recours administratif auprès de la députation permanente avec le recours judiciaire dont l'existence est rappelée à l'article 11 de la loi (cf. *infra*) et qui est ouvert à toute personne intéressée en cas de violation des droits civils relatifs à la propriété.

L'objet du recours est strictement la mise en cause de la régularité de la décision du conseil communal, sur base de moyens tant d'opportunité que de légalité.

28. Le délai de deux mois, prescrit à peine de déchéance, ne ménage aucune possibilité de prorogation au requérant pour autant que la notification de la décision du conseil communal ait date certaine. À défaut de l'introduction d'un recours en bonne et due forme dans le délai, la décision du conseil communal est définitive sur le plan administratif.

29. L'article 8 indique que la députation permanente statue « *sans recours ultérieur* ». Il faut se rappeler qu'à l'époque de l'adoption de la loi, le Conseil d'État n'existait pas encore (il a été créé par une loi du 23 décembre 1946). À l'heure actuelle, la décision prise sur recours par la députation permanente pourrait, comme toutes les décisions prises par une quelconque autorité administrative, être déférée, en annulation et en suspension, devant le Conseil d'État dans le cadre strict du contentieux de la légalité (à l'exclusion de tout grief d'opportunité).

30. Il est remarquable que le législateur ait prévu l'obligation formelle de motivation de la décision de la députation permanente, alors même qu'une obligation corollaire de motivation de la décision du conseil communal ne figure pas à l'article 6 de la loi.

Il s'agit là d'une contrainte dont on retrouvera la formulation dans des réglementations modernes, mais qui tranche avec le manque de transparence administrative de l'époque.

Il est vrai que, jusqu'à la création du Conseil d'État et, en particulier, de la section d'administration chargée du contentieux de l'annulation des actes administratifs, le défaut de motivation ou la carence dans la motivation de la décision de la députation permanente ne pouvait porter à conséquence puisque cette décision était rendue en dernier degré.

---

« Art. 9

*Après l'accomplissement des formalités ci-dessus, les plans sont arrêtés définitivement par la députation permanente.*

*Néanmoins, ils peuvent toujours être modifiés par les autorités compétentes, en se conformant aux dispositions des articles 5, 6, 7 et 8. »*

31. L'article 9, en son 2<sup>ème</sup> alinéa, est toujours d'application et offre la possibilité aux autorités compétentes - soit au premier chef le conseil communal et, au niveau supérieur, la députation permanente - de modifier les plans qui auront été arrêtés définitivement par la députation permanente.

En ce cas, la disposition prévoit le respect du parallélisme des formes et des dispositions régissant la procédure initiale, ce qui présente l'avantage de la simplicité mais l'inconvénient de la lourdeur, justifiant que cette disposition n'ait jamais connu d'application significative.

Pour des modifications, ouvertures et suppressions ponctuelles, les communes utilisent généralement la procédure prévues aux articles 27 à 29 de la loi (cf. *infra*), moins contraignants.

La disposition de l'article 9 conserve néanmoins aujourd'hui son potentiel pour la modification globale des plans, tant que la loi de 1841 n'est pas abrogée par une nouvelle réglementation.

32. La députation permanente exerce donc un double rôle : d'une part en tant qu'autorité administrative de tutelle chargée d'arrêter définitivement les plans après l'accomplissement de l'ensemble de la procédure visée aux articles précédents, et d'autre part en tant qu'autorité administrative d'appel des décisions du conseil communal.

33. L'apparente contradiction entre les deux alinéas de l'article 9 de la loi (le premier indiquant que les plans sont arrêtés *définitivement* et le second permettant leur *modification* par les autorités compétentes) est résolue de la manière suivante :

*« Les plans, c'est-à-dire la direction, la largeur et l'alignement des chemins pourront toujours être modifiés si, à l'avenir, l'utilité, la convenance ou la nécessité de pareilles modifications venaient à exister et à être démontrées, et cela malgré qu'ils eussent été précédemment approuvés définitivement par la députation du conseil provincial. »*<sup>28</sup>

Il est naturellement hors de question, par le truchement d'une modification ponctuelle ultérieure, de revenir sur l'analyse des réclamations introduites dans le cadre de la procédure initiale et sur les décisions qui ont été prises sur ces réclamations.

---

« Art. 10

*L'ordonnance de la députation provinciale qui arrête définitivement le plan, ne fait aucun préjudice aux réclamations de propriété ni aux droits qui en dérivent.*

*Elle servira de titre pour la prescription de 10 et 20 ans.*

*Un double des tableaux approuvés par la députation permanente sera déposé au greffe du gouvernement provincial. »*

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 148, note 4.

34. Les dispositions qui précèdent l'article 10 ont pour objet exclusif de régler les questions administratives en liaison avec la finalité de l'opération : l'utilité du chemin, sa largeur, son alignement,...

La mention faite à l'article 5 des propriétaires des parcelles indiquées au plan comme devant être restituées ou incorporées au chemin a pour simple objectif de déterminer *a priori* les destinataires de l'avertissement individuel, en leur qualité de propriétaires apparents. Cette disposition n'exerce aucune influence sur le règlement des droits civils liés à la propriété et autre approches (droit de concession, droit d'usage).

*« Les seules questions, selon moi, qui soient du ressort de l'autorité administrative, ce sont les questions administratives, les questions de vicinalité, les questions d'utilité du chemin ; lorsque l'administration décide que le chemin aura telle largeur, par exemple, elle ne décide pas pour cela que les parcelles de terrain qui doivent être incorporées au chemin appartiennent à la commune, et les propriétaires restent entiers dans leurs droits devant les tribunaux. »*<sup>29</sup>

Les contestations liées aux droits civils sont de la stricte compétence des juridictions civiles.

35. Le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 10 est une des dispositions qui a soulevé le plus de discussions au sein du parlement.

Elle pose un double problème :

- la prescription de 10 ou 20 ans, en fonction du lieu de résidence des propriétaires (dans ou hors de la commune), est dérogatoire à la prescription trentenaire établie par l'article 2262 du Code civil. La question a été posée de savoir pourquoi il y avait lieu de faire bénéficier les communes d'une durée de prescription inférieure à la durée légale, et même s'il ne s'agissait pas là d'une incompatibilité irrémédiable avec les dispositions du Code civil ;

- dans la mesure où c'est l'ordonnance de la députation permanente qui sert de titre pour la prescription de 10 et 20 ans, on se heurte à un principe juridique qui interdit qu'une autorité publique s'attribue à elle-même un titre ouvrant à l'acquisition de droits.

36. En réalité, il faut voir le régime comme une synthèse entre la prescription acquisitive pure et l'affirmation de droits par un titre puisque :

- d'une part, il existe un titre, certes imparfait puisque décerné à elle-même par l'autorité publique, mais situé dans le temps et rendu public, particulièrement à l'égard des propriétaires concernés ;

- d'autre part, ce titre étant reconnu comme insuffisant pour l'acquisition de droits, la loi prévoit un système de prescription acquisitive fondée sur la possession non équivoque (c'est-à-dire non susceptible d'être justifiée par d'autres fondements juridiques (bail, servitude d'utilité privée,...)).<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 148, note 1.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 150, note 2.

37. La prescription dont il fait état à l'article 10, al. 2, vise aussi bien l'acquisition du droit de propriété que l'acquisition du droit de passage. Le droit de propriété ne pourra être acquis que si au fait de passages, mêmes discontinus, s'ajoutent des actes d'appropriation manifestant la possession de l'autorité communale (aménagement de voirie, revêtement, canalisations, éclairage,...).<sup>31</sup>

38. L'article 10, al. 3, prévoit implicitement que l'original des tableaux - et des plans dressés sur base des indications des tableaux - est conservé à la maison communale.

Le double de cet original est conservé par le greffe provincial et peut être consulté au siège de cette administration.

Une copie de l'atlas est de surcroît conservée aux archives de l'État (depuis 1980, aux archives régionales).

---

« Art. 11

*Les instances auxquelles donnent lieu les droits mentionnés à l'article précédent, ainsi que celles ayant pour objet les parcelles indiquées au plan comme devant être restituées aux chemins, sont instruites et jugées devant les tribunaux comme affaires sommaires et urgentes.*

*Lorsqu'en exécution du plan, il aura lieu à l'expropriation, le plan sera approuvé par arrêté royal et se conformera aux dispositions de la loi du 17 avril 1835, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. »*

39. Rappelons qu'il s'agit, à l'article 11, al. 1<sup>er</sup>, uniquement des procédures civiles intentées devant les juridictions civiles en vue de régler les litiges touchant aux droits de propriété et aux contestations de nature civile soulevés par des propriétaires de parcelles concernées par des indications des plans.

Dans certains cas, l'autorité communale aura à soutenir un nombre considérable d'instances à l'égard de propriétaires différents. La question de savoir si les communes pourraient bénéficier de la gratuité des frais de procédure et d'avocat (*pro deo*, assistance judiciaire) a longtemps été discutée, l'impact financier de telles procédures pouvant être majeur, particulièrement en cas de jugement défavorable à l'autorité publique.<sup>32</sup>

Cette gratuité a cependant été rejetée sur la crainte qu'elle ne constitue en quelque sorte un encouragement pour les communes à procéder en justice, alors même que les contestations portées par les propriétaires concernés présentaient toutes les apparences du bon fondement.

---

<sup>31</sup> « Une commune peut acquérir tant un droit de passage qu'un droit de propriété sur un chemin figurant à l'atlas des chemins vicinaux. » (Cass., 20 février 1973, *Pas.*, p. 584 et note).

<sup>32</sup> Travaux préparatoires, *Pas.*, 1841, n° 162, p. 152, note 1.

40. Dans l'esprit du législateur, les procès devaient être limités à quelques rares cas isolés dans la mesure où la procédure administrative d'adoption de plan ménageait déjà une double possibilité (lors de l'enquête initiale et à l'occasion de l'éventuel recours devant la députation permanente) pour les propriétaires concernés de faire valoir leurs observations et leurs contestations au stade de l'élaboration de l'atlas, les prétentions fondées - même sur des droits civils ou de simples intérêts particuliers - devant aboutir à une modification du projet.<sup>33</sup>

41. L'article 11, al. 2, est en liaison avec la procédure d'expropriation nécessitée pour l'exécution du plan.

Dans la mesure où l'article 10, al. 2, prévoit l'acquisition définitive de la propriété ou du droit de passage à l'expiration du délai de 10 ou 20 ans à dater de l'arrêt définitif du plan, on peut s'étonner de la nécessité de prévoir une disposition relative à l'expropriation qui, *a priori*, n'est pas nécessaire.

En réalité, les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne seront d'application que dans les cas où des emprises supplémentaires sont à prendre sur les propriétés riveraines pour l'élargissement ou l'aménagement spécifique d'un chemin dont les caractéristiques existantes ne permettent pas d'accomplir l'objectif d'utilité publique qui lui est assigné.<sup>34</sup>

---

« Art. 12

*Les chemins vicinaux, tels qu'ils sont reconnus et maintenus par les plans généraux d'alignement et de délimitation, sont imprescriptibles aussi longtemps qu'ils servent à l'usage public, sans préjudice aux droits acquis antérieurement à la présente loi. »*

42. La prescription dont il s'agit dans cette disposition est différente de celle qui est visée à l'article 10 de la loi : il s'agit ici de la confirmation de la possibilité pour les propriétaires riverains, de se prétendre libérés de la servitude publique de passage sur leur propriété ou même de prétendre avoir acquis la propriété publique de l'assiette du chemin du fait de son délaissement.

Suivant les principes généraux de droit relatifs à la domanialité publique, toute prescription acquisitive d'une telle nature est exclue : on ne prescrit pas contre l'État et ses démembrements.

Les tenants de l'application rigoureuse de la règle générale avaient de bons arguments liés à la matière spécifique des chemins vicinaux :

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 153, note 1.

*« Il convient en effet, aujourd'hui surtout que les populations augmentent, de conserver aux communes tous leurs moyens de communication, et de ne pas les exposer à les voir usurpés par suite de la négligence, ou d'une tolérance coupable de la part des administrations communales. »<sup>35</sup>*

*« Je pense qu'il y a une grande utilité à ce que les servitudes de passage légalement établies au profit de la commune, et constituées régulièrement par les plans généraux, soient imprescriptibles, parce que ce sont surtout ces passages que le propriétaire supprime le plus communément. De là résultent de très grands inconvénients pour les habitants. »<sup>36</sup>*

L'article 12 introduit dès lors une exception remarquable au régime de la domanialité publique, en considérant que l'imprescriptibilité n'est acquise, pour les chemins et sentiers vicinaux, « *qu'aussi longtemps qu'ils servent à l'usage public* ». Si le chemin ne sert plus à l'usage public, il est extrait du domaine public, l'imprescriptibilité disparaît et les propriétaires riverains sont admis à faire valoir la prescription extinctive sur le droit de passage et, si le chemin ou sentier est aménagé sur le domaine public, la prescription acquisitive sur l'assiette du chemin délaissé.

43. La question de la portée de la notion *d'usage public* a donné lieu à une imposante jurisprudence dont les principales prémisses étaient déjà contenues dans les travaux préparatoires de la loi.

La question a été apparemment définitivement tranchée par l'arrêt de la Cour de cassation de janvier 1994 qui confirme que la servitude de passage est par essence discontinue et que la preuve du caractère régulier (ou même habituel) du passage du public ne peut être exigée pour justifier la permanence de l'usage public.<sup>37</sup>

Il sera dès lors matériellement très difficile de faire la preuve du fait négatif que constitue le délaissement définitif par le public. Les seuls cas dans lesquels cette preuve est aisée sont observés lorsque le chemin ou le sentier a matériellement disparu (par exemple, par effondrement suite au déplacement des méandres d'un cours d'eau) ou lorsque la circulation y est empêchée par un obstacle inamovible (par exemple, une construction ou des plantations).

44. La prescription acquisitive et extinctive visée à l'article 12 de la loi respecte le délai trentenaire de l'article 2262 du Code civil.

45. Une lecture rigoureuse de la disposition permet de conclure au caractère inopérant d'une possession trentenaire d'une partie de la largeur du chemin ou du sentier, l'article indiquant, *a contrario*, l'imprescriptibilité du chemin vicinal avec ses caractéristiques portées sur le plan et inscrites sur le tableau, sauf à démontrer le non-usage public, cette dernière circonstance

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 153, note 2.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> « Restreint illégalement la notion d'usage public au sens de l'article 12, le juge qui considère que, par usage public d'un chemin, on entend le passage habituel du public et non les actes de passage accidentels et isolés. » (Cass., 13 janvier 1994, *Larcier cass.*, n° 131)

n'étant généralement pas liée au simple empiètement d'un propriétaire privé sur une partie de la largeur du chemin.

*« Je crois que l'intention de la section centrale n'est pas douteuse : elle entend refuser la prescription à ceux qui auraient anticipé (empiété) sur la largeur du chemin, et l'accorder à ceux qui auraient possédé pendant le temps qu'il aurait fallu pour prescrire le chemin entier, alors que le chemin entier serait supprimé depuis de longues années. »<sup>38</sup>*

*« Ainsi, du moment qu'un chemin vicinal figurera sur les plans définitivement arrêtés, il sera imprescriptible en ce sens que les propriétaires riverains auront beau empiéter sur la largeur, pendant 10, 20, 30, ou 40 ans, tant qu'une partie du chemin sert toujours l'usage public, les communes invoquant les plans et l'usage public auquel il n'a pas cessé de servir, pourront réclamer le chemin dans toute sa largeur, dans toute son intégrité, tel qu'il figure sur les plans. Les chemins ne commencent à être prescriptibles que du moment où ils cessent de servir à l'usage public. »<sup>39</sup>*

46. Il va sans dire que cette disposition est à l'origine de bien des déboires des défenseurs des chemins et sentiers, qui ne ménagent pas leurs efforts pour restaurer, réhabiliter et rouvrir des itinéraires dont l'usage s'est perdu depuis « *un certain temps* ».

Si la théorie de l'imprescriptibilité peut être justifiée dans la mesure où s'il s'avère que le chemin a réellement perdu toute utilité et n'est plus, de ce fait, emprunté par le public, rien n'empêche l'autorité communale, même avant l'expiration du délai de 30 ans, à la demande, le cas échéant, de personnes intéressées (propriétaires riverains), de décider, en faisant application de l'article 28 de la loi, de supprimer le chemin par une décision explicite.

Cette pratique présente les incontestables avantages de la transparence procédurale (nécessité d'une enquête publique, délibération du conseil communal) et de la sécurité juridique (décision explicite et publique).

En réalité, l'article 12 évite à l'autorité communale la tâche systématique de devoir répondre à des demandes dont on imagine qu'elles auraient été aussi nombreuses que le nombre de riverains désireux de s'approprier, par pure commodité personnelle, une partie ou la totalité d'un chemin prétendument inusité du public.

Il faut néanmoins relever le fait que l'accomplissement de la prescription extinctive du droit passage et, le cas échéant, acquisitive du droit de propriété ne peut se décréter par un jugement en dehors d'une procédure judiciaire. Comme il n'existe pas d'action déclarative de droit en la matière, les droits qu'un propriétaire, souvent riverain, prétendrait avoir acquis au droit du chemin ou du sentier vicinal conserveront une précarité juridique certaine tant qu'aucune décision administrative explicite ou judiciaire en cas de conflit portant sur l'exercice du droit de passage ou du droit de propriété ne les auront consacrés.

<sup>38</sup> Travaux préparatoires, Pas., 1841, n° 162, p. 156, note 2.

<sup>39</sup> Ibid., p. 163, note 2.

47. La responsabilité de consacrer définitivement la prescription par non-usage trentenaire incombera finalement au Juge de Paix devant lequel la contestation sera soulevée, le plus souvent par des usagers entravés dans leur droit passage.

C'est à l'occasion de ces instances que les problèmes d'administration de la preuve (du passage, même occasionnel, par les uns, et du délaissement complet, par les autres) pourront donner lieu à des débats délicats et aboutir à des décisions à la véracité aléatoire.

48. La question s'est naturellement aussi posée de savoir s'il ne fallait pas consacrer par une disposition légale la prescription acquisitive de la servitude vicinale de passage.

*« La section centrale vous propose cette distinction : la servitude de passage peut être acquise par prescription. Ce qui revient à dire que l'article 692 du Code civil n'est pas applicable à la servitude vicinale de passage, parce que nous considérons l'utilité générale comme un titre suffisant, pour qu'elle puisse s'acquérir par prescription. Nous n'avons pas entendu considérer la servitude vicinale de passage comme imprescriptible; nous avons pensé qu'elle peut s'éteindre par la prescription, et nous vous proposons de déclarer qu'elle peut aussi être acquise par la prescription. »<sup>40</sup>*

La proposition de la section centrale n'a pas été retenue, malgré un débat approfondi sur la notion de servitude et la distinction entre utilité publique et propriété privée.

L'argument principal sur base duquel la notion de prescription acquisitive en matière de voirie vicinale a été repoussée est finalement très prosaïque :

*« Il existe, en effet, une masse de petits sentiers fort utiles à la commune, qu'on tolère parce qu'ils ne nuisent pas à la propriété, mais qui ne sont pas dus par les propriétaires. Si vous admettez que ces passages peuvent s'acquérir par la prescription, les propriétaires s'empresseront de les défendre (interdire) ; le public sera privé inutilement de ce grand avantage, et vous mettrez le désordre dans plusieurs communes. »<sup>41</sup>*

49. Le dernier membre de phrase de l'article 12 (« sans préjudice aux droits acquis antérieurement à la présente loi ») est d'une application un peu mystérieuse et a d'ailleurs fait l'objet de remarques en ce sens à l'occasion des travaux préparatoires. Comment peut-on concevoir que la vicinalité du chemin puisse être mise en péril par des droits qui auraient été acquis antérieurement à la loi alors même que les procédures mises en place par ladite loi ont justement pour objectif de consacrer l'utilité publique du chemin, et ce moyennant toutes les garanties administratives et en ménageant tous les recours utiles aux propriétaires intéressés ?

Voici la réponse apportée par les travaux préparatoires :

*« Personne de nous n'a assez présentes à la mémoire toutes les dispositions en usage dans les communes, pour savoir s'il n'en est pas une qui aurait accordé aux riverains le droit de prendre une partie de route, alors même*

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 157, note 2.



*qu'elle servirait à l'usage public. C'est donc pour ne pas porter atteinte aux droits acquis que la chambre des représentants a adopté cette disposition. J'avoue que, dans mon opinion, cette disposition ne recevra jamais son application ; je ne crois pas qu'il existe dans le pays une seule commune où on ait pu accorder à quelqu'un des droits sur un chemin qui a continué à servir à l'usage général des habitants. Mais enfin, c'est par respect des droits acquis que la chambre des représentants a ajouté ces expressions. »<sup>42</sup>*

Comme on l'aura constaté, c'est un peu par lassitude que cette fin de phrase a été adoptée sans plus de discussion, la disposition n'étant manifestement pas destinée à être l'origine d'un lourd contentieux, ce qui s'est d'ailleurs vérifié.

---

## Chapitre II

### De l'entretien et de l'amélioration de chemins vicinaux

50. Le chapitre II de la loi comporte 14 articles.

Contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser croire, la plupart des dispositions du chapitre II sont en relation avec les modes de financement des dépenses nécessitées par l'entretien des chemins vicinaux.

Les quelques modifications ponctuelles de certaines des dispositions du chapitre II n'ont pas altéré son économie générale. Le régime de financement établi en 1841 reste donc théoriquement d'application, même si, dans la pratique, chaque commune a, pour remplir ses obligations découlant de l'article 255, 17°, de la nouvelle loi communale<sup>43</sup> en matière d'entretien des voiries, recours quasi-exclusivement aux subventions et/ou aux taxes communales, à l'exclusion des prestations personnelles et autres impositions spéciales établies par la loi de 1841.

Le chapitre II fera l'objet ci-après d'une présentation relativement sommaire eu égard à son obsolescence manifeste, à l'exception de quelques dispositions qui pourraient encore présenter un intérêt tant que la réglementation n'est pas refondue dans un nouveau corps réglementaire qui éliminera probablement définitivement les survivances anachroniques de la réglementation originale.

---

#### « Art. 13

*Les dépenses relatives aux chemins vicinaux sont à la charge des communes.*

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 163, note 2.

<sup>43</sup> « Le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune et spécialement les suivantes : (...) 17° les dépenses de la voirie communale et des chemins vicinaux, des fossés, des aqueducs et des ponts qui sont légalement à la charge de la commune. »

*Néanmoins, les conseils provinciaux pourront statuer que ces dépenses seront en tout ou en partie à la charge des propriétaires riverains, là où l'usage en est établi.*

*En cas de contestation sur la charge d'entretien, les communes devront, sur la décision de la députation permanente du conseil provincial, pourvoir provisoirement à l'entretien des chemins qui font l'objet de la contestation, sauf le recours des communes contre les tiers, s'il y a lieu.*

*Il n'est rien innové par le présent article aux obligations résultant de droits acquis aux communes antérieurement à la présente loi, ni aux règlements des polders et wateringues. »*

51. Le projet d'article 13 a subi de nombreuses modifications au fil des travaux préparatoires, particulièrement en ce qui concerne son deuxième alinéa.

La situation historique contrastée entre les différentes provinces du pays justifie, selon certains, l'inscription dans la loi de la possibilité de laisser à charge des propriétaires riverains l'entretien des chemins vicinaux :

*« Dans les provinces d'Anvers, de Hainaut, de Namur, de Liège, de Limbourg et de Luxembourg, l'entretien des chemins vicinaux a été de tout temps une charge communale ; il en était de même dans la province de Brabant pour les chemins vicinaux proprement dits, mais il y avait exception pour les chemins d'aisance et les sentiers qui devaient être réparés et entretenus par les propriétaires riverains.*

*Dans les deux Flandres, au contraire, on rencontre une législation différente qui remonte à une assez grande antiquité. Là, tous les chemins vicinaux étaient et sont encore aujourd'hui entretenus par les propriétaires riverains ; les mêmes propriétaires curent les fossés qui bordent les chemins, ainsi que les rivières et les cours d'eau, qu'ils sont tenus d'entretenir de tout point à leurs propres frais.*

*Les communes ne sont chargées que de l'entretien des ponts et des aqueducs qui existent sur les chemins qui conduisent de commune à commune, ou qui aboutissent à des grandes routes, ou à des passages d'eau où il se trouve des bacs ou des pontons.*

*Cette législation particulière aux Flandre paraît résulter d'usages fort anciens, qui, plus tard, ont été consacrés et confirmés par des ordonnances du souverain, lesquelles ont réglé spécialement, pour ces provinces, le classement, la largeur des chemins, les moyens d'en assurer l'entretien, les personnes qui doivent y pourvoir, ainsi que les officiers qui étaient chargés de surveiller et d'ordonner les réparations. »<sup>44</sup>*

Les partisans du maintien du régime applicable dans les Flandres justifiaient leur position notamment de la manière suivante :

<sup>44</sup> Travaux préparatoires, *Pas.*, 1841, n° 162, p. 164, note 1.

*« Les possesseurs des propriétés riveraines des chemins, ajoutent-ils, les ont acquises avec cette servitude et à un prix calculé d'après cette charge ; les libérer, c'est leur faire une faveur au préjudice des autres propriétés situées dans la commune, qui jusqu'à présent n'ont pas supporté cette charge. »<sup>45</sup>*

À cette position s'opposaient ceux qui considéraient qu'il était injuste que le propriétaire riverain subisse seul la charge financière de l'entretien de voiries libres d'accès à tout utilisateur, sans péage ou autre impôt quelconque.

À l'issue des débats lors de la session de 1839, la position arrêtée par la section centrale était favorable à la deuxième option, de telle sorte que le projet d'article 13 ne comportait pas de disposition prévoyant la possibilité, par décision des conseils provinciaux, de mettre tout ou partie des dépenses d'entretien à charge des propriétaires riverains là où l'usage en était établi.

Le débat a été rouvert lors de la session de 1840 à laquelle plusieurs amendements furent déposés.

Les discussions n'ont plus porté sur la règle générale, acceptée par tous, de la prise en charge des dépenses d'entretien par les communes, mais sur la pertinence d'adjoindre à cette règle générale, d'application à toutes les provinces, des possibilités de dérogations ponctuelles pour respecter des obligations antérieures qui auraient pu exister en suite de régimes administratifs distincts.

Lors de ce second tour de discussions, l'accent a été mis sur la nécessité de maintenir une hiérarchie entre la règle générale de la prise en charge des frais d'entretien par les communes, et la règle d'exception autorisant, par le biais de règlements provinciaux, le maintien des usages attribuant l'entretien aux riverains. Il est acquis qu'en aucun cas, les anciennes dispositions réglementaires et administratives ne sont maintenues ; elles sont abrogées par la loi mais peuvent, cas échéant, être relayées par des règlements provinciaux *ad hoc*.

Lors de la session de 1841, la question s'est à nouveau posée de savoir si la délégation accordée aux conseils provinciaux pour déterminer les chemins pour lesquels l'entretien serait à charge des propriétaires riverains ne vidait pas purement et simplement la règle générale de sa substance, et ne permettait pas le maintien d'une discordance manifeste entre le régime applicable aux deux Flandres, d'une part, et celui applicable aux sept autres provinces, d'autre part.

Malgré les termes généraux de l'alinéa 2, qui pourrait avoir vocation à s'appliquer à chacune des neuf provinces (de l'époque), il faut néanmoins s'aviser du fait que la condition qui figure en fin d'alinéa (« là où l'usage en est établi ») limite l'application de cette disposition aux deux provinces de Flandres qui seules connaissent, apparemment, ce type d'usage.

Le problème a été résolu suite à l'observation que l'habilitation aux conseils provinciaux de statuer en cette matière n'est nullement impérative :

*« Il n'ordonne pas aux conseils provinciaux de respecter des usages établis depuis tant de siècles, il ne leur prescrit pas de maintenir l'entretien des chemins vicinaux à la charge des riverains ; mais il leur permet de décider par règlement provincial que cet entretien continuera être à la charge des*

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 165, note 1.

*riverains dans les localités où les conseils reconnaîtront que cet usage peut être conservé. »*<sup>46</sup>

52. Les contestations auxquelles le troisième alinéa de la disposition fait allusion sont de type strictement individuel et ne se confondent pas avec la portée générale des règlements provinciaux pris sur base du deuxième alinéa.

S'il s'avère que, malgré des usages anciens confirmés par un règlement provincial spécifique, certains riverains bénéficient d'un droit acquis à faire entretenir un chemin vicinal par la commune, la contestation pourra faire l'objet d'une procédure judiciaire dont il faut toujours craindre la longueur et durant laquelle le chemin ou le sentier ne peut être laissé sans entretien.

En ce cas, ce sera à la commune à pourvoir provisoirement à l'entretien du chemin ou de la partie du chemin concerné par la contestation judiciaire, quitte à récupérer les frais auprès du riverain concerné (en cas d'échec de sa contestation) ou de tout autre tiers qui en serait déclaré redevable par jugement.

53. Toujours dans un souci d'éviter tout bouleversement de situation acquise parfois de très longue date, la disposition prévoit, en son quatrième alinéa, que tous les droits acquis par les communes à l'égard non seulement des riverains mais également de tout propriétaire généralement quelconque à l'endroit de la voirie vicinale ne sont pas altérés par le régime mis en place.

L'exemple cité dans les travaux préparatoires semble d'application assez exceptionnelle :

*« Une commune est propriétaire d'un terrain dans le voisinage d'un château, et pour l'usage du propriétaire de ce château elle s'oblige construire une avenue ou un chemin. Le propriétaire, comme équivalent de l'obligation de la commune, s'engage à entretenir le chemin. Il ne sera pas riverain ; cependant l'obligation qu'il contracte doit être maintenue. »*<sup>47</sup>

Les polders et wateringues sont des administrations publiques instituées en vue de la réalisation et du maintien, dans les limites de leur circonscription territoriale, d'un régime des eaux favorables à l'agriculture et à l'hygiène, ainsi que pour la défense des terres contre les inondations. Ils peuvent exercer un rôle dans l'entretien et l'amélioration de certaines voiries en liaison avec leurs missions principales.

---

« Art. 14

*En cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune, il est pourvu, chaque année, aux dépenses des chemins vicinaux au moyen :*

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 175, note 1.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 177, note 2.

*1° d'une prestation d'une journée de travail à fournir par chaque chef de famille ou chef d'établissement qui ne paie pas 3 francs de contributions directes, pour autant qu'ils ne soient pas indigents ;*

*2° d'une prestation de deux journées de travail à fournir par chaque chef de famille ou chef d'établissement payant au moins 3 francs de contributions directes ;*

*3° d'une prestation de deux journées de chaque cheval, bête de somme, de trait ou de selle, au service des familles ou des établissements dans la commune, à fournir avec conducteurs et moyens de transport par les propriétaires, usufruitiers et détenteurs ;*

*4° des centimes spéciaux en addition au principal des contributions payées dans la commune, patentes comprises.*

*Ces centimes spéciaux contribueront toujours pour un tiers au moins dans la dépense ; si le montant des prestations imposées d'après les trois premières bases excède les deux autres tiers, elles pourront être réduites proportionnellement à cette quotité.*

*Ne sont comprises sous la dénomination de revenus ordinaires de la commune, ni les répartitions personnelles sur les habitants, ni les coupes de bois délivrées en nature à ceux-ci pour leur affouage.*

*Le produit total de ces diverses bases ne pourra, qu'en vertu d'un arrêté royal, excéder le dixième du montant en principal de toutes les contributions directes de la commune.*

*Les ressources créées, en vertu de la présente loi, pour l'entretien et l'amélioration des chemins vicinaux, forment un fonds spécial qui ne pourra être employé à un autre service.*

*Les règlements provinciaux détermineront le mode de contributions aux dépenses des chemins vicinaux à charge des villes. »*

54. Cette disposition établit un régime de contribution aux charges collectives sur un mode fréquent sous l'ancien régime mais complètement disparu de toute autre réglementation encore d'application à l'heure actuelle : c'est le régime des corvées.

L'appel aux prestations en nature étant complètement inusité, il n'y a pas lieu de s'étendre longuement sur cette disposition.

55. On notera que le droit de patente évoqué au 4° du premier alinéa a été supprimé par l'article 90 de la loi du 29 octobre 1919.

56. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 mai 1863 a pour sa part abrogé le quatrième alinéa de la disposition.

57. Pour mémoire, il n'est pas inintéressant de lire la synthèse des arguments favorables et défavorables aux prestations en nature exposés lors des travaux préparatoires de la loi.

Les principaux arguments justifiant le maintien des prestations en nature sont les suivants :

*« A ces raisons les partisans de la prestation en nature répondent que dans beaucoup de localités les prestations en nature se font d'une manière satisfaisante ; qu'il est souvent plus facile d'obtenir des contribuables du travail que de l'argent ; qu'on a des exemples d'ouvrage faits par corvée dont la dépense aurait effrayé si elle avait dû être fournie en numéraire, et enfin que la cotisation d'un certain nombre de journées de travail par chef de famille a l'avantage de rendre plus juste et plus égale entre tous les habitants, la répartition de la charge qui pèse sur la commune. »<sup>48</sup>*

À cela s'opposent d'excellents motifs justifiant l'abandon de la prestation en nature :

*« Tout le monde connaît les graves reproches qu'on fait au système de prestations en nature, et qui peuvent se résumer en ceci : un homme travaillant à la corvée, travaille à contre-cœur ; il travaille le moins possible, il fait mal l'ouvrage, le fait sans soin ; le directeur des travaux n'a aucun ascendant sur lui, ni aucun moyen de le forcer à faire mieux ; il n'acquiert jamais d'expérience parce qu'il ne travaille qu'accidentellement et à de longs intervalles, et, en définitive, tous ces inconvénients font que l'ouvrage coûte infiniment plus cher pour les contribuables que s'il était fait par des ouvriers salariés, qui font beaucoup plus et beaucoup mieux que ceux qui travaillent par corvée ; on ajoute que l'organisation actuelle de nos administrations communales est encore un obstacle à ce que la corvée produise un résultat satisfaisant, nos magistrats électifs devant continuellement se trouver en présence de l'électeur qu'ils sont obligés de ménager. »<sup>49</sup>*

Dans l'incapacité de trancher ce conflit d'opinions très argumentées, la section centrale a pris le parti d'adopter un régime mixte et de combiner les deux modes de prestation, en nature et en centimes additionnels.

58. Le dernier alinéa de la disposition est relatif à la situation particulière des villes.

Lors des débats parlementaires, le ministre de l'Intérieur a répondu à la délicate question du calcul de la contribution des habitants des agglomérations de la manière suivante :

*« Il est évident que l'art. 14 n'est pas applicable aux villes qui ont des octrois. C'est une chose impossible la pratique. Aussi telle n'a jamais été la pensée de la loi. C'est la disposition générale de l'art. 14, portant qu'il est pourvu à l'entretien des chemins, sur les ressources ordinaires de la commune, qui s'applique aux villes. Ainsi la manière d'opérer, quant aux villes, est extrêmement simple. Tous les habitants agglomérés sont soumis à l'octroi ; il n'y a aucune espèce de prestation conformément aux 4 numéros de l'art. 14. Seulement s'il y avait des habitants extra muros qui ne fussent pas soumis aux taxes d'octroi de la ville, ceux-là seraient régis par les dispositions de l'article, mais elles ne sont là nullement applicables à ceux*

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 177, note 1.

<sup>49</sup> *Ibid.*

*qui vivent sous le régime l'octroi. On fait contribuer la ville d'après ses revenus ordinaires. »<sup>50</sup>*

On rappellera que l'octroi est un impôt qui frappait certaines denrées à leur entrée sur le territoire de villes spécialement autorisées à le percevoir. Il constituait une ressource déterminante pour l'administration des villes concernées.

---

« Art. 15

*Le prix de la journée de travail est évalué conformément à l'article 4, titre II de la loi du 28 septembre 1791, et le contribuable qui n'aura point déclaré, conformément à l'article suivant, vouloir faire les prestations en nature, résultant des deux premières bases de l'article 14, jouira d'une remise du cinquième sur le prix de chaque journée de travail.*

*La députation permanente du conseil provincial fixe annuellement la valeur de la journée des tombereaux, charrettes ou autres voitures attelées, chevaux, bêtes de somme et de trait. »*

59. La loi du 28 septembre 1791 a été abrogée par le Code rural du 7 octobre 1886. La disposition est donc virtuellement inapplicable depuis l'entrée en vigueur du Code rural (le 24 octobre 1886), ce qui invalide de la même manière tout le système de la corvée.

60. L'objectif de la disposition était d'encourager le contribuable à acquitter sa charge en argent plutôt qu'en nature. Cette faveur était justifiée par la conviction, déjà évoquée plus haut, que la qualité et la quantité du travail fourni par des ouvriers salariés étaient largement supérieures et préférables au travail des débiteurs de corvées.

---

« Art. 16

*L'avertissement contiendra, outre la cotisation en centimes spéciaux, les prestations en nature suivant les trois premières bases de l'article 14, réduites en argent, conformément aux dispositions de l'article précédent.*

*Dans le mois qui suit la délivrance des billets de cotisation, tout contribuable peut déclarer son option au collègue échevinal ; passé ce délai, les prestations en nature sont exigibles en argent.*

*Dans tous les cas la fraction en moins, entre les prestations en nature et l'évaluation en argent, devra être suppléée en numéraire par le contribuable. »*

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 182, note 1.

61. Cette disposition n'a apparemment donné lieu à aucun débat dans le cadre des travaux préparatoires, ce qui peut se comprendre du fait de son caractère essentiellement procédural.

---

« *Art. 17*

*Les prestations non rachetées en argent pourront être converties en tâches. »*

62. Par cette disposition, on permettait aux contribuables de faire un choix en connaissance de cause entre le rachat des prestations en nature ou leur exercice par des tâches précises leur permettant de se libérer de la cotisation d'une journée travail.

---

« *Art. 18*

*Sur la proposition des conseils communaux, la députation du conseil provincial peut convertir en argent les prestations en nature, dans les communes où ce mode lui paraîtra plus avantageux aux intérêts de la localité.*

*La députation du conseil provincial pourra même, sous l'approbation du gouvernement, ordonner d'office cette conversion. »*

63. Suivant les circonstances propres à chaque commune, et sous la tutelle de la députation permanente, la conversion en argent de prestations qui n'auraient pas été facilement ou, à l'expérience, correctement exécutées peut être imposée.

La question s'est posée de savoir s'il fallait donner la possibilité à la députation permanente de pouvoir procéder par des dispositions générales d'application à toutes les communes de la province. Le choix a finalement été de limiter la délégation aux députations à titre ponctuel, pour chaque commune où de telles mesures particulières s'imposaient.

64. Le second alinéa de la disposition est censé répondre à la crainte de voir certains élus locaux renoncer à l'application du régime le plus favorable pour les intérêts communaux sous la pression populaire et par crainte de conséquences électorales négatives.

Pour éviter tout arbitraire de la députation permanente, la garantie de l'approbation gouvernementale est néanmoins imposée.

*« La section centrale attend un heureux effet de cette disposition ; elle aidera les autorités communales à vaincre la paresse ou les résistances de leurs administrés ; elle sera un puissant aiguillon pour engager ceux-ci à exécuter convenablement les prestations en nature, dans le cas où ils n'aimeraient pas de se libérer en argent. De leur côté, quand les autorités*



*communales sauront que la députation du conseil provincial peut, en cas de négligence de leur part, frapper leurs administrés d'une cotisation pécuniaire qui leur déplairait, le même motif qui les engageait à l'inertie, les engagera à ne rien négliger pour faire exécuter les prestations en nature d'une manière satisfaisante ; elles auront soin de faire remarquer aux habitants qui s'acquitteraient négligemment de leur travail en nature, qu'ils s'exposent à payer en argent, même malgré la volonté du conseil communal. »<sup>51</sup>*

---

« Art. 19

*Les articles 135, 136 et 137 de la loi communale sont applicables aux rôles dressés pour l'exécution des articles précédents. »*

65. Ces dispositions de l'ancienne loi communale correspondent aux articles 136 à 139 de la nouvelle loi communale. Elles précisent le rôle du receveur communal dans la perception des impositions communales.

---

« Art. 20

*Les rôles sont exigibles aux époques fixées par la députation, recouvrés conformément aux règles établies pour la perception des impôts au profit de l'État, les dégrèvements prononcés sans frais, et les comptes rendus comme pour les autres dépenses communales. »*

66. Cette disposition, strictement procédurale, n'a soulevé aucun débat.

---

« Art. 21

*Les propriétés de l'État, productives de revenus, contribuent aux dépenses dans la même proportion que les propriétés privées. »*

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 184, note 3.

67. Comme il était naturellement impossible d'appliquer aux propriétés de l'État les prestations de journées de travail, la conversion en argent devait être faite d'office<sup>52</sup>. Page 185, note un)

---

« Art. 22

*Dans le cas où un conseil communal chercherait à se soustraire aux obligations imposées par le présent chapitre, la députation permanente fait dresser d'office le devis des travaux, arrête les rôles après avoir entendu le conseil communal, ordonne l'exécution des travaux et en mandate le paiement sur la caisse de la commune, le tout en conformité de l'article 88 de la loi communale.*

*Chaque année, la députation permanente communique au conseil provincial l'état des impositions établies en vertu du présent article. »*

68. L'époque de l'année où la députation permanente pourra faire dresser le début des travaux est fixée par des règlements provinciaux. Elle peut donc être différente pour chaque province.

---

« Art. 23

*Lorsqu'un chemin entretenu à l'état de viabilité sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de tourbières, de carrières, de mines, ou de tout autre entreprise industrielle, les propriétaires ou entrepreneurs des exploitations pour lesquelles les transports se font, pourront être appelés à contribuer à l'entretien de ces chemins par des subventions spéciales proportionnées aux dégradations occasionnées par ces exploitations.*

*Il en sera de même pour les exploitations de forêts, en cas de défrichements.*

*Ces subventions, lorsqu'il y aura dissentiment, seront, après expertise contradictoire, réglées par les administrations communales, sous l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.*

*En cas d'opposition de la part desdits entrepreneurs ou propriétaires, les communes pourront, sur l'avis de la députation permanente du conseil provincial, être autorisées par arrêté royal à établir des péages. »*

69. L'article 23 a été complètement modifié par deux lois successives, la première datée du 19 mars 1866 et la seconde du 9 août 1948 (art. 5).

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 185, note 1.

Sa rédaction actuelle est la suivante :

« Art. 23

*Lorsqu'un chemin entretenu à l'état de viabilité est habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de forêts, de tourbières, de carrières, de mines ou de toute autre entreprise industrielle, les propriétaires ou entrepreneurs des exploitations pour lesquelles les transports se font, peuvent être appelés annuellement à contribuer à l'entretien de ce chemin par des impositions spéciales proportionnées aux dégradations extraordinaires occasionnées.*

*S'il existe des péages sur ce chemin, ces impositions de pourront être établies que si les péages ne suffisent pas à son entretien.*

*Si les transports à raison desquels un exploitant est frappé d'une imposition sont soumis à des péages, il lui en sera tenu compte pour déterminer le chiffre de cette imposition.*

*Le conseil communal fixera, à titre provisoire, le montant de chaque imposition spéciale. Sa délibération sera notifiée aux exploitants par la voie administrative ; ceux d'entre eux qui se croiraient lésés pourront, pendant 15 jours à dater de la notification, réclamer auprès du conseil communal et même exiger une simple expertise contradictoire.*

*Après l'accomplissement de ces formalités, les impositions seront réglées par le conseil communal : toutefois, si l'exploitation est située dans une autre commune que celle sur le territoire de laquelle des dégradations ont eu lieu, l'imposition sera déterminée, à la demande du conseil communal de cette dernière commune, par la députation permanente si l'établissement est situé dans la même province, et par le Roi dans tout autre cas.*

*S'il s'agit d'un chemin vicinal de grande communication, ou si l'on se trouve dans le cas prévu par l'article 25 de la loi du 10 avril 1841, l'imposition, suivant le cas, sera fixée directement, soit par la députation, soit par le Roi, après avoir entendu les parties et les conseils communaux intéressés.*

*Tout exploitant qui se croira surtaxé par la décision du conseil communal pourra adresser une réclamation à la députation permanente qui statuera, le conseil communal entendu ; un recours au Roi pourra, dans tous les cas, être exercé par les autorités communales et par les exploitants, contre les décisions de la députation permanente.*

*Ce droit d'appel ou de recours devra être exercé dans la quinzaine, à dater de la notification, par voie administrative, de la décision attaquée. Le recours au Roi ne sera pas suspensif.*

*L'article 137 de la loi communale et l'article 20 de la loi du 10 avril 1841 sont applicables aux impositions établies en vertu des dispositions qui précèdent.*

*Le gouvernement est autorisé à appliquer, s'il y a lieu, les principes de la présente loi aux chemins entretenus par les polders et les waterings. »*

70. Par le régime ainsi établi, on en revient à un système d'imposition personnalisée, quoique exceptionnelle, en fonction des dégâts réellement occasionnés aux voiries vicinales par certains types d'exploitations.

Les contestations ne manqueront pas de surgir sur le calcul de la quotité de l'imposition redevable par chaque industriel lorsque l'usage d'une même voirie est partagé.

La question a été soulevée lors des travaux préparatoires en liaison avec les voiries traversant ou donnant accès aux forêts, utilisées tant par les propriétaires-exploitants forestiers que par les industries liées à l'usage du bois (ce que les travaux préparatoires évoquent sous le nom de *forgeries*).

*« Il y aura donc des difficultés dans l'application, parce que si vous mentionnez dans le même article, et les exploitations d'industrie, et les forêts, vous appelez à concourir aux mêmes charges les propriétaires des forêts et les exploitants des entreprises industrielles. Il est certain que si on ajoute le mot forêt dans la loi, on atteindra doublement les forêts ; d'abord en faisant contribuer les propriétaires de ces forêts, ensuite les propriétaires des usines qui vont chercher le charbon de bois.*

*Je fais cette observation pour montrer qu'il y aura des difficultés dans l'application de la loi et qu'il y aura double emploi, à moins qu'on ne fasse une répartition des charges résultant des détériorations aux chemins entre les propriétaires de forêts et les exploitants des industries qui absorbent les produits des bois. »*<sup>53</sup>

C'est pour limiter le double emploi que le législateur de 1841 a retenu seulement les *exploitations de forêts, en cas de défrichements* comme étant seules potentiellement redevables de subventions spéciales proportionnées aux dégradations occasionnées par ces défrichements.

71. La nouvelle formulation de l'article 23 ne ménage plus cette différence de traitement entre les exploitations à caractère industriel et l'exploitation de la forêt, mais prévoit un droit de recours auprès de la députation permanente, avec recours au Roi en second degré, lorsque l'exploitant *se croira surtaxé par le conseil communal*.

Ce judicieux mécanisme permet l'adaptation ponctuelle des règles contenues à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 23, mais laisse à la libre appréciation de l'autorité administrative le dégrèvement éventuel.

L'enjeu sera de déterminer dans quelle mesure des dégradations dépassent le niveau *ordinaire* pour tomber dans ce que la loi, sous sa nouvelle formulation, qualifie de dégradations *extraordinaires*.

72. L'introduction, dans la nouvelle formulation de l'article 23, du droit de recours auprès de la députation permanente et, ensuite, du Roi, compense également la disparition de l'expertise contradictoire préalable qui était rendue obligatoire par le troisième alinéa de l'article 23 dans sa formulation initiale.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 186, note 1.

Désormais, cette expertise peut toujours être sollicitée, mais exclusivement après que le conseil communal ait fixé provisoirement l'imposition spéciale et pour autant qu'une réclamation soit introduite dans un délai de 15 jours auprès de cette autorité.

73. Il est fait grand cas, dans les travaux préparatoires, de la difficulté que présente une exploitation menée sur le territoire d'une commune mais nécessitant l'utilisation d'une voirie vicinale située, en tout ou en partie, sur le territoire d'une autre commune.

On notera que pas plus la nouvelle formulation de l'article que l'ancienne ne précise que l'exploitation génératrice de l'imposition spéciale doit être située sur le territoire de la commune dont la voirie vicinale est utilisée par l'exploitant.

74. Au rang des sanctions, la nouvelle formulation de la disposition ne prévoit plus l'établissement de péages en cas d'opposition de la part des entrepreneurs ou propriétaires à l'égard desquels l'imposition spéciale est levée.

Il est remarquable que lors des travaux préparatoires, la pertinence de l'établissement de péages avait déjà été contestée dans les termes suivants :

*« Je désire savoir si, lorsqu'un péage sera établi par suite du refus du propriétaire de l'usine ou de la forêt, de payer l'indemnité, la commune sera tenue d'entretenir le chemin dans un état convenable. Je crois qu'il en sera de cette taxe commune comme de toutes celles qui étaient établies chez nous au profit des communes ; sous la dénomination de chaussée, on payait le droit, et le chemin n'était pas entretenu. »*<sup>54</sup>

---

« Art. 24

*Lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, la députation du conseil provincial, après avoir pris l'avis des conseils communaux, pourra le déclarer chemin vicinal de grande communication. Elle pourra prescrire soit l'empierrement, soit le pavement en tout ou en partie, ou toute autre dépense extraordinaire, et régler le mode d'exécution et de surveillance.*

*La députation provinciale désignera les communes qui devront contribuer à ces dépenses, ainsi qu'aux dépenses d'entretien, et fixera la proportion dans laquelle chacune d'elles devra y contribuer, sauf recours au Roi de la part des communes intéressées, ou de la part du gouverneur de la province.*

*Sauf les cas extraordinaires, aucune commune ne devra contribuer à l'entretien ou à l'amélioration des chemins traversant le territoire d'une autre commune. »*

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 189, note 2.

75. Le premier alinéa de l'article 24 a été modifié par la loi du 9 août 1948 (art. 4) de la manière suivante :

*« Lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, le Roi, après avoir pris l'avis des conseils communaux et de la députation permanente du conseil provincial, pourra :*

*1<sup>o</sup> le déclarer chemin vicinal de grande communication, en lui affectant un numéro qui sera le même sur tout le tracé du chemin ;*

*2<sup>o</sup> en prescrire le mode de revêtement ou toute autre dépense extraordinaire ;*

*3<sup>o</sup> régler le mode d'exécution et de surveillance des travaux.*

*Les déclarations de grande communication intervenues antérieurement à la présente loi pourront être révisées par le Roi. »*

76. La contribution établie par l'article 24 n'est pas sans rappeler l'actuelle vignette ou le péage autoroutier. Elle répond au souci de juste répartition des charges d'aménagement et d'entretien de la voirie vicinale en fonction de la nature du trafic qui y est observé.

Plusieurs parlementaires, lors des travaux préparatoires, ont considéré que l'article était « *un des meilleurs et des plus importants de la loi* »<sup>55</sup>.

La justification de la disposition par ses auteurs est évidente :

*« Il arrive souvent que chemin vicinal traverse le territoire d'une commune, et se trouve considérablement dégradé par les habitants des communes voisines auxquels il sert plus spécialement, sans que la commune qu'il traverse en retire presque aucune utilité ; il n'était pas juste qu'en pareil cas cette dernière commune supporte la charge d'un entretien coûteux d'un chemin qui ne lui sert presque pas. »*<sup>56</sup>

Mais c'est à l'occasion des discussions relatives à la disposition suivante, l'article 25, qu'ont été exprimés les objectifs qui sous-tendent une politique concertée en matière de voirie vicinale, parfaitement transposables à l'époque actuelle :

*« Il serait à désirer que l'on pût arriver à faire, des chemins vicinaux, un ensemble de communications qui complétât le système des routes de l'État et des provinces et y suppléât au besoin ; pour arriver à ce but, il faut qu'ils soient viables dans toutes les communes qu'ils traversent et qu'ils satisfassent aux besoins de la circulation ; il suit de là que l'on doit en pareil cas attribuer à l'autorité supérieure le pouvoir d'en fixer la largeur et la direction. Si ce soin était laissé aux communes, elles choisiraient souvent la direction qui leur convient le mieux et celle qui leur occasionnerait le moins de dépenses, sans s'inquiéter des besoins des communes voisines, et, ce qui serait pis, elles pourraient souvent se conduire de manière à*

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 191, note 1.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 189, note 3.

*empêcher la circulation et à se soustraire par ce moyen indirect et blâmable à la charge d'un entretien plus ou moins onéreux.*

*Ces considérations ont porté la section centrale à adopté un article qui autorise le conseil à déclarer certaines lignes de chemins vicinaux, chemins de grande communication, dont l'entretien sera à charge des communes et de la province intéressées. »<sup>57</sup>*

77. Naturellement, chaque commune sera encline à faire reconnaître le caractère de *grande communication* de ses chemins vicinaux pour en assurer le financement par les habitants des communes voisines. Il fallait donc, dans la disposition, ménager une procédure qui garantisse un maximum d'objectivité : dans sa première rédaction, la décision est prise par la députation permanente après consultation des conseils communaux, et, dans sa nouvelle rédaction, la décision est prise par le Roi après consultation de la députation permanente et des conseils communaux.

78. Le droit de recours administratif évoqué au second alinéa de la disposition ne concerne pas la décision prise sur les éléments visés à l'alinéa premier, mais seulement la désignation des communes qui devront contribuer aux dépenses d'aménagement et d'entretien ainsi que la détermination de la proportion dans laquelle chacune d'elles devra contribuer.

Ces dernières décisions étant prises par la députation permanente, c'est le Roi qui connaîtra du recours introduit, le cas échéant, par les communes intéressées et le gouverneur de la province.

79. Le dernier alinéa de l'article 24 a été introduit en cours de travaux parlementaires, l'appel à la notion de *cas extraordinaires* devant rendre « *les autorités constamment attentives sur la portée restrictive de cette faculté* »<sup>58</sup>.

80. Certains parlementaires ont relevé une injustice dans le fait de faire contribuer les communes aux charges d'entretien et d'aménagement de voiries dont les villes sont les principales bénéficiaires :

*« Or, les grandes communications aboutissent presque toujours à des villes ; s'il est vrai que les communes seules qui sont traversées par ces chemins doivent en supporter les dépenses d'entretien, d'amélioration et de confection, ce sera une nouvelle charge que vous ajouterez aux charges déjà très lourdes des communes. Je crois que les villes doivent aussi contribuer à ces dépenses. »<sup>59</sup>*

Il a été répondu à cette interpellation de manière positive, quoique non explicite dans la loi :

*« On demande s'il ne faut pas ajouter le mot ville ; c'est inutile, car d'après notre langage législatif, le mot commune comprend les villes. »<sup>60</sup>*

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 191 et 192, note 1.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 191, note 1.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

Il est donc acquis que les villes peuvent être désignées au même titre que toute autre commune par la députation permanente pour la contribution aux dépenses d'aménagement et d'entretien de la voirie vicinale de grande communication.

---

« Art. 25

*Dans le cas où un chemin vicinal intéresse des communes appartenant à des provinces différentes, la direction, la largeur du chemin, et la proportion dans laquelle les communes intéressées contribueront à son entretien, ou à son amélioration, seront déterminées par arrêté royal, sur l'avis des conseils communaux et des députations permanentes des conseils provinciaux. »*

81. L'article 25 ne constitue ni plus ni moins que la transposition des principes évoqués à l'article 24 dans le cas de chemins vicinaux intéressant des provinces différentes.

Il est à noter que, la décision étant prise à ce niveau par le Roi, toute possibilité de recours administratif interne est exclue.

---

« Art. 26

*Les chemins vicinaux de grande communication et, dans les cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux pourront recevoir des subventions sur les fonds de la province. »*

82. Cette disposition pourrait paraître inutile dans la mesure où le conseil provincial peut parfaitement, sans habilitation particulière, décider d'accorder des subventions à certaines communes pour l'aménagement ou l'entretien de certains chemins vicinaux.

Selon un parlementaire, il faut dès lors considérer cette disposition « *comme une sorte d'invitation adressée aux conseils provinciaux* »<sup>61</sup>.

Il a cependant paru important d'attirer l'attention sur le fait qu'il était juste que la province intervienne dans la dépense d'entretien d'un chemin d'intérêt général, soit pour toute une province, soit pour une partie plus ou moins considérable d'une province<sup>62</sup>.

83. Le corollaire de l'aide apportée par les provinces aux communes qui se trouvent dans l'impossibilité de subvenir aux dépenses qu'exige l'entretien de leurs chemins vicinaux sera la possibilité pour les conseils provinciaux de fixer la direction et la largeur des chemins, ainsi que d'imposer aux communes l'obligation de fournir une quote-part des frais d'entretien, «

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 192, note 1.

<sup>62</sup> *Ibid.*



*car n'étant pas obligés d'une manière absolue de donner des subventions, ils pourront y mettre telles conditions qu'ils jugeront convenir »*<sup>63</sup>.

### Chapitre III

#### Elargissement, redressement, ouverture et suppression des chemins vicinaux

84. Le chapitre III de la loi ne comportait, à l'origine, que trois articles. Un quatrième article (28 bis) a été ajouté par la loi du 9 août 1948 (art. 6).

Il s'agit pourtant de dispositions fondamentales puisqu'elles permettent la modification de la structure du réseau de chemins vicinaux telle qu'établie par l'atlas, moyennant une procédure somme toute assez sommaire.

Le laconisme des dispositions de ce chapitre est sans doute le reflet de la volonté des auteurs de la loi de ne pas attirer l'attention sur des opérations qui devaient rester, dans leur esprit, exceptionnelles.

85. Il faut relever que la suppression des chemins vicinaux à laquelle il est fait allusion dans ce chapitre ne se confond pas avec la prescription extinctive prévue à l'article 12 de la loi (cf. *supra*) ; contrairement à la prescription, qui découle d'une situation de fait sans nécessaire consécration par un acte administratif ou juridictionnel, la suppression visée à l'article 28 découle nécessairement d'une décision administrative, qui figurera habituellement en marge ou en annexe de la feuille de l'atlas concernée.

#### « Art. 27

*Les conseils communaux sont tenus de délibérer, à la réquisition de la députation du conseil provincial, sur l'ouverture, le redressement, l'élargissement et la suppression des chemins vicinaux.*

*En cas de refus de délibérer ou de prendre les mesures nécessaires, la députation peut, sous l'approbation du Roi, ordonner d'office les travaux et acquisitions, et pourvoir à la dépense, en suivant les dispositions du chapitre précédent. »*

86. La formulation de l'article 27 de la loi rappelle, pour qui pourrait encore en douter, que la députation permanente est le véritable centre de gravité du régime légal de la voirie vicinale.

<sup>63</sup> *Ibid.*

La compétence déterminante attribuée par la loi à la députation permanente se manifeste en particulier dans cette disposition par la possibilité exorbitante attribuée à l'autorité provinciale de décider la suppression d'un chemin vicinal même sans l'assentiment du conseil communal de la commune concernée.

La députation permanente bénéficie ainsi d'un véritable pouvoir de substitution en cas de carence de l'autorité communale malgré la réquisition qui lui est faite de délibérer sur les objets désignés.

La justification de ce pouvoir de substitution, particulièrement dans le cadre de la suppression d'un chemin vicinal, doit être trouvée dans des circonstances ponctuelles délicates qu'ont eues à connaître, apparemment, certaines communes, et dans lesquelles des intérêts privés ont supplanté des intérêts publics :

*« Il est certain que parfois, grâce à l'influence de quelques propriétaires grands ou moyens, on ne peut parvenir à la suppression de certains chemins vicinaux quoiqu'elle soit réclamée par la presque universalité de la commune. Il y a là une résistance qui brave toutes les réclamations de l'intérêt général.*

*Je puis affirmer que j'ai vu des communes où la construction de routes de l'État ou de routes provinciales devait entraîner la suppression de routes vicinales presque parallèles que cependant on maintenait. Je me suis enquis des motifs pour lesquels n'avait pas lieu cette suppression qui devait tourner au profit de la caisse communale par la vente du terrain et par la suppression des frais d'entretien. Il m'a été répondu qu'on désirait beaucoup cette suppression, mais que, comme elle ne convenait pas à tel propriétaire, on ne pouvait réussir à la faire mettre en délibération. J'y suis quelquefois parvenu par mon influence et par celle des commissaires de district, et avec le produit de la vente des chemins supprimés, on a créé des chemins nouveaux, très utiles et même des chemins empierrés. Mais, pour arriver à ce résultat, il a fallu vaincre une grande force d'inertie. »<sup>64</sup>*

87. En cas de carence de l'autorité communale malgré la réquisition de la députation permanente, la décision de cette dernière pourra également concerner les dépenses générées par la décision, suivant les dispositions du chapitre II de la loi.

La décision de la députation permanente prise en exécution de l'alinéa 2 de l'article 27 est soumise à l'approbation du Roi, ce qui signifie que la décision de la députation permanente ne sortira ses effets que lorsqu'elle aura fait l'objet d'un acte matériel d'approbation par le Roi.

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, pp. 192 et 193, note 2.

« Art. 28

*L'ouverture, la suppression ou le changement d'un chemin vicinal doivent être précédés d'une enquête.*

*Les délibérations des conseils communaux sont soumises à l'avis de la députation du conseil provincial et à l'approbation du Roi. »*

88. La formulation initiale de l'article 28 n'a apparemment fait l'objet d'aucune discussion lors des travaux parlementaires.

Il faut noter que la disposition ne ménage aucune possibilité de recours administratif interne et qu'en l'absence, jusqu'en 1946, de toute juridiction administrative permettant de contrôler la légalité de la décision, celle-ci restait sans appel.

Les seules garanties procurées par l'article 28 tenaient dans l'enquête préalable (dont la durée n'est pas précisée mais qui sera généralement de 15 jours, cette durée étant considérée comme un minimum<sup>65</sup>), l'avis de la députation permanente et l'approbation royale.

En l'absence de toute disposition législative contraignante en matière de motivation, il pouvait, sans justification aucune, ne pas être tenu compte, par le conseil communal, des observations recueillies dans le cadre de l'enquête publique et de l'avis de la députation permanente.

89. Il a été mis fin à ce régime particulièrement peu transparent et peu démocratique lors de l'entrée en vigueur de la loi du 20 mai 1863, qui modifie la disposition de la manière suivante :

« Art. 28

*L'ouverture, la suppression ou le changement d'un chemin vicinal doivent être précédés d'une enquête.*

*Les délibérations des conseils communaux sont soumises à la députation permanente du conseil provincial, qui statue, sauf recours au Roi de la part des communes ou de la part de tiers intéressés.*

*Les décisions de la députation sont publiées par les collèges des bourgmestre et échevins dès le dimanche qui suit leur réception, et restent affichées pendant huit jours.*

*Le recours au Roi est suspensif. Il doit être exercé et transmis au gouverneur dans les quinze jours qui suivent la publication mentionnée au paragraphe précédent. »*

Cette formulation invite à davantage de retenue et de justification des décisions dans le chef du conseil communal, puisqu'un recours administratif interne en bonne et due forme, accessible aux tiers intéressés, est organisé auprès du Roi.

<sup>65</sup> Labye, Législ. trav. publ., *Répert.*, p. 781.

90. Toujours dans le même esprit de concentration du pouvoir de décision entre les mains de la députation permanente, cette dernière, dans la nouvelle formulation, n'est plus appelée à remettre seulement un avis, mais bien à statuer sur l'invitation du conseil communal.

91. Pour permettre le bon exercice du droit de recours au Roi, la disposition prévoit l'obligation de publication de la décision, pendant une durée certes brève mais qui devrait suffire, à une époque où la voirie vicinale est empruntée quotidiennement par la majorité de la population, à atteindre l'ensemble des tiers intéressés et à leur permettre d'articuler leurs griefs auprès de l'autorité de recours dans les 15 jours qui suivent la publication. La durée effective dont disposent les tiers intéressés pour la rédaction du recours est donc de minimum 15 jours et de maximum 23 jours.

On notera qu'aucun formalisme n'est requis pour l'introduction de ce recours.

92. Le caractère suspensif du recours au Roi, consacré par le dernier alinéa de la disposition dans sa nouvelle formulation, impose de surseoir à tous travaux et donc à toute dépense, souvent difficilement réversibles, tant que la décision n'est pas définitive.

Il s'agit aussi d'une conséquence du recours qui est de nature à encourager les tiers intéressés à l'introduire, ne fût-ce que pour retarder l'exécution de la décision et même si les motifs du recours manquent de pertinence. C'est la raison pour laquelle, dans les réglementations modernes, le recours des tiers intéressés n'est généralement pas suspensif, seul celui de l'autorité publique pouvant être.

Par contre, le caractère suspensif du recours encourage l'autorité de recours, qui n'est tenue légalement par aucun délai pour statuer, de diligenter le dossier pour éviter le maintien d'une précarité juridique préjudiciable tant à l'autorité publique qu'aux intérêts privés.

93. Il reste l'épineuse question de la définition du *changement* d'un chemin vicinal tel qu'évoquée au premier alinéa de l'article 28.

La suppression pure et simple et la création d'un chemin vicinal ne sont pas à classer dans la catégorie des changements. Par contre, la suppression partielle d'un chemin peut être considérée comme un *changement* pour autant que cette suppression se matérialise sous la forme d'un rétrécissement (changement longitudinal du passage) et non sous la forme d'une interruption (assimilée à la suppression)<sup>66</sup>.

---

« Art. 28bis

*Un chemin vicinal ne peut être ouvert ou redressé qu'après approbation par le Roi d'un plan général d'alignement, la députation permanente entendue. »*

94. L'article 28bis a été introduit par la loi du 9 août 1948 (art.6).

La règle qu'il contient complète celle de l'article 28, mais exclusivement dans les cas d'*ouverture* et de *redressement* d'un chemin vicinal.

---

<sup>66</sup> C.E., arrêt n° 107.822 du 13 juin 2002, *Knoops*.

La disposition ne s'applique logiquement pas à la *suppression* d'un chemin vicinal, puisque dans ce cas, un plan général d'alignement est par définition inutile.

Par contre, il sera plus délicat de faire la distinction entre le *redressement* et le *changement* d'un chemin vicinal, le *changement* pouvant, dans le langage courant, être considéré comme englobant le *redressement*.

Le lien qui est opéré dans l'article 28bis entre le *redressement* et le *plan général d'alignement* permet de comprendre que cette disposition ne s'appliquera que lorsque le *changement* intervenu devra nécessairement s'accompagner de la détermination sur plan de nouvelles emprises, même dans le cas d'un simple élargissement, sur des surfaces qui n'étaient pas antérieurement grevées d'une servitude publique de passage.

Ainsi, le déplacement de l'entrée d'un chemin, même de quelques mètres, est à ranger dans la catégorie des redressements car il nécessite la confection d'un plan de général d'alignement.

95. Selon l'article 123, 6°, de la nouvelle loi communale, c'est le collège des bourgmestre et échevins qui est chargé « *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.* »

Les conditions des articles 28 et 28 bis étant cumulatives pour l'ouverture et le redressement d'un chemin vicinal, le processus débute par la réalisation du plan général d'alignement à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins. Lorsque ce plan général d'alignement a été approuvé par le Roi après que la députation permanente ait pu donner son avis, le conseil communal peut proposer l'ouverture ou le redressement à la décision de l'autorité provinciale.

---

« Art. 29

*En cas d'abandon ou de changement de direction total ou partiel d'un chemin vicinal, les riverains de la partie devenue sans emploi auront le droit, pendant six mois, à dater de la publication par le collège échevinal de l'arrêté qui approuve le changement ou l'abandon, de se faire autoriser à disposer en pleine propriété du terrain devenu libre, en s'engageant à payer, à dire d'experts, soit la propriété, soit la plus-value dans le cas où ils seraient propriétaires du fonds. »*

96. La distinction qui figure en fin de disposition, entre la propriété et la plus-value, correspond aux deux types de chemins vicinaux qui peuvent être aménagés soit sur propriété publique, soit sur propriété privée.

Comme il ne fait nul doute que la disparition d'une servitude publique de passage augmente la valeur du bien, il était logique, dans l'esprit du législateur de 1841, de tenter de faire payer l'équivalent de la plus-value par le propriétaire du fonds qui bénéficie de disparition de cette servitude.

Cependant, on ne voit pas ce que ce propriétaire pourrait gagner à rembourser la plus-value à l'autorité publique communale dans la mesure où, étant propriétaire du fonds et ce fonds n'étant plus, par décision explicite, grevé de la servitude publique de passage, aucune restriction à l'exercice de son droit de propriété ne persiste.

Par contre, l'opération de rachat de la propriété, lorsqu'elle est publique, est particulièrement intéressante pour les propriétaires riverains qui pourront ainsi se prémunir contre toute nouvelle affectation éventuelle de la parcelle en cause et définitivement éliminer toute restriction quant à l'utilisation du sol (construction, plantation).

97. Lorsque deux propriétaires riverains d'un ancien chemin vicinal dont la commune est propriétaire de l'assiette souhaitent en faire l'acquisition dans les conditions de l'article 29, l'autorité communale attribuera la parcelle, à défaut d'accord, de la manière la plus équitable entre les candidats acheteurs (en général, par division longitudinale).

98. La forme par laquelle les riverains pourront exercer ce que l'on peut qualifier de leur droit de préemption a été discutée dans le cadre des travaux préparatoires. Les mots « *à dire d'experts* » ont été ajoutés pour éviter les abus qui auraient pu se manifester à laisser les propriétaires fixer le prix de gré à gré avec l'autorité communale<sup>67</sup>.

---

#### Chapitre IV

##### Police des chemins vicinaux

99. Le chapitre IV de la loi du 10 avril 1841 comporte 7 articles.

Ils peuvent être divisés en deux catégories :

- les articles 30 et 31, qui traitent de la surveillance et de la constatation des infractions ;
- les articles 32 à 36 qui traitent de la répression des infractions.

100. Une réglementation qui n'est pas respectée est inutile.

*« Je fais cette remarque, parce que les contraventions, bien ou mal établies, font beaucoup pour la conservation de chemins en bon état, et pour prévenir qu'ils ne soient pas dégradés ; et qu'il ne suffit point pour (de) faire entretenir, mais qu'il faut surtout prendre des mesures pour prévenir qu'ils ne soient endommagés. »*<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Travaux préparatoires, *Pas.*, 1841, n° 162, p. 193, note 2.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 196, note 3.

Tous les corps réglementaires spécifiques comportent un volet relatif à la surveillance et aux sanctions, qui permettent théoriquement d'assurer la bonne exécution des dispositions contenues dans la loi. C'est l'objet du quatrième chapitre.

Dans les articles qui suivent, on cherchera cependant en vain quels sont les comportements qui sont pénalement sanctionnés. La loi renvoie aux règlements provinciaux le soin de déterminer ces comportements et les sanctions qui y sont associées. Les dispositions de la loi ne comportent, outre cette habilitation, que les principes généraux que devront respecter les règlements provinciaux dans la détermination des infractions et des peines.

---

« Art. 30

*Il pourra être institué des commissaires voyers par les règlements provinciaux.*

*Ils prêtent serment devant le juge de paix de leur domicile. »*

101. Les commissaires voyers constituent la pierre angulaire de l'édifice administratif en matière de voirie vicinale.

Il s'agit de fonctionnaires provinciaux, dont la compétence qui lui est attribuée par la loi et le règlement provincial s'étend par définition sur le territoire de toute la province.

Outre leurs compétences en matière de surveillance et de constatation des infractions, les commissaires voyers et leurs collaborateurs, intégrés le plus souvent dans ce qui sera qualifié plus tard de Service technique provincial (STP), exercent un rôle important en matière d'avis destinés à éclairer les autorités communales, provinciales et, aujourd'hui, régionales sur la pertinence et les modalités de réalisation de certains travaux à la voirie vicinale.

102. Lors des travaux préparatoires, l'accent a été porté sur l'importance de l'institution des commissaires voyers dans les termes suivants :

*« Il est à désirer que, dans chaque province, on soit convaincu de l'importance de cette institution et qu'on lui donne la force nécessaire ; la loi qui organise le pouvoir municipal a laissé trop peu d'action à l'autorité provinciale, pour que celle-ci puisse faire exécuter convenablement par des fonctionnaires temporaires électifs les dispositions des lois, lorsqu'elles contrarient les intérêts particuliers de ceux-là même dont dépend leur réélection. »<sup>69</sup>*

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 194, note 1.

« Art. 31

*Les bourgmestres et échevins, les agents de la police communale et les commissaires voyers auront le droit de constater les contraventions et délits commis en matière de voirie vicinale, et d'en dresser procès-verbal. Leurs procès-verbaux feront foi jusqu'à preuve contraire.*

*Les commissaires d'arrondissement pourront faire personnellement, ou requérir ceux que la chose concerne, de faire tous les actes nécessaires à l'effet de constater les contraventions et délits en matière de voirie vicinale.*

*Les procès-verbaux des agents de la police communale seront affirmés, dans les vingt-quatre heures, devant le juge de paix ou l'un de ses suppléants, ou devant le bourgmestre ou l'un des échevins. »*

103. La loi du 15 décembre 1928 a abrogé les dispositions relatives à l'affirmation des procès-verbaux, de telle sorte que le troisième alinéa de l'article 31 est caduque.

104. Dans la mesure où l'article 32 de la loi limite l'habilitation des conseils provinciaux à l'établissement de peines de simple police et que la période transitoire de deux ans prévues à la même disposition concernant les éventuels délits antérieurs à son entrée en vigueur est écoulée (depuis 1843 !), il n'existe pas de *délits* commis en matière de voirie vicinale, mais seulement des *contraventions*, contrairement à ce que l'alinéa premier de l'article 31 laisse à penser.

105. Lors des travaux préparatoires, la suggestion a été faite d'étendre la compétence de constater les infractions en matière de voirie vicinale à tous les officiers de police judiciaire.

Cette proposition a été rejetée pour les motifs suivants :

*« Le plus souvent ces officiers manquent des connaissances locales nécessaires pour reconnaître et bien apprécier s'il y a contravention, et, d'un autre côté, il peut être dangereux d'attribuer à un grand nombre de personnes le droit de rechercher les contraventions sur la voirie, et de leur donner ainsi l'occasion de satisfaire les passions haineuses qu'elles pourraient avoir contre leurs voisins. »<sup>70</sup>*

Au passage, on relèvera que les travaux préparatoires sont émaillés de considérations peu flatteuses sur l'exercice de leurs compétences par les autorités locales, les parlementaires faisant montre à certaines occasions d'un paternalisme proche du mépris. Il est vrai que ce sont probablement des expériences passées qui ont mené les parlementaires de l'époque à nourrir de telles appréhensions.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 194, note 2.



106. Les commissaires d'arrondissement auxquels il est fait allusion au deuxième alinéa de l'article 31 sont les adjoints directs des gouverneurs des provinces. Les commissaires d'arrondissement assistent le gouverneur dans l'exercice de ses compétences et, le cas échéant, peut être appelé à assurer son remplacement.

Chaque arrondissement administratif de la province comporte un commissaire d'arrondissement.

Les multiples tâches administratives qu'assument les commissaires d'arrondissement les empêchent le plus souvent d'agir personnellement sur le terrain, particulièrement en matière de voirie vicinale. C'est la raison pour laquelle la disposition prévoit la possibilité pour les commissaires d'arrondissement de requérir « *ceux que la chose concerne* » de constater les infractions.

Le recours aux commissaires d'arrondissement manifeste une fois de plus la méfiance des parlementaires à l'endroit des autorités locales :

*« Messieurs, vous devez connaître que si vous n'avez pas une autorité supérieure qui vienne faire de contre-visite, les autorités communales ne font guère quelque chose de bon pour l'entretien des chemins. Toujours on a senti cela, et c'est pourquoi toujours les administrations provinciales et départementales ont délégué des commissaires spéciaux pour faire des contre-visites et surveiller les opérations des autorités communales. »<sup>71</sup>*

---

« Art. 32

*Les peines à établir par les conseils provinciaux pour contraventions à leurs règlements, en matière de chemins vicinaux, ne pourront excéder celles de simple police.*

*Les peines plus fortes que celles autorisées par le présent article, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, de même que celles qui sont prononcées par l'article 40, titre II, de la loi du 28 septembre-6 octobre 1791, en ce qui concerne la dégradation ou la détérioration des chemins vicinaux ou l'usurpation sur leur largeur, seront réduites de plein droit au maximum de ces peines à l'expiration des deux années qui suivront la promulgation de la présente loi.*

*Les contraventions susmentionnées seront dès maintenant poursuivies et jugées comme contraventions de simple police. »*

107. Comme l'a clairement exposé le ministre de l'Intérieur :

*« Le droit d'établir des peines est corrélatif à celui de faire des règlements. Toute disposition réglementaire dans les attributions du conseil provincial est susceptible d'une sanction pénale établie par lui. »<sup>72</sup>*

---

<sup>71</sup> *Ibid*, p. 194, note 3.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 196, note 3.

108. Les débats ont porté sur la compatibilité des peines à établir par les conseils provinciaux avec l'article 456 du Code pénal, aujourd'hui transposé de manière pratiquement identique sous l'article 545 :

*« Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs, ou d'une de ces peines seulement, quiconque aura, en tout ou en partie, comblé des fossés, coupé ou arraché des haies vives ou sèches, détruit des clôtures rurales ou urbaines, de quelques matériaux qu'elles soient faites ; déplacé ou supprimé des bornes, pieds corniers ou autres arbres plantés ou reconnus pour établir des limites entre différents héritages. »*

L'infraction ainsi établie de comblement des fossés a rang de délit en raison de la peine qui s'y rapporte. Est-il concevable qu'une peine qui serait établie par un règlement provincial en relation avec l'usurpation ou l'empiètement puisse être inférieure à une peine établie par le Code pénal pour le comblement des fossés (cf. *infra*, art. 36) ?

La réponse procurée par les travaux préparatoires est la suivante :

*« Je crois que, quant aux peines prononcées par le Code pénal, elles peuvent coexister avec les dispositions de la loi actuelle. Remarquez qu'il ne s'agit ici que des règlements provinciaux. On réduit la compétence des conseils provinciaux, qui peuvent prononcer des peines plus fortes que de simple police. Seulement, en matière de voirie, dans les règlements provinciaux, on ne pourra aller au-delà des peines de simple police. Il ne s'ensuit pas qu'on pourra déroger au code pénal. Quand la loi parle, la compétence des conseils communaux et provinciaux en matière de pénalité, expire. »<sup>73</sup>*

Plus fondamentalement encore, il a été relevé que les fossés dont il s'agit à l'article 456 du Code pénal (art. 545 actuel) sont étrangers à ceux qui bordent les chemins vicinaux ; il s'agit, dans la première espèce et par comparaison avec les autres éléments visés à l'article 545, des fossés formant clôture de propriété. La disposition est d'ailleurs située dans le Titre IX du Livre II du Code pénal, qui traite des « crimes et délits que contre les propriétés. »

*« Comblér un fossé qui longe un chemin ne constituerait pas le délit prévu par cet article qui concerne les destructions de clôtures particulières. (...) Il suffit de peser les termes de l'article 456 pour être convaincu qu'il ne concerne pas les fossés longeant les routes. »<sup>74</sup>*

Le problème est donc réglé.

109. Le deuxième alinéa de l'article 32 est une règle de droit transitoire, qui ne présente plus d'intérêt aujourd'hui.

Pour mémoire, la disposition prévoyait la subsistance des régimes portés par les règlements et ordonnances en vigueur au moment de l'introduction de la nouvelle loi, et en particulier le

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 195, note 3.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 196, note 3.

régime de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, qui a été abrogée par le Code rural du 7 octobre 1886, pendant une durée de deux années à dater de l'entrée en vigueur de la loi sur les chemins vicinaux.

110. Le troisième alinéa attire l'attention sur le fait que le régime installé par la nouvelle loi est d'application immédiate pour les contraventions constatées à dater de son entrée en vigueur, indépendamment de la règle de droit transitoire qui précède.

---

« Art. 33

*Outre la pénalité, le juge de paix prononcera, s'il y a lieu, la réparation de la contravention dans le délai qui sera fixé par le jugement et statuera qu'en cas d'inexécution, l'administration locale y pourvoira aux frais du contrevenant, qui, en vertu du même jugement, pourra être contraint au remboursement de la dépense sur simple état dressé par le collège échevinal.*

*En cas de renvoi à fin civile sur la question préjudicielle, la partie qui aura proposé l'exception devra se pourvoir devant le juge compétent et justifier de ses diligences endéans le mois ; sinon il sera passé outre à l'instruction et au jugement sur la contravention.*

*Les affaires renvoyées à fin civile seront instruites et jugées comme affaires sommaires et urgentes. »*

111. Cette disposition a fait l'objet d'une modification mineure mais d'une portée importante par la loi du 10 octobre 1967 (art. 3) qui a remplacé les mots « *le juge de paix* » par « *le tribunal de police* ».

Rappelons que la loi organique du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire établit, entre autres, les compétences respectives des différentes juridictions et soustrait, en matière de voirie vicinale, la répression des infractions à la compétence du juge de paix pour l'attribuer au tribunal de police, juridiction « *naturelle* » pour connaître du contentieux pénal de premier niveau (contraventions).

112. La réparation de la contravention, consistant dans le rétablissement des lieux dans leur état primitif, ne constitue pas une peine mais est un mode particulier de réparation que la doctrine actuelle situe à l'intersection entre le domaine civil et le domaine pénal<sup>75</sup>.

Le rétablissement des lieux dans leur état primitif est ordonné d'office par le juge répressif, même sans être réclamé par une partie civile intervenant dans la procédure. Le juge répressif l'ordonnera s'il considère que, vu la situation matérielle des lieux, cette mesure est utile pour éliminer toute conséquence de l'infraction.

---

<sup>75</sup> Cass., 23 mars 1982, *R.D.P.*, 1983, p. 306.

À l'époque de la rédaction de la loi, cette mesure était novatrice et son introduction a été justifiée de la manière suivante devant la section centrale :

*« Cette disposition s'écarte des principes reçus, en ce qu'elle permet au juge de répression de prononcer une réparation en faveur de la commune, sans que celle-ci soit obligée d'intervenir au procès et de se porter partie civile, tandis qu'en règle générale un juge ne peut prononcer aucune condamnation en faveur d'une personne, si elle n'assiste pas au litige et si elle n'en fait la demande formelle.*

*Cependant cette disposition a été admise comme moyen d'obtenir une prompte répression des contraventions, tout en évitant aux communes des procédures longues et dispendieuses et des difficultés sans nombre, qui souvent amèneraient l'impunité des délinquants.*

*Les communes n'aiment pas à entreprendre des procès qui peuvent devenir coûteux. Souvent la présence des délinquants ou de leurs amis au conseil municipal empêchera ou entravera la délibération de celui-ci, nécessaires pour commencer la poursuite ; l'obtention de l'autorisation indispensable à la commune, peut aussi donner lieu à des difficultés. Tous ces inconvénients disparaissent au moyen de la première disposition de l'article actuel du projet, que la section centrale a adopté à l'unanimité. »<sup>76</sup>*

113. Le premier alinéa de la disposition prévoit également, de manière automatique (« *statuera* ») en cas de condamnation au rétablissement des lieux dans leur état primitif, le pouvoir de substitution du collège échevinal, en cas d'inexécution du jugement par le condamné dans le délai qui sera fixé.

Les dépenses auxquelles donneront lieu les travaux effectués à l'initiative et sous le contrôle du collège échevinal auront rang de créance de ce dernier à l'égard du condamné et celle-ci sera exécutoire sur simple état dressé par le collège échevinal.

Cette technique de substitution d'une créance « *en nature* » par une créance « *en équivalent* » est aujourd'hui largement utilisée dans les réglementations en relation avec la protection de l'environnement au sens large, et présente les avantages considérables, d'une part, de s'affranchir de la bonne volonté du condamné pour la remise en état des lieux, et, d'autre part, de permettre l'utilisation des modes habituels d'exécution des condamnations pécuniaires prévues par le Code judiciaire (commandements, saisies), inutilisables en cas de condamnation « *en nature* ».

114. L'obligation qui est faite au juge répressif de prononcer, outre la peine, la remise en état des lieux ne s'oppose pas à la constitution de partie civile de l'autorité communale, qui pourrait, outre cette remise en état des lieux, réclamer la condamnation du prévenu à l'indemniser des dommages strictement civils qu'elle aurait encourus du fait de l'infraction<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Travaux préparatoires, *Pas.*, 1841, n° 162, p. 197, note 2.

<sup>77</sup> Cass., 17 mars 1981, *Pas.*, p. 763.

115. Le deuxième alinéa de la disposition prévoit un mécanisme de renvoi civil du dossier sous forme de question préjudicielle. Cette technique permet à l'une des parties, le plus souvent le prévenu, de demander qu'il soit sursis à la procédure répressive pour que les droits civils à l'origine de l'infraction fassent l'objet d'une procédure distincte devant le juge civil (le juge de paix).

En cas de poursuite pour des empiètements ou des usurpations, par exemple, cette technique permet de faire établir par le juge civil l'étendue des droits du prévenu par le recours notamment à tous les moyens de preuve admis par le Code judiciaire, dont les enquêtes civiles (l'audition de témoins), fort utiles en ce domaine.

Il faut noter que la disposition aboutit à un renversement de l'adage « *le pénal tient le civil en état* », puisque c'est ici la procédure civile autorisée par renvoi préjudiciel qui interrompt la procédure pénale.

Toutefois, afin d'éviter la paralysie de la procédure pénale suite à l'inertie du prévenu, la saisine de la juridiction civile est imposée dans le mois de la décision de renvoi à fin civile. Ce délai préfixe permet d'éviter l'éventuelle carence du juge répressif dans la détermination, dans le jugement de renvoi, d'un délai précis endéans lequel la juridiction civile devra être saisie.

Toujours pour éviter de retarder inutilement la justice répressive, le dernier alinéa de la disposition indique que le dossier civil devra être traité au bénéfice de l'urgence, ce qui n'implique, en l'absence de procédure particulière de référé devant le juge de paix, qu'une simple priorité à faire valoir dans l'organisation du rôle de la juridiction.

---

« Art. 34

*L'action publique ayant pour objet la répression d'une usurpation ou d'un empiètement sur un chemin vicinal, sera prescrite après une année révolue. »*

116. L'article 34 a été abrogé par le Code rural du 7 octobre 1886.

117. En vertu de l'article 21 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, l'action publique en matière de contraventions est prescrite après six mois à compter du jour où l'infraction a été commise.

---

« Art. 35

*Les amendes sont perçues au profit de la commune sur le territoire de laquelle la contravention a été commise, et font partie du fonds spécial affecté à l'entretien des chemins vicinaux.*

*Néanmoins, le règlement provincial peut en affecter une part aux agents qui ont constaté la contravention ou le délit. »*

118. Il est remarquable que les législateurs de 1841 aient prévu un mécanisme permettant de soustraire le résultat des amendes au budget général de la commune, et à l'affecter à un fonds spécial destiné à l'entretien des chemins vicinaux.

Toutefois, il est patent que ces fonds, lorsqu'ils existent, sont très rarement alimentés dans la mesure où les condamnations pénales en matière de chemins vicinaux sont particulièrement rares.

119. Dans des travaux préparatoires, il était proposé la suppression de la possibilité, par le règlement provincial, d'attribuer une part dans les amendes aux officiers qui ont constaté les contraventions. Le maintien de la disposition a été justifié par les motifs suivants :

*« (...) quoiqu'il soit quelquefois dangereux de trop stimuler le zèle des agents chargés de constater les délits, on devait cependant reconnaître que les abus de ce chef sont fort rares, et que, d'un autre côté, il est fort utile d'encourager la répression de contraventions aussi nuisibles à l'intérêt public que le sont celles qui se commettent sur les chemins vicinaux. »<sup>78</sup>*

Aucun règlement provincial n'a fait usage de cette possibilité offerte par l'article 35 de la loi.

---

« Art. 36

*Les dispositions du présent chapitre sont applicables à la police des fossés qui bordent les chemins vicinaux. »*

120. L'article 36 rappelle ce que l'article 2 de la loi (cf. *supra*) indiquait déjà, à savoir que les fossés bordant les chemins vicinaux sont à considérer comme faisant partie intégrante de ces chemins. Il est également renvoyé aux commentaires proposés ci-avant, sous l'article 32.

L'indication formelle de l'application des dispositions du chapitre IV de la loi aux fossés qui bordent les chemins vicinaux permet de marquer l'importance de ces infrastructures, et pas seulement pour l'écoulement des eaux :

*« Dans le projet de loi, on ne parle pas du tout des fossés. Cependant je ferai observer qu'ils ne sont pas seulement nécessaires, indispensables pour l'écoulement des eaux, mais ils ont encore une autre destination, celle de conserver les limites des chemins, d'empêcher les usurpations. Quand les fossés sont bien entretenus, les usurpations, les empiétements deviennent impossibles. »<sup>79</sup>*

---

<sup>78</sup> Travaux préparatoires, *Pas.*, 1841, n° 162, p. 199, note 1.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 200, note 2.

Chapitre V  
Des règlements provinciaux

121. Le chapitre V de la loi ne comporte que trois dispositions.

En réalité, le chapitre V aurait pu être inutile si les quelques dispositions qu'il contient avait pu être intégrées aux quatre premiers chapitres de la loi, comme c'est le cas de la plupart des délégations accordées par la loi à l'autorité provinciale.

Les dispositions du chapitre V doivent dès lors être considérées comme le rappel des quelques mesures d'exécution immédiates nécessaires pour l'entrée en vigueur du régime établi par la loi.

---

« Art. 37

*Les règlements provinciaux pourvoiront aux mesures nécessaires pour assurer le bornage des chemins vicinaux et le récolement des plans mentionnés dans l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi. »*

122. Par cette disposition, la loi prévoit que les règlements provinciaux établiront les modalités selon lesquelles la délimitation des chemins vicinaux sera matérialisée sur le terrain, ainsi que la manière dont les plans seront inventoriés et conservés en vue de leur consultation tant par les services administratifs concernés (principalement les commissaires voyers et le service technique provincial) que par le public.

Cette disposition n'a donné lieu à aucun commentaire particulier lors des travaux préparatoires.

---

« Art. 38

*Ces règlements pourront prescrire l'institution de surveillants des travaux dans chaque canton, et en déterminer les attributions.*

*Ils détermineront également le mode de nomination, suspension ou révocation de ces surveillants et des commissaires voyers, ainsi que la fixation de leurs traitements ou indemnités.*

*Les dépenses seront prélevées, soit sur les fonds provinciaux, soit sur les fonds affectés aux travaux. »*

123. Les surveillants des travaux auxquels il est fait allusion dans cet article sont pressentis pour contrôler non seulement les opérations de bornage et de délimitation de la voirie

vicinale, mais également pour exercer l'autorité sur l'exécution des corvées et des travaux extraordinaires nécessités par l'entretien et l'aménagement des chemins et sentiers.

Dans la pratique, les règlements provinciaux n'ont pas institué de surveillants de travaux, mais ont reporté sur le commissaire voyer et ses adjoints, à l'heure actuelle regroupés au sein du Service technique provincial, les missions d'encadrement et de surveillance des travaux ordinaires et extraordinaires aux voiries vicinales.

124. Il est remarquable qu'à l'occasion du débat portant sur cette disposition, il a été suggéré d'instituer la fonction de cantonnier, entendu comme un employé communal chargé spécialement et en permanence de l'entretien et de la réparation de la voirie vicinale. Cette notion infiniment plus moderne que celle de corvée est revenue d'actualité pour être particulièrement préconisée par les utilisateurs réguliers de la voirie vicinale afin de suppléer les carences d'entretien par les services communaux des travaux qui ont déjà fort à faire avec l'entretien de la voirie communale carrossable.

L'idée, qui n'a pas été retenue en 1841 pour des motifs principalement financiers, a été formulée de la manière suivante lors de travaux préparatoires :

*« Non seulement il faut réparer les chemins, mais il faudrait encore éviter les dégradations. Pour cela il faudrait avoir des cantonniers, car dans un chemin de terre il suffit d'une ornière qu'on néglige de combler et un peu d'eau qu'on ne fait pas écouler pour le dégrader et le rendre impraticable, tandis qu'en comblant l'ornière ou en faisant une rigole en temps opportun, on mettrait le chemin en état de viabilité. Je crois donc qu'il faut non seulement des conducteurs, mais encore des cantonniers. Ce serait une économie pour les communes en ce qu'on préviendrait ainsi des dégradations considérables. »<sup>80</sup>*

---

« Art. 39

*Les députations permanentes des conseils provinciaux feront immédiatement la révision des règlements existants, en se conformant aux dispositions de la présente loi.*

*Ces règlements ne seront que provisoires ; ils seront révisés par les conseils provinciaux au plus tard dans la deuxième session ordinaire après la promulgation de la présente loi.*

*Les règlements de la députation et ceux du conseil ne seront exécutoires qu'après avoir été approuvés par le Roi. »*

125. Les règlements existants auxquelles il est fait allusion à l'article 39 sont les règlements des anciens états provinciaux. L'entrée en vigueur de la loi étant immédiate, il était nécessaire de prévoir également immédiatement la révision de ces règlements.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*



Ceci étant, les parlementaires ont eu conscience de l'impossibilité pour les conseils provinciaux de dresser de nouveaux règlements complets et cohérents dans l'urgence, raison pour laquelle ils pourront n'être que provisoires et revus l'année suivante.

126. Il faut noter que la loi prévoit l'approbation royale réalisable avant l'exécution des règlements provinciaux.

---

## 2) Règlements provinciaux

### a) Présentation et historique

127. Les règlements provinciaux qui ont été adoptés au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi du 10 avril 1841 ont tous été abrogés par des nouveaux règlements adoptés entre les années 1920 et les années 1960.

Les réglementations-cadres (Code civil, Code judiciaire, Code pénal, Code d'instruction criminelle, loi provinciale et loi communale) ainsi que les réglementations particulières en liaison, de près ou de loin, avec la police de la voirie vicinale (police du roulage, statut des agents de l'administration,...), ont été modifiés, parfois fondamentalement, a de tellement nombreuses reprises qu'il semble vain de sacrifier à une analyse détaillée des dispositions anciennes qui n'ont que d'autre intérêt qu'historique.

Les dispositions des règlements provinciaux qui seront prises en considération dans les pages qui suivent seront dès lors celles qui sont d'application à l'heure actuelle dans les différentes provinces wallonnes. La comparaison des différents textes spécifiques à chaque province est fort éclairante sur les outils, parfois contrastés, qui ont été mis en place pour répondre à des impératifs comparables.

128. Les règlements provinciaux sont des documents relativement courts, composés en général de 25 à une cinquantaine d'articles. Ils reprennent, bon an mal an, le plan qui est proposé par la loi du 10 avril 1841, le chapitre relatif à la police des chemins vicinaux étant généralement central et particulièrement détaillé.

Les documents de référence pour chaque province wallonne sont les suivants :

- province du Brabant (applicable en Brabant flamand et en Brabant wallon puisque la réglementation est antérieure à la division de la province du Brabant) : règlement provincial de police de la voirie du 10 mars 1955 modifié par le règlement du conseil provincial du 24 avril 1967 ;
- province du Hainaut : règlement provincial sur la voirie vicinale du 2 juillet 1920 modifié par le règlement provincial du 22 février 1929 et coordonné le 25 septembre 1939 ;
- province de Namur : règlement provincial sur la voirie vicinale du 16 décembre 1969 coordonné le 2 octobre 1973 ;
- province de Liège : règlement provincial sur la voirie vicinale du 23 octobre 1958 ;
- province de Luxembourg : règlement provincial sur la voirie vicinale du 14 juillet 1876 modifié par les règlements du conseil provincial des 14 juillet 1898, 19 juillet 1905, 19 juillet 1906, 8 juillet 1911, 27 juillet 1920, 20 novembre 1929, 5 octobre 1937, 11 octobre 1957, 15 mars 1974 et 2 août 1989.

b) Examen synoptique

129. Pour montrer le parallélisme qui existe dans la structure des différents règlements provinciaux, l'examen synoptique, à titre exemplatif, des règlements provinciaux du Brabant, du Hainaut, de Namur et de Liège est riche d'enseignements.

Le règlement de la province de Luxembourg est atypique : il comporte 143 articles dont certains sont enrichis de considérations tirées de circulaires ministérielles ou de modèles de documents administratifs.

En réalité, le règlement de la province de Luxembourg n'a pas fait l'objet, comme ceux des autres provinces, d'une refonte globale au milieu du XXe siècle, et reste jalonné d'une série de dispositions (notamment en matière de corvée) qui ont perdu toute actualité. Son analyse comparée avec les autres règlements provinciaux wallons ne revêt dès lors pas d'intérêt.

130. Les quatre règlements comportent, en exergue, des dispositions qualifiées de générales ou de préliminaires.

Mais le rapprochement s'arrête là, tellement la portée de ces dispositions est contrastée d'un règlement à l'autre :

- Le règlement de la province du Brabant qualifie de *dispositions générales* (titre II) toutes les dispositions du règlement, tant en matière d'*entretien* qu'en matière de *surveillance* et de *police*, à l'exception de l'article premier qui traite des *routes provinciales*.

Dans ce règlement, la notion de dispositions générales est donc dénuée de portée structurelle.

Il faut néanmoins noter que les articles 2 et 3, en quelque sorte préliminaires dans les dispositions générales, proposent, d'une part, une définition des chemins (art. 2) et, d'autre part, la détermination des différents fonctionnaires provinciaux membres du Service technique voyer (art. 3). Seules ces deux dispositions n'usurpent pas leur localisation au sein du titre II traitant des dispositions générales.

- Le règlement de la province du Hainaut ne comporte pas de dispositions générales mais des *dispositions préliminaires*. Ce sont les 7 premiers articles du règlement, qui précisent les principes généraux d'application de la loi du 10 avril 1841, en particulier en matière de *bornage*, d'*entretien* et de *financement des dépenses*.

On peut s'interroger sur la pertinence de prévoir dans des dispositions préliminaires, par exemple, les articles relatifs au bornage alors qu'ils auraient pu logiquement faire l'objet d'une subdivision distincte dans le corps du texte. De ce point de vue, le règlement du Hainaut manque, comme celui du Brabant, de cohérence et de rigueur dans sa rédaction.

- Le règlement de la province de Namur présente ses 10 premiers articles dans le chapitre Ier traitant des *dispositions générales*. À l'instar du règlement du Hainaut, ces dispositions traitent de manière générale du *bornage*, du *Service technique de la province*, de la *police* et de la *surveillance* des voiries vicinales.

Les dispositions du règlement de Namur entrent toutefois dans un détail, notamment en matière d'ouvrages et de fossés à réaliser au droit des voiries, qu'il est également assez incongru de trouver sous le chapitre des dispositions générales.

- Le règlement de la province de Liège ne compte que deux articles sous le chapitre Ier intitulé *dispositions générales*. Ces dispositions rappellent la portée du règlement et précisent en particulier les *dépendances* incluses dans la notion de voirie vicinale.

131. Dans chacun des règlements provinciaux, les dispositions qui occupent le plus d'espace concernent la surveillance et la police des chemins vicinaux. La quantité et la précision des articles qui traitent de cette matière montrent le souci particulier des auteurs des règlements pour ces questions qui constituent manifestement la pierre angulaire et probablement le point le plus sensible de la réglementation.

- Le règlement de la province du Brabant consacre son chapitre II à la *surveillance et police des chemins vicinaux*.

Ce chapitre comporte les articles 12 à 26, soit pas moins de 15 articles sur les 26 que comporte le règlement.

Ces dispositions traitent de matières aussi diverses que : la détermination des autorités compétentes pour exercer la surveillance, les modes de rédaction des procès-verbaux, les distances minimum des ouvrages et plantations, les hauteurs maximum des haies et buissons, la confection et l'entretien des fossés, en ce compris les ouvrages d'art, le régime des peines et des réparations en nature, les règles de procédure et de recouvrement en matière pénale, le balisage des chemins vicinaux.

- Le règlement de la province du Hainaut consacre son titre V, intitulé sobrement *police*, à la surveillance et à la répression des infractions.

Le titre V comporte 28 articles sur les 47 que comporte le règlement.

Les différents postes évoqués dans ces dispositions sont comparables à ceux du règlement de la province du Brabant, avec plus de détails encore.

- Le règlement de la province de Namur prévoit, comme indiqué ci-avant, dans les *dispositions générales* les principes généraux relatifs à la surveillance et à la police des chemins (art. 4).

Un deuxième chapitre, sur les quatre que comporte le règlement, est cependant consacré exclusivement à la *police des chemins*. Il comporte 14 articles sur les 26 que compte le règlement.

*Mutatis mutandis*, les dispositions contenues dans le chapitre II ont le même objet que les dispositions équivalentes contenues dans les règlements du Brabant et du Hainaut.

- Le règlement de la province de Liège reprend, en son chapitre V, les dispositions relatives à la *police des chemins vicinaux*. Ce chapitre comporte 35 articles sur les 48 du règlement.

Le chapitre est divisé en neuf titres traitant respectivement de :

- I. Police du roulage et de la circulation
- II. Alignement des constructions et des plantations - Elagage des arbres et des haies
- III. Signalisation d'indication
- IV. Bornage des chemins vicinaux
- V. Usage et occupation de la voirie - Ecoulement des eaux
- VI. Excavations
- VII. Viaducs, passerelles, chemins de fer industriels et aériens
- VIII. Défenses diverses
- IX. Surveillance des chemins vicinaux - Poursuites et répressions des contraventions.

Indéniablement, le règlement de la province de Liège est le plus structuré, le plus complet et le plus lisible en cette matière.

132. En ordre décroissant d'importance, les dispositions en matière de **dépenses** et de **ressources** prennent également une place déterminante dans les différents règlements provinciaux.

La matière est néanmoins logiquement moins étoffée que celle de la surveillance et des sanctions puisque la loi du 10 avril 1841 prévoit déjà des modalités précises en la matière dans les 14 articles qui constituent son second chapitre traitant de *l'entretien et de l'amélioration des chemins vicinaux*.

Les dispositions de la loi comportant néanmoins un certain nombre de délégations à l'autorité provinciale, les règlements provinciaux se devaient de contenir des modalités financières précises.

- Le règlement de la province du Brabant consacre 8 articles aux *moyens de subvenir aux dépenses d'entretien des chemins vicinaux*.

Ces dispositions rompent naturellement avec la notion de corvée et ne traitent que des rôles d'imposition à établir par le collège des bourgmestre et échevins et à arrêter par le conseil communal, ainsi que des modes de contribution des communes aux frais de fonctionnement du Service voyer provincial.

- Le règlement de la province du Hainaut prévoit en son article 7, dans les *dispositions préliminaires*, le principe de la charge aux communes des dépenses relatives aux chemins vicinaux, tout en relevant deux exceptions en vertu desquelles les dépenses doivent être supportées par des tiers.

Sous le titre II, *mode de réparation et d'entretien des chemins vicinaux*, figure un chapitre Ier, intitulé *dépenses et ressources à y affecter*. Le règlement y prévoit la méthode d'élaboration du budget et la levée des taxes nécessaires.

- Le règlement de la province de Namur comporte, en son chapitre III intitulé *dispositions financières*, un seul article pris en exécution de l'article 38 de la loi du 10 avril 1841 prévoyant le taux de participation financière des communes dans les travaux relatifs à la voirie vicinale, selon que la commune a recours ou non au Service technique de la province pour l'étude des projets de travaux.

- Le règlement de la province de Liège reprend en son chapitre II, intitulé *mode de pourvoir aux dépenses et comptabilités*, les dispositions relatives au budget et aux dépenses et à leur évaluation.

Les dispositions ne prévoient aucun régime de taxation spéciale et aucune autre formalité budgétaire que l'article à insérer dans le budget général de la commune.

133. Il ressort de ce rapide tour d'horizon comparatif plusieurs constats :

- A l'exception du règlement de la province de Liège, les règlements provinciaux ne brillent pas par une structure claire et lisible.

Le premier souci de leur rédacteur n'a manifestement pas été d'assurer la cohérence entre les diverses subdivisions du document et la distribution des dispositions thématiques dans ces subdivisions.

On peut regretter que malgré les modifications et coordinations successives, les autorités provinciale n'aient pas jugé utile de revoir fondamentalement la présentation des règlements dont les destinataires ne pourront pas aisément saisir le sens et la portée en l'état actuel.

- Les règlements provinciaux sont courts pour des réglementations qui ont vocation à traiter des matières parfois complexes (modes de financement et de taxation), mais aussi attachées à des réalités de terrain concrètes et dont la diversité ne peut être embrassée par des dispositions imprécises (entretien, ouvrages, plantations).

Certaines dispositions laissent une grande place à l'interprétation et au développement de la jurisprudence des tribunaux qui n'ont pas manqué d'être saisis dès l'entrée en vigueur du régime établi par la loi du 10 avril 1841 et les règlements provinciaux qui en sont les corollaires.

- Les dispositions des règlements provinciaux les plus consultées, à l'heure actuelle, sont indéniablement celles qui portent des interdictions et des sanctions en relation avec les comportements tant de l'autorité publique que des utilisateurs et des propriétaires riverains, éventuels responsables d'un empiètement ou d'une usurpation.

Ces dispositions, généralement regroupées sous le chapitre traitant de la police et de la surveillance, procurent un contenu au cadre générale prévu aux articles 30 à 36 de la loi du 10 avril 1841.

- Les modalités de financement des travaux à la voirie vicinale ont été singulièrement simplifiées depuis la disparition du système complexe et mixte établi par les articles 13 à 29

de la loi du 10 avril 1841 (financement public et corvées), au profit du régime commun de financement principalement sur fonds communaux sur base d'un article budgétaire spécifique inscrit dans le budget général de la commune.

Seules sont généralement maintenues dans les règlements provinciaux les procédures matérielles d'évaluation des dépenses à prévoir pour chaque exercice, et les éventuelles conséquences en matière de taxes communales ponctuelles en cas d'insuffisance des ressources ordinaires.

- Les dispositions concernant le statut administratif des commissaires voyers et du personnel du Service technique sont réduites au minimum. Il est renvoyé, explicitement ou implicitement, aux dispositions réglementaires organiques de chaque Service technique provincial, soustraites au règlement sur les voiries vicinales.

Chaque règlement maintient néanmoins le rappel des rôles et missions générales du commissaire voyer et du Service technique provincial.

- En confrontant les dispositions opérationnelles des règlements provinciaux, notamment en matière d'entretien, de plantations et d'ouvrages divers, avec la situation des lieux dans de nombreuses communes, il apparaît clairement que l'irrespect de ces dispositions est monnaie courante alors que peu d'initiatives spontanées pour éradiquer les infractions sont à mettre au crédit des autorités compétentes.

Comme c'est le cas dans le cadre de beaucoup de réglementations thématiques en matière d'environnement, les infractions ne sont poursuivies, pour leur majeure partie, que lorsqu'elles sont dénoncées par ceux auxquelles elles portent préjudice, ou lorsque leur ampleur est telle que l'intérêt public, voire l'ordre public, risque d'être atteint ou menacé.

Dans le cadre de l'examen de la jurisprudence générée par les dispositions de la loi et des règlements provinciaux (cf. *infra*), il sera manifeste que les conflits justifiant l'intervention du pouvoir judiciaire interviennent principalement en relation avec l'empiètement, l'usurpation et la suppression des chemins vicinaux.

### c) Le règlement de la province de Namur

134. Le règlement que sur la voirie vicinale de la province de Namur est celui qui a fait l'objet de la refonte de la plus récente (1970). On peut donc s'attendre à y trouver des dispositions d'une écriture moderne comparable à la manière dont sont rédigées les réglementations « modernes » en matière d'environnement.

Le contenu des dispositions du règlement de la province de Namur, même s'il est hérité des règlements plus anciens, est en relation plus évidente avec les préoccupations contemporaines.

Bien que le règlement soit l'un des plus courts de ceux applicables en région wallonne (26 articles, comme le règlement de la province du Brabant), il embrasse correctement l'ensemble de la matière, sauf du point de vue fiscal et financier sur lequel il est particulièrement

laconique et même déficitaire, par comparaison aux dispositions présentes dans les autres règlements provinciaux.

Sans entrer dans un détail aussi approfondi que dans le cadre de la loi du 10 avril 1841, il est utile de procéder à l'analyse systématique des 26 dispositions du règlement pour en examiner le sens, la portée et l'actualité. Lorsqu'elle est éclairante, la comparaison sera faite avec les dispositions des autres règlements provinciaux.

---

## Chapitre Ier

### Dispositions générales

#### « Art. 1<sup>er</sup> »

*Conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 10 avril 1841, les doubles des plans établis en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de cette même loi sont conservés à la Direction du Service technique de la province, ainsi que les plans des modifications de voirie dûment approuvés et qui constituent les annexes aux atlas des communications vicinales.*

*La consultation de ces documents ne peut avoir lieu que dans les locaux de ce service et en présence de l'agent désigné à cet effet.*

*Les personnes admises à consulter les atlas de voirie vicinale ne peuvent, sauf les agents du Service technique de la province, en prendre par elles-mêmes des copies ou des extraits. »*

135. Suivant l'article 1<sup>er</sup> du règlement provincial, c'est le Service technique de la province qui est le gardien des doubles des plans de l'atlas des chemins vicinaux.

La disposition se prévaut de l'article 10 de la loi du 10 avril 1841. Cette référence est curieuse puisque l'article 10, al. 3, de la loi n'évoque pas le double des plans mais le double des tableaux, sur base desquels les plans ont été établis. Il est probable que dans l'esprit des auteurs du règlement, les plans et les tableaux sont à ce point indissociables qu'ils en deviennent synonymes.

136. Les modifications de la voirie vicinale auxquelles la deuxième partie de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> fait allusion sont les modifications établies sur base des articles 27, 28 et 28bis de la loi du 10 avril 1841 (ouverture, suppression, changement et redressement des chemins vicinaux).

Il ne s'agit donc pas des voiries vicinales acquises ou perdues par le jeu des prescriptions acquisitive et extinctive, qui n'ont pas fait l'objet d'une délibération du conseil communal ni d'une décision de la députation permanente.

S'il est important, et même fondamental, que le Service technique, au même titre que les administrations communales, conserve un exemplaire complet de toutes les modifications intervenues à la voirie vicinale depuis la publication de l'atlas, il faut constater que les



modifications « *dûment approuvées* » ne sont pas les seules qui peuvent altérer la structure de la voirie vicinale.

La disposition aurait pu prévoir, au minimum, la transcription des jugements rendus sur la création, la disparition, le changement et le redressement des chemins vicinaux qui ont *de facto* une portée générale même s'ils ont été rendus dans le cadre de contentieux particuliers.

Dans la plupart des cas en effet, lorsque le juge a statué, l'administration s'abstient de mettre en mouvement la procédure prévue à l'article 28 de la loi, cette procédure ne pouvant aboutir à une autre conclusion que le jugement intervenu, et donc à conférer davantage de droits ou d'obligations aux tiers.

Ceci étant, force est de constater qu'aucun autre règlement provincial en Région wallonne ne prévoit de disposition similaire, ni en matière de conservation des plans, ni en matière de publicité de l'atlas dans le chef de l'administration provinciale.

137. Les plans, et particulièrement les plans qui figurent dans l'atlas original, sont d'une manipulation très délicate eu égard à la fragilité du papier qui s'est accentuée avec les années.

Il est donc parfaitement naturel, et même judicieux que le règlement prévoit que la consultation des documents ne peut avoir lieu que dans les locaux du Service technique et en présence d'un agent.

La présence d'un agent compétent sera d'ailleurs d'une grande utilité pour les personnes qui ne sont pas habituées à manipuler l'atlas ; les plans sont dessinés d'une manière qui ne nous est plus familière et avec un niveau de précision qui va décroissant avec l'éloignement du centre des agglomérations, du fait de la relative imprécision des instruments de mesure de l'époque. De surcroît, les informations littérales qui figurent sur les plans et sur les documents annexes doivent parfois être déchiffrées pour être compréhensibles.

Un agent qui connaît bien la situation des lieux pourra, par superposition ou simple comparaison, repérer le tracé de la voirie vicinale en cause par référence aux voiries communales, provinciales et régionales et aux autres repères situés à proximité.

138. Le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement est reconnu par décret en Région wallonne depuis 1991<sup>81</sup> ; la dernière modification du régime est portée par le décret du 16 mars 2006<sup>82</sup>, confirme que toute personne privée à la possibilité de solliciter, sans qu'elle soit obligée de faire valoir un intérêt, la délivrance d'une copie d'un document détenu par l'autorité administrative.

Les documents détenus par l'administration provinciale en relation avec la voirie vicinale sont manifestement visés par la réglementation en question. L'article 1<sup>er</sup>, al. 3, du règlement provincial, qui anticipait sur le décret wallon, confirme le principe de l'accès à l'information contenue dans l'atlas ; pour le détail de la procédure à suivre pour accéder à l'information, on se reportera aux dispositions du décret wallon.

---

<sup>81</sup> Décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, *M.B.*, 11 octobre 1991.

<sup>82</sup> Décret du 16 mars 2006 modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information matière d'environnement, *M.B.*, 6 avril 2006.

« Art. 2

*Le mode d'instruction des dossiers relatifs aux modifications à apporter à la voirie vicinale et aux opérations immobilières qui en résultent ainsi que les normes pour l'élaboration des plans nécessaires font l'objet de circulaires insérées au Mémorial administratif. »*

139. L'article 2 du règlement provincial concerne des modalités pratiques et strictement administratives en rapport avec les procédures et les formes qui devront être respectées pour l'instruction des dossiers de modifications à la voirie vicinale et l'élaboration des plans nécessaires pour mener cette opération.

Sauf cas exceptionnel, ces modalités ne concernent pas les citoyens, qui pourront néanmoins consulter les circulaires qui ont été établies en la matière au Mémorial administratif de la province, soit le recueil de tous les actes provinciaux, disponible au greffe provincial..

« Art. 3

*La composition, le mode de nomination, le régime disciplinaire du personnel du service technique de la province, exerçant une mission en matière de voirie vicinale ainsi que la fixation des traitements et indemnités allouées à ce personnel font l'objet de dispositions distinctes arrêtées par le conseil provincial dans le cadre de l'organisation des services provinciaux. »*

140. Cette disposition renvoie au cadre organique des services provinciaux pour ce qui concerne la structure du Service technique de la province et le statut de ses membres. Il s'agit de dispositions qui ne présentent pas d'intérêt pour le public.

Art. 4

*En matière de voirie vicinale, le Service technique de la province a dans ses attributions :*

A)

*1. la surveillance générale de l'état des chemins vicinaux afin de s'assurer s'ils sont maintenus en bon état de conservation. Lorsque l'état de viabilité des chemins vicinaux est défectueux, les agents voyers le signalent aux autorités communales ;*

*2. le contrôle des projets de travaux et de l'exécution de ceux-ci ;*

*3. le contrôle des adjudications de travaux.*

*4. A la demande des communes, la députation permanente peut charger le Service technique de la province d'effectuer, dans les conditions prévues au règlement-tarif, toutes prestations concernant notamment l'étude des projets, la direction et la surveillance particulière des travaux.*

*B) la police des chemins*

*1. en faisant respecter les dispositions légales ou réglementaires qui tendent à prévenir la détérioration de la voirie ou son usurpation par les riverains, notamment celles qui ont pour objet : l'alignement des constructions et des plantations, l'élagage des arbres et des haies, les fossés, les aqueducs ou autres ouvrages particuliers ;*

*2. en examinant les requêtes et réclamations diverses relatives à la police des chemins vicinaux ;*

*3. en recherchant et en constatant par procès-verbaux les contraventions aux lois et règlements en vigueur en matière de voirie vicinale. »*

141. Dans le chapitre IV de la loi du 10 avril 1841, traitant de la *police des chemins vicinaux*, l'article 30 autorise les règlements provinciaux à instituer des commissaires voyers. L'article 31 attribue aux commissaires voyers la mission de constater les infractions commises en matière de voirie vicinale et d'en dresser procès-verbal. La loi n'attribue pas d'autre mission particulière aux commissaires voyers, et laisse ce soin aux règlements provinciaux.

La mission qui est dévolue aux commissaires voyers par l'article 31 de la loi est reprise sous le dernier alinéa de l'article 4, au point 3 de la subdivision B) du règlement, qui vise explicitement la recherche et la constatation par procès-verbal des contraventions aux lois et règlements en vigueur en matière de voirie vicinale.

142. Dans cette même catégorie reprise sous le titre de *police des chemins*, Service technique se voit attribuer par le règlement deux autres missions :

- Une mission proactive de vérification du respect des dispositions légales et réglementaires qui tend à prévenir la détérioration de la voirie ou son usurpation par les riverains.

Les dispositions réglementaires dont la liste non limitative est reprise dans la disposition sont principalement celles qui figurent sous les articles 11 à 24 du règlement et qui ont pour objet notamment l'alignement des constructions et des plantations, l'élagage des arbres et des haies, les fossés, les aqueducs et les autres ouvrages.

- Une mission d'examen des requêtes et réclamations relatives aux chemins vicinaux.

Cette mission particulière sous-tend la possibilité de l'exercice d'une juridiction informelle par le commissaire voyer en le désignant comme le récipiendaire des requêtes et réclamations « *diverses* », qui n'ont pas nécessairement le rang d'infraction. Cette disposition est une véritable incitation à l'action préventive et médiatrice du commissaire voyer à qui il est offert la possibilité, en tant qu'agent de terrain, d'intervenir auprès des citoyens pour éviter l'aggravation de situations potentiellement conflictuelles, voire infractionnelles.

143. La disposition élargit par ailleurs les missions du commissaire voyer, et, plus largement, du Service technique, à la *surveillance* générale de l'état des chemins vicinaux, au contrôle des projets de travaux, de leur exécution et des adjudications, ainsi qu'à certaines prestations d'étude.

Selon les sources issues du Service technique provincial<sup>83</sup>, il exerce, dans le cadre de la voirie vicinale<sup>84</sup>, les missions suivantes :

*« Le STP est un « vérificateur » : il assure, une série de missions de police et de tutelle et conduit une série d'enquêtes techniques à la demande de la députation permanente ou du gouverneur de la province.*

*Le STP est « conseiller technique » : il offre une aide technique aux communes en matière d'infrastructures publiques. Cette aide prend de nombreuses formes : conseil technique, réalisation d'avant-projets et de projets, réalisation de plans triennaux, direction de chantier, surveillance de travaux, dossiers de modifications de voirie, d'entreprises, avis sur projets privés, sur permis de bâtir, appui technique en cas d'urgence (inondations par exemple), etc. »*

La haute surveillance de l'état des chemins vicinaux est une mission permanente destinée à maintenir l'état de viabilité, entendu comme la capacité de la voirie vicinale à remplir l'usage pour lequel elle est aménagée, soit le passage libre et sécurisé en fonction des caractéristiques techniques (largeur, aménagement de l'assiette) figurant à l'atlas.

---

« Art. 5

*Tout projet ou devis de construction, de réparation ou d'entretien des chemins vicinaux doit être soumis préalablement à la décision du conseil communal à l'avis du Service technique de la province, quelle que soit la nature du marché passé entre la commune et l'entrepreneur. »*

144. Cette disposition confirme le rôle pivot du Service technique de la province dans le cadre des chantiers de construction, réparation et entretien des chemins vicinaux. La soumission préalable des projets et devis au Service technique lui permettra de remettre à l'autorité communale des recommandations techniques dont la prise en considération devrait permettre la réalisation des travaux les plus utiles pour le réseau viaire.

Une décision du conseil communal qui serait prise en ces matières sans que n'ait été sollicité l'avis préalable du Service technique pourrait être invalidée par l'autorité de tutelle, et sa validité pourrait être mise en cause par des tiers (par exemple, un candidat soumissionnaire évincé) devant une juridiction civile (le plus souvent, le tribunal civil) ou administrative (le Conseil d'État).

---

<sup>83</sup> [www.province.namur.be/Internet/sections/institution](http://www.province.namur.be/Internet/sections/institution).

<sup>84</sup> Le commissaire voyer exerce également la mission de gestionnaires de la voirie provinciale jusqu'à la reprise de cette mission par les services de la Région wallonne annoncée par l'article 129 du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (M.B., 30 mars 2004), mais qui ne sera d'application que lorsque ses arrêtés d'exécution seront publiés (disposition transitoire prévue à l'article 135 du décret du 12 février 2004).

« Art. 6

*Les matériaux et leur mode de mise en oeuvre doivent être prévus et décrits au métré-devis. Ils doivent être conformes aux normes et aux dispositions des cahiers des charges en vigueur, même en cas de marché de gré à gré. Ces normes et cahiers des charges en vigueur peuvent être consultés au Service technique de la province. »*

145. L'article 6 est encore une disposition qui n'intéresse pas le public en général, mais seulement les entreprises qui exécuteront des marchés publics en relation avec les chemins vicinaux.

Les travaux publics sont allergiques à l'improvisation ; c'est ce qu'exprime cette disposition qui impose la parfaite conformité entre les matériaux qui figurent au devis et ceux qui seront placés.

146. La disposition fait allusion à des normes et cahiers des charges en vigueur qui sont conservés par le Service technique. Ces normes et cahiers des charges sont généralement standardisés par type de chantier, mais les matériaux et techniques retenus peuvent être spécifiques à chaque région naturelle (Condroz, Hesbaye, Famenne,...).

Les devis devront prévoir des matériaux et des modes de mise en oeuvre compatibles avec les normes et cahiers des charges imposés par l'autorité de provincial. À défaut, le marché pourra faire l'objet de contestation devant les juridictions civiles ou administratives, et les travaux eux-mêmes pourront être contestés par les tiers intéressés lorsque le respect des normes et cahiers des charges leur cause préjudice.

---

« Art. 7

*Les fossés de la voirie doivent avoir les dimensions nécessaires pour contenir les eaux qu'ils sont destinés à recevoir ; leur pente en longueur doit être suffisante pour que les eaux s'écoulent normalement. »*

147. Il faut rappeler qu'au même titre que l'accotement, les fossés, berges et talus font partie de l'assiette du chemin vicinal, en tant que dépendances établies dans l'intérêt de la conservation et de la viabilité du chemin<sup>85</sup>.

148. Les eaux que les fossés de la voirie sont destinés à recevoir sont d'abord les eaux de ruissellement naturel de la voirie et de ses abords.

Plus la déclivité du sol au droit du chemin est importante, plus la canalisation des eaux de ruissellement est déterminante pour assurer la conservation de l'assiette dans un état de viabilité suffisante. Le dimensionnement des fossés sera directement lié aux caractéristiques intrinsèques de chaque portion de voirie et du régime hydrique local.

---

<sup>85</sup> Rev. comm., 1876, p. 363.

Parfois, les fossés seront pratiquement inexistant du fait de leur absence d'utilité (terrain plat, sol drainant, chemin en saillie (cf. *infra*, art 9)). Ils pourraient également être absents du fait de la configuration du chemin, malgré le dégât potentiel de l'eau (chemin encaissé entre talus) ; dans ce dernier cas, l'assiette sera aménagée de telle sorte que les dégâts dus au ruissellement de l'eau soient limités au maximum (assiette bombée, empiérement).

149. Les propriétaires riverains des fossés d'un chemin vicinal ne peuvent acquérir une servitude de déversement dans ce fossé<sup>86</sup>. Par contre, ils peuvent utiliser le fossé pour le déversement d'eau non corrompue en provenance de leur fonds (drainage, vide-cave, eaux de récolte de toiture ; les eaux d'égout sont interdites en vertu de l'article 13 du règlement (cf. *infra*), et particulièrement depuis l'entrée en vigueur des plans généraux d'égouttage)<sup>87</sup>.

Si l'adjonction des eaux privées cause ou risque de causer un engorgement des fossés, elle devra être interrompue à moins que l'auteur du déversement s'engage à prendre à sa charge les travaux nécessaires pour permettre leur évacuation permanente par les fossés<sup>88</sup>.

150. L'article 545 du Code pénal érige en infraction (contravention) le fait de combler des fossés. Cette disposition ne fait pas la distinction entre les fossés privés et publics, de telle sorte qu'il n'est pas douteux qu'elle s'applique aux fossés qui bordent la voirie vicinale. Le comblement volontaire de fossés, différent du comblement progressif dû à l'engorgement par des alluvions, sera le plus souvent le fait de propriétaires riverains dans le cadre de l'aménagement d'accès à leur propriété, parfois pour en faciliter l'exploitation, industrielle, agricole ou forestière. L'article 11 du règlement prévoit explicitement les modalités à appliquer lorsqu'un tel accès doit être aménagé, l'objectif étant de ne pas gêner le libre écoulement des eaux.

151. La dernière phrase de la disposition précise que la pente du fossé doit être suffisante pour que les eaux s'écoulent normalement<sup>89</sup> ; pour atteindre cet objectif, la pente des fossés devra parfois être supérieure à la pente de du chemin, voire s'en écarter de quelques dizaines de centimètres ce qui élargit d'autant l'assiette de la voirie vicinale.

Si la pente du fossé doit être supérieure à celle du chemin, des surfaces de recueillement des eaux à intervalles réguliers devront être aménagées pour récupérer les niveaux. Plus l'aménagement des fossés est complexe, plus ils seront sujets à engorgement et à obstruction et demanderont une surveillance et un entretien permanent.

---

## « Art. 8 »

<sup>86</sup> *Rev. comm.*, 1884, p. 50.

<sup>87</sup> Le règlement de la province du Hainaut interdit « *de faire écouler sur les chemins des eaux pluviales, ménagères et celles provenant des usines, fabriques, écuries, étables et basses-cours* » (art. 40, 3°). Le règlement de la province du Brabant prévoit une disposition similaire (art. 18). Le règlement de la province de Liège est quant à lui plus restrictif puisqu'il interdit de « *laisser écouler sur les chemins ou dans les fossés qui les bordent, des eaux ou des matières quelconques sans une autorisation écrite de l'autorité locale* » (art. 34).

<sup>88</sup> *Rev. comm.*, 1884, pp. 50, 51 et 52.

<sup>89</sup> Le règlement de la province du Brabant est plus précis sur les dimensions maximales du fossé, qui ne peut excéder 2 mètres de largeur et 1 mètre de profondeur, « *sauf pour des raisons pressantes, auquel cas il en est référé à la députation permanente, qui statue sans préjudice des droits que le propriétaire pourrait avoir à une juste indemnité.* » (art.16)

*Lorsqu'un fossé doit être canalisé localement, notamment pour permettre l'accès aux propriétés privées, le Service technique de la province détermine la section nécessaire à l'évacuation des eaux et ce, compte tenu de leur volume, de la pente à adopter et des circonstances particulières à chaque cas. »*

152. L'article 8 prévoit le cas particulier de l'aménagement des accès aux propriétés privées, également évoqué à l'article 11 du règlement.

L'article 8 indique que c'est au Service technique de désigner la section de la canalisation qui sera disposée sous la surface aménagée pour l'accès à la propriété privée, l'achat des matériaux et les travaux restant naturellement à charge du propriétaire privé concerné.

---

« Art. 9

*Lorsque le niveau d'un chemin dépasse de plus de 30 cm celui des terrains riverains, ce chemin ne sera pas bordé de fossés.*

*Les propriétaires des terrains pourront cependant en creuser un dans l'intérêt de leur héritage, moyennant accord du collège échevinal. »*

153. Lorsqu'un chemin est saillant par rapport aux propriétés riveraines, le creusement d'un fossé n'est pas nécessaire pour garantir sa protection. La garde de 30 centimètres a paru suffisante pour éviter tout épanchement des eaux provenant des terrains bordant le chemin sur celui-ci.

154. La particularité de cette disposition est d'imposer l'autorisation préalable du collège des bourgmestre et échevins pour le creusement d'un fossé sur la propriété privée bordant le chemin vicinal, dans l'intérêt de cette propriété (drainage, irrigation).

Le fossé qui borde le chemin vicinal ne fait partie de l'assiette de ce chemin que lorsque le fossé est établi pour assurer le maintien de la viabilité du chemin et la protection de sa couverture. Dès lors qu'il ne s'agit plus de rencontrer cet objectif mais de protéger les propriétés riveraines, le fossé ne peut plus être considéré comme faisant partie du chemin vicinal et reste un ouvrage privé à réaliser sur une propriété privée.

La réglementation en matière de voirie vicinale ne peut couvrir un objet étranger à la matière qu'elle traite. C'est pourtant le cas de l'article 9, al. 2, du règlement<sup>90</sup>. Il s'agit donc d'une règle dérogatoire à la spécialité de la compétence administrative en la matière.

Sauf à entrer dans les catégories pour lesquelles une autorisation d'urbanisme ou d'environnement est requise en vertu des polices réglementaires s'y rapportant, ce qui sera exceptionnel, l'autorisation du creusement de fossés sur terrains privés bordant la voirie vicinale ne pourra être refusée par le collège de bourgmestre et échevins que pour des motifs

---

<sup>90</sup> On notera que cette disposition ne connaît pas d'équivalent dans d'autres règlements provinciaux.

liés à l'atteinte potentielle à la voirie vicinale. Ce sera par exemple le cas lorsque la structure du sol au droit du chemin court un risque de déstabilisation par la trop grande proximité du fossé.

Il faut déplorer que la disposition ne ménage non seulement aucune règle de procédure ni de délai, mais également aucune possibilité de recours aux propriétaires riverains auxquels l'autorisation d'aménager un fossé sur leur fonds dans les conditions de l'article 9 serait refusée. À défaut de recours organisé par la loi, seul le recours au Conseil d'État est concevable.

En réalité, l'absence de formalisme de l'autorisation prévue à l'article 9, al. 2, le conduira à être peu appliqué. Dans les rares cas où il s'avérera que le fossé ainsi constitué risque de mettre la voirie en péril, la disposition permettra néanmoins à l'autorité communale d'en exiger le comblement à défaut de l'avoir autorisé au préalable.

---

« Art. 10

*La députation permanente prescrit le bornage de chemins vicinaux dans les communes où cette opération lui paraît nécessaire.*

*Tous les projets d'amélioration concernant les chemins vicinaux, comportant modification de l'assiette de la voirie, comprennent, à l'avenir, la fourniture et le placement des bornes nécessaires à leur abornement.*

*Le projet d'abornement est publié dans la commune et porté, par écrit, à la connaissance des propriétaires riverains, avec sommation d'y contredire dans la quinzaine s'ils s'y croient fondés.*

*Les opérations de bornage sont faites par l'autorité locale assistée du commissaire voyer du ressort.*

*La députation permanente règle le détail des formalités à suivre et prescrit les formes et dimensions des bornes et les inscriptions à y mettre ainsi que leur mode de placement. Les procès-verbaux de bornage sont soumis au conseil communal et arrêtés par la députation permanente.*

*Les frais d'abornement sont portés à charge de l'entretien ou de la construction des chemins. »*

155. Le bornage est la délimitation de deux fonds contigus. L'abornement est le plus souvent considéré comme synonyme de bornage, mais peut également s'entendre de manière plus spécifique comme le résultat obtenu par la pose des bornes.

156. Le règlement confie à la députation permanente le soin de désigner les chemins vicinaux pour lesquels le bornage semble nécessaire. Parmi les chemins vicinaux existant lors de l'entrée en vigueur de la réglementation, la plupart n'étaient pas considérés comme susceptibles de faire l'objet de contestation relative à leur assiette et ne justifiaient donc pas un bornage matériel en bonne et due forme. Le bornage sera réservé aux chemins ou portions



de chemins dont l'assiette est soit peu distincte sur le terrain, soit sujette à contestation par les propriétaires riverains ou des tiers.

En revanche, lorsque l'assiette du chemin vicinal sera modifiée d'une quelconque manière, le règlement impose un bornage systématique, ce bornage pouvant néanmoins, suivant la logique de la disposition, être limité à la partie modifiée.

157. Afin d'assurer le caractère public du bornage, le plan en est porté à la connaissance de la population par voie d'affichage (aux tableaux d'affichage habituels et sur les lieux) ainsi que par notification individuelle aux propriétaires riverains concernés. La durée de ce qu'on appellera plus tard l'enquête publique est de 15 jours. Il n'est pas indiqué quelles seraient les conséquences d'une contestation.

Sur cette question, la formulation de l'article 10, al. 3, semble exclure le recueil de toute contestation émanant d'autres personnes que les propriétaires riverains, ce qui manque de cohérence avec la publication par voie d'affichage.

158. C'est à la députation permanente de régler les formalités du bornage, ainsi que d'arrêter les procès-verbaux de bornage soumis préalablement au conseil communal. Le régime mis en place par cette disposition implique une prise en considération, tant par le conseil communal que par la députation permanente, des observations qui auront pu être recueillies lors de l'enquête publique, qu'elles émanent des propriétaires riverains ou de tiers.

L'arrêté de la députation permanente qui rend le bornage exécutoire peut, pour des motifs de légalité, ne peut être déféré par les parties intéressées qu'auprès de la haute juridiction administrative (Conseil d'Etat), à défaut de recours interne organisé par le règlement, et ses conséquences dommageables peuvent ouvrir à un contentieux judiciaire civil.

---

## Chapitre II

### Police des chemins

159. Les dispositions contenues dans le règlement en matière de *police des chemins* peuvent être réparties en deux catégories : d'une part, les articles 11 à 19 qui énumèrent des actes et travaux imposés ou interdits et, d'autre part, les articles 20 à 24 qui établissent les modalités pratiques de la surveillance et le régime des sanctions.

160. Le règlement de la province de Namur ne comporte pas de disposition explicite imposant à l'autorité communale de garantir la libre circulation sur les chemins vicinaux. Le règlement de la province du Brabant est le seul à prévoir une disposition de ce type<sup>91</sup>, de recours particulièrement utile pour les utilisateurs qui se verraient entravés dans leur droit de passage. Ces tiers disposent, dans les provinces du Brabant flamand et du Brabant wallon, d'une possibilité d'action non seulement contre les usurpateurs et responsables

---

<sup>91</sup> Art. 12, al. 1<sup>er</sup> : « Si la libre circulation est entravée, les autorités communales doivent rétablir immédiatement les lieux dans leur état primitif. »

d'empiètement, mais également contre l'autorité communale qui, le cas échéant, se retournera elle-même contre les responsables de l'entrave pour faire établir la libre circulation<sup>92</sup>.

« Art. 11

*Les riverains qui, pour se rendre à leurs habitations ou pour exploiter leurs fonds, doivent franchir les fossés des chemins, sont tenus d'établir et d'entretenir sur lesdits fossés des ouvrages conçus de manière à ne pas gêner le libre écoulement des eaux. Il en est de même pour toute personne ou entreprise amenée à franchir les fossés à l'occasion de l'exploitation ou de la traversée de fonds riverains. Les ouvrages permanents ou temporaires ne peuvent être établis sur les fossés sans autorisation préalable du collège des bourgmestre et échevins accordée sur l'avis du Service technique de la province.*

*Le collège des bourgmestre et échevins impose dans l'acte d'autorisation l'obligation de rétablir les lieux dans leur état primitif, si, par la suite, l'intérêt de la voie publique ou toute autre cause d'intérêt général exige la suppression des constructions autorisées. »*

160. Les chemins vicinaux ne poursuivent pas seulement l'objectif d'assurer la circulation du public ; ils servent aussi à permettre l'usage et l'exploitation des propriétés riveraines en leur fournissant un accès vers la grande voirie<sup>93</sup>. Celui dont la propriété a une issue sur un chemin public peut faire de cette issue l'usage le plus illimité, pour autant qu'il ne mette en péril ni la substance du chemin, ni ses dépendances (accotements, fossés).

La reconnaissance de ce droit d'usage entraîne celle d'un droit d'action indemnitaire au bénéfice des propriétaires riverains qui subiraient un quelconque préjudice du fait d'une décision de l'autorité administrative entraînant une modification de la voirie vicinale<sup>94</sup>.

Toutefois, l'autorité publique ne pouvant être contrainte d'engager des dépenses au profit individuel des propriétés riveraines de la voirie vicinale, l'exercice du droit d'accès est conditionné par l'aménagement et l'entretien, aux frais de celui qui en bénéficie, des ouvrages nécessaires au passage, qu'il soit permanent ou temporaire.

161. La règle qui est établie par l'article 11, al. 1<sup>er</sup>, impose spécialement que, lorsqu'un fossé existe, l'ouvrage qui sera construit pour en permettre le franchissement ne peut d'aucune manière limiter le libre écoulement des eaux.

Pour s'assurer du bon respect de cette disposition, tous les ouvrages sur les fossés devront faire l'objet, avant leur construction, d'une autorisation préalable du collège des bourgmestre et échevins précédée de la consultation du Service technique de la province.

162. Lorsque l'ouvrage à ériger pour permettre le franchissement du fossé n'a qu'une utilité temporaire, le collège des bourgmestre et échevins imposera, dans l'autorisation, l'obligation de la remise en état des lieux et le délai dans lequel cet remise en état des lieux devra

<sup>92</sup> Civ. Leuven, 5<sup>ème</sup> ch., 28 mars 2001.

<sup>93</sup> Liège, 27 mars 1878, B. J., p. 725 ; Pas., p. 205.

<sup>94</sup> Pand. B., v<sup>o</sup> Accès (suppression ou difficultés d'), n<sup>o</sup> 50 et s.

intervenir. Ainsi, une construction sommaire peut être autorisée pour les nécessités d'une exploitation particulière (vidange d'un bois de coupe, travaux d'irrigation agricole exceptionnels) durant la période programmée pour ce travail.

L'ouvrage, par souci d'économie, pourra être réalisé en matériaux non durables (poutrelles ou plaques métalliques, madriers de bois), mais son maintien au-delà de la durée strictement nécessaire aux travaux risquerait, en cas de dégradation naturelle ou volontaire, d'entraver le libre écoulement des eaux.

163. L'article 22 du règlement (cf. *infra*) permet qu'en cas d'inexécution de l'obligation de remise en état, l'autorité communale et les agents du Service technique de la province y pourvoient d'office et aux frais des contrevenants.

---

« Art. 12

*Dans le cas où il est nécessaire de modifier les dimensions ou la pente d'un fossé, le propriétaire riverain est tenu, dans un délai de 6 mois à partir de la notification qui lui en est faite, d'apporter aux ouvrages qu'il a établis toutes les modifications nécessaires à un bon écoulement des eaux, sans avoir droit à aucune indemnité. »*

164. La modification des dimensions ou de la pente du fossé à laquelle il est fait allusion dans l'article 12 est celle qui est ordonnée et exécutée d'office par l'autorité publique. Dans ce cas, le propriétaire riverain dispose d'un délai de 6 mois pour adapter les ouvrages qu'il a établis au droit du fossé, sans pouvoir prétendre à une quelconque indemnité.

Néanmoins, si les travaux effectués par l'autorité publique s'avèrent être inutiles ou excédant les nécessités en matière de bon écoulement des eaux, le propriétaire riverain pourra tenter de justifier devant le juge civil soit l'absence de nécessité de procéder à l'adaptation de ses propres ouvrages, soit la prise en charge, pour partie ou pour le tout, des frais nécessités par les adaptations de ces ouvrages par la commune.

---

« Art. 13

*Nul ne peut faire ou laisser s'écouler sur les chemins les eaux usées des habitations, des écuries, des étables et des basses-cours, ainsi que les eaux résultant d'une activité industrielle ou commerciale. »*

165. L'article 13 indique les eaux qui ne sont pas destinées à être reçues par les fossés bordant la voirie (cf. *supra*, art. 7).

Pour des raisons évidentes d'hygiène et de salubrité, les eaux comportant des substances susceptibles de corrompre les eaux d'écoulement naturel des fossés doivent être canalisées vers les systèmes d'épuration requis en vertu de la réglementation existante (plan général d'égouttage et condition d'exploitation pour les établissements industriels).

---

« Art. 14

*Il est interdit d'ouvrir des carrières, minières, argilières, puits, fosses à fumier ou toutes excavations, d'établir des fours à chaux, briqueteries ou autres établissements du même genre à moins de 6 mètres de la limite de la voirie.*

*Cependant la députation permanente peut, sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires en vigueur, modifier cette distance soit d'office, soit sur proposition du collège échevinal.*

*Si la distance est réduite à moins de 6 mètres, la députation permanente peut imposer toutes mesures utiles pour la sauvegarde de la voirie et de la sécurité publique. »*

166. L'article 14 est une disposition préventive destinée à éviter des dégâts à la voirie vicinale.

Sont visées au premier chef les excavations, nécessitées par diverses formes d'exploitations, qui risquent de mettre en péril la stabilité de la voirie si elles sont établies à une trop grande proximité de celle-ci.

Ensuite viennent d'autres établissements « *du même genre* », soit tous les établissements industriels dont la trop grande proximité risque non seulement de porter atteinte à la pérennité de la voirie, mais également à l'aisance de son utilisation par le public.

167. La distance de 6 mètres qui est prévue à la disposition est une valeur guide dont la députation permanente s'écartera d'office ou sur proposition du collège des bourgmestre et échevins en fonction des caractéristiques particulières de l'exploitation en cause<sup>95</sup>.

La distance à respecter s'entend de l'espace entre l'assiette de la voirie, en ce compris ses dépendances (fossés), et l'établissement en tant que tel, à l'exclusion donc des voies d'accès entre cet établissement et la voirie.

Le troisième alinéa de la disposition, lu *a contrario*, implique que la députation permanente ne peut imposer des *mesures de sauvegarde* si la distance est plus grande ou égale à 6 mètres. Cette solution est cohérente puisque l'implantation industrielle ne requiert pas d'autorisation formelle si la distance réglementaire minimum est respectée.

Lorsque la députation permanente imposera un éloignement supérieur à 6 mètres, sa décision répondra à une situation objective de risque accru à laquelle l'éloignement supérieur

---

<sup>95</sup> A titre de comparaison, la distance minimale est de 2 mètres dans le règlement de la province de Luxembourg (art. 107), 3 mètres dans le règlement de la province de Liège (art. 16), 4 mètres dans le règlement de la province du Brabant (art. 14), 5 mètres dans le règlement de la province du Hainaut (art. 33). Relevons néanmoins que seul le règlement du Hainaut évoque explicitement les industries équivalentes à celles énumérées à l'article 14 du règlement de Namur, les autres règlements ne prévoyant pas de disposition spécifique, les articles cités ci-avant évoquant généralement les *constructions* et *ouvrages* en général.

à 6 mètres doit suffire à apporter une réponse adéquate sans qu'il soit nécessaire d'imposer d'autres mesures.

« Art. 15

*Les haies vives au long des chemins et sentiers vicinaux doivent être plantées à 0,50 mètres en arrière de la limite de la voirie. Leur épaisseur du côté du chemin ne peut dépasser 30 centimètres mesurés à partir de l'axe de la plantation. Leur taille doit être effectuée régulièrement de manière à ce que cette épaisseur soit toujours respectée.*

*Les arbres à haute tige doivent être plantés à une distance minimum de 2 mètres de la limite de la voirie, les autres arbres à une distance minimum de 0,50 mètres. »*

168. Les haies qui bordent les chemins vicinaux sont, au même titre que les fossés, présumées faire partie du chemin vicinal, à moins que la propriété n'en soit clairement établie dans le chef des riverains, ce qui sera le plus souvent le cas. Dans cette dernière situation, les limitations des distances de plantation et les obligations d'entretien, d'élagage et de taille sont à charge propriétaires riverains.

169. Les distances indiquées à l'article 15 du règlement s'appliquent tant pour les plantations qui sont réalisées par les communes que celles qui sont réalisées par les propriétaires riverains le long des voiries vicinales.

170. La haie vive s'oppose à la haie sèche, c'est-à-dire la végétation desséchée ou la clôture formant haie maintenue ou disposée pour tenir lieu de haie séparative.

171. L'article 30 du Code rural du 7 octobre 1886 indique, en son 4<sup>ème</sup> alinéa :

*« Si la clôture consiste en une haie vive, cette haie doit être établie, à défaut d'usage contraire, à 50 centimètres au moins de la limite. »<sup>96</sup>*

Cette disposition s'applique à toutes les clôtures aménagées entre deux propriétés. En matière de chemins vicinaux, la disposition aurait pu suffire si certains chemins n'avaient été aménagés sur assiette privée, auquel cas aucune limite de propriété n'existe en leur bordure.

L'article 15 du règlement procure une règle générale qui s'applique tant aux haies formant clôture entre la propriété publique et la propriété privée qu'aux haies formant bordure du chemin lorsqu'il est aménagé sur propriété privée.

172. La haie est un outil intéressant pour améliorer la viabilité du chemin, en le protégeant des bourrasques dans les campagnes ouvertes. Sa présence ne peut cependant altérer la praticabilité du chemin, raison pour laquelle l'article 15 prévoit que son épaisseur ne peut dépasser 30 centimètres à partir du pied, ce qui laisse 20 centimètres d'intervalle entre la

<sup>96</sup> Cf. aussi l'article 35 du Code rural.

limite de la haie et la voirie. La disposition précise encore que la taille de la haie doit être effectuée suffisamment régulièrement pour que cette épaisseur de 30 centimètres soit respectée à tout moment, ce qui implique nécessairement que la haie soit taillée proche de la tige lors des tailles habituelles<sup>97</sup>. Pour assurer un harmonieux développement des plants, il sera dès lors vivement conseillé de les planter à plus que 50 centimètres de la limite de la voirie de manière à ne pas devoir tailler trop près des tiges.

173. Si la haie est plantée par le propriétaire riverain, il décidera, sans être contraint par une quelconque limite réglementaire, de l'épaisseur de la partie de la haie qui est opposée au chemin vicinal, au départ du pied. Par contre, si la haie est plantée par la commune, elle devra être taillée de part et d'autre de manière harmonieuse afin, en particulier, d'éviter tout empiètement excessif sur la propriété riveraine.

175 Le règlement de la province de Namur ne prévoit pas d'obligation de taille de la hauteur de la haie. La hauteur habituelle reconnue par les usages et, à leur suite, la jurisprudence des tribunaux, varie entre 1,4 mètres et 2,0 mètres. Au-delà, quelles que soient les essences utilisées, on ne parlera plus de haie mais d'arbres ou d'arbustes.<sup>98</sup>

176. Les arbres à haute tige doivent, quant à eux, être plantés à une distance minimum de 2 mètres de la limite de la voirie. Cette disposition étend aux arbres à haute tige plantés en bordure d'une voirie vicinale aménagée sur terrain privé l'obligation découlant de l'article 35 du Code rural rédigé la manière suivante :

*« Il n'est permis de planter des arbres de haute tige qu'à la distance consacrée par les usages constants et reconnus ; et, à défaut d'usages, qu'à la distance de 2 mètres de la ligne séparative des deux héritages pour les arbres haute tige, et à la distance d'un demi mètre pour les autres arbres et haies vives. »*

Les arbustes et les arbres supportant la taille peuvent être plantés à une distance de 50 centimètres. Le règlement ne prévoit pas non plus de hauteur maximum pour les arbres, et l'on se référera, comme pour les haies, aux usages consacrés, le cas échéant, par la jurisprudence des tribunaux. Les arbres et arbustes supportant la taille doivent respecter les mêmes hauteurs que les haies ; les arbres à haute tige ne sont pas limités dans leur développement vertical.

---

« Art. 16 »

---

<sup>97</sup> Le règlement ne prévoit pas de périodicité de la taille des haies, contrairement à l'élagage des arbres qui doit être opéré avant le 20 juillet de chaque année (art. 16).

<sup>98</sup> Par comparaison, le règlement de la province de Luxembourg prévoit que la hauteur des haies implantées le long des chemins vicinaux ne peut excéder 1,5 mètres (art. 113) ; le règlement de la province de Liège prévoit une hauteur de 1,4 mètres (art. 21) ; le règlement de la province du Brabant prévoit une hauteur de 1,7 mètres (art. 15) ; le règlement de la province du Hainaut prévoit une hauteur de 1,75 mètres (art. 32).

*L'élagage des arbres plantés le long des chemins est opéré avant le 20 juillet de chaque année, par les soins et aux frais des riverains.*

*Les branches, les troncs, les broussailles qui font saillie sur les fossés, les talus et les accotements des chemins, sont entièrement recepés en tout temps. »*

177. Le règlement ne prévoit qu'un seul élagage annuel, avant le 20 juillet<sup>99</sup>, pour les arbres plantés le long des chemins.

L'article 16, al. 2, impose également aux riverains, lorsque la végétation leur appartient, de receper en tout temps les branches, troncs et broussailles qui font saillie sur les fossés, les talus et les accotements des chemins.

---

« Art. 17

*Il est interdit d'établir ou de maintenir le long des chemins et sentiers vicinaux des clôtures artificielles en fil de ronce, à moins de 50 centimètres des limites desdits chemins et sentiers. »*

178. L'article 29 du Code rural indique :

*« Tout propriétaire peut clore son héritage conformément aux dispositions du Code civil. »*

Le Code civil reprend la même règle générale, sous la seule exception des servitudes de passage d'utilité privée, constituées pour permettre l'accès d'un fonds enclavé à la voirie la plus proche.

L'article 17 du règlement étend la possibilité de clore les propriétés à celle d'isoler par des clôtures l'assiette du chemin vicinal, même lorsqu'il est aménagé sur propriété privée.

La seule restriction est la distance de la clôture par rapport à la limite latérale de la voirie vicinale : à l'instar des haies, les clôtures ne peuvent pas être établies à moins de 50 centimètres.

179. Le fil de ronce s'entend du fil de fer barbelé.

---

« Art. 18

---

<sup>99</sup> Le règlement de la province de Liège retient la date du 1<sup>er</sup> novembre ; le règlement de la province du Brabant, la date du 15 avril ; le règlement de la province du Hainaut, la date du 1<sup>er</sup> avril. Quant au règlement de la province de Luxembourg, il impose que l'élagage des arbres et la taille des haies soient effectués entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 1<sup>er</sup> mars.

*Indépendamment des conditions générales d'installation des clôtures électriques, les clôtures électrifiées, le long des chemins et sentiers vicinaux sont placées à 50 centimètres au moins de la limite de la voirie. Elles peuvent toutefois être établies à la limite de la propriété privée, à condition d'être obligatoirement constituées d'au moins deux fils ou câbles dont un au moins n'est pas électrifié. Ces fils ou câbles non électrifiés sont placés sur la face antérieure des supports (côté domaine public) sans saillie sur le domaine public et les fils ou câbles électrifiés vers la face arrière des supports (côté propriété privée). »*

180. L'article 18 permet curieusement l'installation de clôtures électrifiées à une distance 50 centimètres de la limite de la voirie vicinale, pour autant qu'elles soient établies à la limite de la propriété privée.

Cette hypothèse n'est concevable, par définition, que lors que la voirie est aménagée sur propriété communale. Dans cette circonstance, il n'a pas été jugé équitable de nécessairement amputer la propriété riveraine d'une bande de 50 centimètres de largeur.

181. Les conditions générales relatives aux installations des clôtures électriques imposent une signalisation permanente du caractère électrique de la clôture permettant aux utilisateurs de la voirie de se prémunir contre tout contact avec le fil électrifié.

L'article 18 impose une précaution supplémentaire par la fixation d'un fil non électrifié sur la face des poteaux de clôture orientée vers la voirie, le fil électrifié devant être situé de l'autre côté des supports.

182. La règle établie par l'article 18 correspond probablement à une situation caractéristique de la province de Namur au moment d'adoption du règlement, car cette dérogation ne figure dans aucun autre règlement provincial.

---

« Art. 19

*Aucune construction ou reconstruction, aucune clôture ou plantation ne peut être effectuée le long de la voirie vicinale sans que l'alignement n'ait été délivré au préalable par le collège échevinal. La demande d'alignement est adressée par écrit. L'administration communale la transmet pour avis au commissaire voyer qui fait rapport au collège échevinal dans les 15 jours. Celui-ci statue ensuite dans un nouveau délai de 15 jours. »*

183. L'article 123, 6°, de la nouvelle loi communale charge de le collège des bourgmestre et échevin « 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. »

Les alignements de la voirie vicinale sont principalement établis par l'atlas qui a valeur réglementaire en la matière. À défaut, l'alignement peut avoir été établi par un règlement général provincial.



Sur le plan matériel, c'est au collège des bourgmestre et échevins qu'il revient, en tenant compte des indications portées par l'atlas et des éventuels règlements provinciaux en la matière, de délivrer les alignements de la voirie vicinale.

Dans la mesure où les clôtures et constructions doivent respecter une distance minimale par rapport à la limite latérale de la voirie vicinale, il est logique que le règlement prévoit que lesdites constructions ou plantations ne peuvent être réalisées sans disposer, au préalable, de l'alignement.

184. La demande doit être déposée par écrit à l'administration communale ; la délivrance de l'alignement se fait également par écrit. Pour éviter tout retard inutile des constructions ou plantations, l'alignement doit être délivré aux personnes qui en font la demande dans le mois du dépôt de cette demande, le commissaire voyer disposant d'un délai de 15 jours pour transmettre son avis au collège.

L'alignement délivré par le collège n'est pas à proprement parler une autorisation mais seulement la copie des données techniques et géométriques permettant la détermination sur le terrain des distances réglementaires de plantation et de construction.

Si l'alignement n'est pas délivré dans le délai de 30 jours prévus à l'article 19, le propriétaire pourrait passer outre et réaliser les constructions ou plantations, au risque de devoir les démolir ou les retirer s'il ne respecte pas les distances calculées selon l'alignement.

Néanmoins, en cas de demande, par l'autorité communale, de retrait ou de démolition alors qu'elle est elle-même en défaut d'avoir délivré l'alignement dans le délai réglementaire, le propriétaire disposerait d'un droit de recours indemnitaire auprès des juridictions civiles en vue de compenser la perte financière résultant de l'enlèvement ou de la démolition.

---

« Art. 20

*En cas d'inexécution des obligations mises à charge des particuliers par le présent règlement, et sans préjudice des pénalités prévues ci-après, l'autorité communale et les agents du Service technique de la province peuvent y pourvoir d'office et aux frais des contrevenants. »*

185. L'article 33 de la loi du 10 avril 1841 permet l'intervention d'office de l'administration en cas d'inexécution d'un jugement imposant le rétablissement des lieux dans leur état primitif dans le délai fixé par le jugement. A l'issue des travaux, l'autorité communale dispose d'une créance à l'égard du condamné dont le montant est équivalent aux frais engagés dans la remise en état des lieux.

L'article 20 du règlement est une règle du même type que l'article 33 de la loi, mais ne nécessite pas, pour son application, de jugement prononcé par un tribunal. L'administration communale et les agents du Service technique de la province disposent, en vertu de cette

disposition, du pouvoir d'exécution d'office des mesures de réparation en cas de violation, par les particuliers, d'une quelconque des dispositions du règlement<sup>100</sup>.

En cas de contestation, le débiteur de l'obligation à laquelle il est pourvu d'office n'a d'autre choix que de se pourvoir devant la juridiction civile pour faire valoir des arguments qui lui semblent justifier soit l'inexistence d'une infraction au règlement, soit l'inutilité ou le coût trop élevé des mesures prises d'office.

186. La disposition ne prévoit aucune mesure de mise en demeure ni aucun délai endéans lequel le contrevenant doit exécuter les mesures de réparation. Il faut se reporter à l'article 31 de la loi du 10 avril 1841 qui donne compétence aux bourgmestre et échevins, aux agents de la police communale (locale) et au commissaire voyer pour constater les infractions en matière de voirie vicinale et en dresser procès-verbal. Il va de soi que l'autorité communale ne pourra réclamer au contrevenant les frais de la réparation d'office par ses soins que si ledit contrevenant s'est abstenu, dans un délai raisonnable à dater de la prise de connaissance des faits qui lui sont reprochés par la transmission du procès-verbal de constatation de l'infraction, de prendre les mesures nécessaires pour réparer l'infraction.

---

« Art. 21

*Les bourgmestre et échevins, les commissaires de police, commissaires-adjoints, gardes champêtres et brigadiers champêtres, les commissaires voyers constatent les contraventions aux dispositions du présent règlement et en dressent procès-verbal. »*

187. La disposition de l'article 21 n'est que la transposition de l'article 31, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 avril 1841 relatif à la poursuite et à la constatation des infractions.

---

« Art. 22

*Les infractions aux dispositions du présent règlement pour lesquelles la loi ne prononce pas de peines autres seront punies d'une amende de 1 à 25 francs. »*

188. L'article 32 de la loi du 10 avril 1841 limite la compétence réglementaire des conseils provinciaux à l'établissement de peines qui ne dépassent pas les peines de police.

Les peines de police, selon des dispositions du Code pénal, sont l'emprisonnement de 1 à 7 jours<sup>101</sup>, l'amende de 1 franc à 25 francs<sup>102</sup>, la confiscation spéciale<sup>103</sup> et, éventuellement, une peine de travail<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> Il est remarquable qu'aucun autre règlement provincial ne prévoit ce type de mesure d'exécution d'office, sans jugement, en cas de carence du tiers débiteur.

<sup>101</sup> Code pénal, art. 28.

<sup>102</sup> Code pénal, art. 38, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>103</sup> Code pénal, art. 42 à 43quater.

La loi du 10 avril 1841 ne prononce pas de peines particulières. La loi à laquelle il est fait allusion dans l'article 22 est la loi pénale générale, le Code pénal, qui peut être applicable à certains infractions sujettes à qualifications multiples. Dans ce cas, la peine la plus forte absorbera la peine la plus faible.

189. En matière de contraventions aux dispositions du règlement, seules les peines d'amende seront prononcées par le tribunal de police. Ces peines d'amende sont de minimum 1 franc et de maximum 25 francs, soit, depuis l'entrée en vigueur de l'euro et moyennant la multiplication par les centimes additionnels, de 5 euros à 125 euros, ce qui reste très modeste est donc fort peu dissuasif...

---

« Art. 23

*Les greffiers des tribunaux adressent à l'ingénieur en chef-directeur du Service technique de la province, dans les 3 jours du prononcé, un extrait de tout jugement rendu en matière de voirie vicinale.*

*Ils envoient dans la huitaine aux autorités locales un extrait des jugements définitifs de condamnation afin qu'elles puissent les faire mettre à exécution.*

*Le coût des extraits visés aux alinéas 1 et 2 est supporté par la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise. A cet effet, les greffiers des tribunaux adressent leur état au collège des bourgmestre et échevins qui doit faire effectuer le paiement sans délai.*

*L'ingénieur en chef-directeur fait trimestriellement rapport à la députation permanente des décisions qui ont été rendues.*

*Le commissaire voyer du ressort surveille l'exécution des jugements de condamnation. En cas de retard, il fait rapport immédiatement au gouverneur de la province. »*

190. On peut s'interroger sur la compétence de la province pour organiser la notification d'extraits des jugements par le greffe du tribunal aux autorités publiques concernées. Même si la notification des extraits des jugements rendus en matière de voirie vicinale au Service technique de la province et aux autorités locales est de droit en vertu de l'article 23 du règlement, il faudra généralement solliciter du tribunal qu'il porte cette formalité au dispositif du jugement pour qu'elle soit exécutée.

191. Le rapport des décisions qui ont été rendues en matière de voirie vicinale de l'ingénieur en chef-directeur devant la députation permanente sera utile pour permettre à la députation permanente de prendre, le cas échéant, les dispositions requises par l'évolution de la situation de terrain révélée par ces décisions de justice.

---

« Art. 24

---

<sup>104</sup> Code pénal, art. 37ter.

*Toutes dépenses et frais, faits d'office par les autorités locales à charge des particuliers qui négligent ou refusent de remplir leurs obligations sont recouvrés sur états approuvés par la députation permanente, conformément à l'article 138, § 1<sup>er</sup>, de la loi communale et à l'article 33 de la loi du 10 avril 1841. »*

192. Cette disposition couvre autant les frais consentis d'office en application de l'article 20 du règlement que les frais engagés par l'administration communale suite à la carence du condamné à la remise en état des lieux par jugement.

---

### Chapitre III

#### Dispositions financières

#### « Art. 25

*Sur base des dispositions de l'article 38 de la loi du 10 avril 1841, un prélèvement de 4 % du montant des fonds affectés par elles aux travaux de voirie vicinale est effectué à charge des communes.*

*Ce prélèvement est ramené à 3 % lorsque la commune charge contractuellement le Service technique de la province de l'étude de tous ses projets de travaux pendant une durée déterminée et s'il s'agit de projets ne nécessitant pas la confection de plans. Ces frais sont réclamés aux communes par les services compétents de l'administration provinciale sur base du montant du décompte, y compris le montant des révisions contractuelles. »*

193. Les dispositions financières prévues à l'article 25 du règlement sont prises en exécution de l'article 38 de la loi du 10 avril 1841. Cet article dispose que les règlements provinciaux peuvent instituer des surveillants de travaux dans chaque canton et en fixer notamment le traitement.

L'article 25 du règlement prévoit le financement de ces surveillants de travaux par le prélèvement de 4 % des montants affectés par la commune aux travaux de voirie vicinale. Ce prélèvement est ramené à 3 % lorsque la commune a recours au Service technique de la province pour l'étude de ses projets de travaux, pour autant que ces projets ne nécessitent pas la confection de plans.

---

### Chapitre IV

#### Disposition finale

« Art. 26

*Le présent règlement abroge et remplace les règlements antérieurs sur la voirie vicinale ; il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1970. Il sera soumis à l'approbation du Roi. »*

194. L'article 39 de la loi du 10 avril 1841 prévoit que le règlement ne peut être exécutoire qu'après avoir été approuvé par le Roi. Cette approbation est intervenue par l'arrêté royal du 16 novembre 1973.

---

### 3) Réglementation communale

#### a) Autonomie communale

195. L'article L1113-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>105</sup> est rédigé de la manière suivante :

*« Les attributions des communes sont notamment : de régir les biens et revenus de la commune ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la commune ; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage de ses habitants. »*

Cette disposition doit être lue à la lumière de l'article L1122-30 du Code<sup>106</sup> qui détermine les attributions du conseil communal :

*« Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.*

*Les délibérations du conseil ne doivent être approuvées par l'autorité de tutelle que dans les cas formellement prévus par la loi ou le décret. »*

Ces deux dispositions constituent la pierre angulaire du régime de l'autonomie locale dans les matières qui sont d'intérêt communal<sup>107</sup>.

196. L'absence de définition des matières d'intérêt communal, dans la Constitution ou dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, pose des difficultés et entraîne une redéfinition constante du champ d'action des conseils communaux et, plus généralement, de l'autorité communale<sup>108</sup>.

La formulation de l'article L1122-30 du Code amène à déterminer deux type d'intérêts communaux : les intérêts communaux par nature et les intérêts communaux soumis par l'autorité supérieure.

- Les intérêts communaux par nature concernent l'administration de la commune en tant que telle : patrimoine, personnel, budget, organisation des services publics.

- Les matières confiées par l'autorité supérieure, dans une logique de décentralisation, sont entre autres la tenue des registres d'état civil, la délivrance des autorisations administratives en matière d'environnement et d'urbanisme, et, en particulier, les attributions confiées par la loi du 10 avril 1841 et les règlements provinciaux en matière de voirie vicinale.

197. Il faut noter que le législateur décentral, en Région wallonne, peut parfaitement décider, notamment en matière de voirie vicinale, de retirer à l'autorité communale une série de

<sup>105</sup> Anciennement art. 135, § 1<sup>er</sup>, de la nouvelle loi communale.

<sup>106</sup> Anciennement art. 117 de la nouvelle loi communale.

<sup>107</sup> Const., art. 41.

<sup>108</sup> Manuel de droit communal, T. Ier, *La nouvelle loi communale*, Némésis, 1992, p. 158.

missions, par exemple de police, qui pourraient être confiées à des agents de l'administration régionale.

198. La plénitude de compétence dont dispose la commune dans le cadre de la gestion des intérêts communaux n'est de surcroît pas absolue. Elle est d'abord située géographiquement, au sein des limites du territoire communal ; mais elle est aussi limitée par le pouvoir de tutelle exercée par l'autorité régionale, qui permet au ministre des Pouvoirs locaux de suspendre et d'annuler les actes qui lui paraissent violer une règle de droit ou blesser l'intérêt général<sup>109</sup>.

199. Parmi les matières énumérées à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale<sup>110</sup>, certaines sont en liaison directe avec la voirie et, en particulier, la voirie vicinale :

*« De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.*

*Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :*

*1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article ; »*

L'autorité communale a l'obligation de n'établir et de n'ouvrir à la circulation publique que des voies suffisamment sûres ; pour remplir cette obligation de sécurité, elle doit prendre les mesures appropriées pour éviter tout danger, que ce danger soit caché ou apparent. Elle pourra, le cas échéant, exercer un recours récursoire contre les personnes qui se seraient rendues responsables du danger par leur comportement ou leurs entreprises<sup>111</sup>.

L'obligation s'applique à toutes les voies accessibles au public, qu'elles aient ou non le caractère de voirie vicinale et qu'elles aient été portées à l'atlas des chemins vicinaux ou que leur existence résulte de leur usage prolongé (prescription acquisitive du droit de passage public)<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> C.E., arrêt n° 16.182 du 28 décembre 1973, *Agglomération bruxelloise et Ville de Bruxelles* ; arrêt n° 17.106 du 30 juin 1975, *Agglomération bruxelloise*.

<sup>110</sup> L'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale est maintenu en vigueur et n'est pas intégré dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation car les dispositions qu'il contient sont de compétence fédérale.

<sup>111</sup> Cass., 9 octobre 1967, *Pas.* 1978, p. 228.

<sup>112</sup> Cass., 11 avril 1969, *Pas.* p. 702.

## b) Répartition des compétences

### 1. Conseil communal

200. L'article L1321-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>113</sup> est relatif aux charges et dépenses des communes :

*« Le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune et spécialement les suivantes :*

(...)

*17° les dépenses de la voirie communale et des chemins vicinaux, des fossés, des aqueducs et des ponts qui sont à la charge de la commune ; »*

En matière de voirie vicinale, cette disposition est confirmée par l'article 13, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 avril 1841 qui prévoit que « *les dépenses relatives aux chemins vicinaux sont à la charge des communes* ».

Il appartient dès lors au premier chef au conseil communal de voter, dans le budget, les articles nécessaires pour permettre le financement des dépenses relatives à l'entretien, la surveillance et l'amélioration éventuelle de la voirie vicinale.

201. Au-delà de cette obligation budgétaire, le conseil communal peut exercer son pouvoir réglementaire dans le cadre général de la *police de la voirie*, qu'elle soit communale ou vicinale.

Ainsi, la plupart des 38 communes de la province de Namur disposent d'un *règlement général de police*<sup>114</sup> visant, notamment, les aménagements et l'utilisation de la voirie. Les communes qui ne disposent pas d'un règlement général ont généralement adopté plusieurs règlements spécifiques dont certains sont en relation avec la police de la voirie en vue d'assurer la salubrité, la propreté la sûreté et la tranquillité publiques<sup>115</sup>.

202. L'utilité d'un règlement général de police est accentuée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale<sup>116</sup> qui autorise le conseil communal à établir des peines de police et des sanctions administratives en cas d'infractions à ses règlements ou ordonnances<sup>117</sup>. Il faut noter qu'en contrepartie de cette habilitation nouvelle, la loi du 17 juin 2004 abroge le Titre X du Livre II du Code pénal, qui traite des

<sup>113</sup> Anciennement art. 255 de la nouvelle loi communale.

<sup>114</sup> Parfois qualifié d'ordonnance générale de police.

<sup>115</sup> Art. 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

<sup>116</sup> M.B., 23 juillet 2004.

<sup>117</sup> Art. 2, § 2.



contraventions de première, deuxième, troisième et quatrième classes<sup>118</sup>, et l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique ; à défaut de sanctions prévues dans des règlements communaux, ces infractions restent impunies depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004, le 1<sup>er</sup> avril 2005<sup>119</sup>.

## 2. Collège des bourgmestre et échevins

203. L'article L1123-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>120</sup>, qui précise les attributions du collège des bourgmestre et échevins, indique notamment qu'il est chargé :

*« 1° de l'exécution des lois, des décrets, des règlements et arrêtés de l'État, des Régions et Communautés, du conseil provincial du collège provincial, lorsqu'elle lui est spécialement confiée ;*

(...)

*5° de la direction des travaux communaux ;*

*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 ;*

(...)

*10° de faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d'eau, conformément aux dispositions législatives et aux règlements de l'autorité provinciale ; »*

204. Dans sa compétence d'*exécution des lois et règlements*, le collège est tenu de prendre les dispositions nécessaires pour exécuter, dans la matière des chemins vicinaux, les dispositions de la loi du 10 avril 1841 et du règlement provincial applicable.

205. En matière de *direction des travaux communaux*, le collège devra veiller à l'entretien et à l'amélioration éventuelle de la voirie, qu'elle soit communale ou vicinale, sans préférence pour l'une ou l'autre. Dans les faits, vu les ressources généralement restreintes de la commune, l'essentiel de l'effort des travaux publics est porté sur les voiries carrossables, la voirie vicinale étant généralement d'une priorité secondaire.

206. Dans les commentaires figurant sous l'article 19 de la loi du 10 avril 1841 (cf. *supra*), il a été indiqué la portée de l'obligation du collège en matière de délivrance des *alignements de la voirie*.

<sup>118</sup> Art. 551 à 564 du Code pénal.

<sup>119</sup> Arrêté royal du 17 mars 2005 fixant l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, art. 1<sup>er</sup> ; *M.B.*, 24 mars 2005.

<sup>120</sup> Anciennement art. 123 de la nouvelle loi communale.

Pour rappel, les alignements de la voirie vicinale sont principalement établis par l'atlas qui a valeur réglementaire en la matière. À défaut, l'alignement peut avoir été établi par un règlement général provincial.

C'est donc au collège des bourgmestre et échevins qu'il revient de fixer les alignements de la voirie en se conformant, s'il en existe, aux plans généraux ; à défaut de plans généraux, le collège prendra en considération tous les autres documents pertinents et les mesures et relevés qu'il aura pu faire sur le terrain pour établir les alignements.

207. Le Code reprend explicitement l'obligation, pour le collège, de faire entretenir les chemins vicinaux conformément aux dispositions de la loi du 10 avril 1841 et du règlement provincial sur la voirie vicinale applicable en l'espèce.

---

*c) Règlements généraux de police administrative*

208. On observe, sans surprise, que les règlements généraux de police administrative respectent pratiquement tous la même présentation, découlant elle-même directement de la formulation de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

Le plan habituel des règlements est le suivant :

- I. Dispositions générales
- II. Sûreté et commodité du passage sur la voie publique
- III. Propreté de la voie publique
- IV. Salubrité publique
- V. Sécurité publique
- VI. Tranquillité publique
- VII. Sanctions pénales et administratives.

209. Chaque règlement communal comporte également des dispositions complémentaires, soit pour correspondre à des particularismes locaux (dispositions qui ne s'appliquent que sur le territoire de certaines parties de la commune, certains villages ou hameaux qui étaient autonomes avant la fusion des communes, à la fin des années 70), soit pour intégrer au règlement général des dispositions dont le champ d'application particulier est proche ou lié aux dispositions de règlement général (police intérieure des cimetières, marches folkloriques, grands feux, cortèges carnavalesques et autres, conservation de nature, circulation en forêt, ramonage des cheminées, préservation du milieu karstique, protection des massifs rocheux,...).

Lorsque ces dispositions complémentaires ne sont pas intégrées dans le règlement général, elles font habituellement l'objet de règlements ou d'ordonnances de police thématiques distincts.

## 1. Dispositions générales

210. Dans les dispositions générales figure d'abord et avant tout la définition de la *voirie publique* à laquelle s'applique le règlement. Une des formulations les plus détaillées se présente sous la forme suivante :

*« Pour l'application du présent chapitre et, plus généralement pour l'application du présent règlement, la voie publique est la partie du territoire communal affectée en ordre principal à la circulation des personnes ou des véhicules et accessible à tous dans les limites prévues par les lois, arrêtés et règlements.*

*Elle s'étend en outre, dans les mêmes limites légales et réglementaires, aux installations destinées au transport et la distribution de matières, d'énergie et de signaux.*

*Elle comporte entre autres :*

- a) les voies de circulation, y compris les accotements et les trottoirs ;*
- b) les emplacements publics établis en tant que dépendances des voies de circulation et affectés notamment au stationnement de véhicules ;*
- c) les parcs, les jardins publics, les sentiers de promenades, les plaines et aires de jeux, les marchés, les cimetières ;*
- d) les abords des bâtiments accessibles au public.)<sup>121</sup> »*

211. Il est donc clairement établi que le règlement général s'applique à toutes les voiries faisant partie du territoire communal, qu'elles soient vicinales ou non.

La définition pourrait cependant prêter à confusion lorsqu'elle évoque « *la partie du territoire communal* ». Cette expression pourrait se comprendre restrictivement comme *la propriété communale affectée à la circulation*, à l'exclusion des voies de circulation aménagées sur terrain privé.

En réalité, la partie territoire communal à laquelle il est fait allusion dans cette disposition comprend toutes les surfaces affectées à la circulation publique, que le propriétaire soit privé ou public. La disposition n'a d'autre fin que d'exclure toute portion de voirie qui ne serait pas située dans les limites administratives de la commune.

## 2. Sûreté et commodité du passage sur la voie publique

212. En relation avec les chemins et sentiers, on retiendra de ce chapitre les dispositions :

- imposant la remise en état des lieux après l'exécution de travaux autorisés sur la voie publique ;

---

<sup>121</sup> Règlement général de police administrative de la commune de Walcourt, approuvé par le conseil communal en date du 20 décembre 2005.

- interdisant tous travaux exécutés sur ou en dehors de la voie publique et donnant lieu à une diminution de la sûreté ou de la commodité du passage sur la voirie ; cette interdiction pourra être exceptionnellement levée moyennant une autorisation en bonne et due forme et la remise en état des lieux en fin de travaux ;
- imposant d'élagage et d'entretien de la végétation qui borde la voirie publique ; les dispositions prévoient l'interdiction de toute saillie sur la voirie et ses accotements ou trottoirs à moins d'une hauteur fixée généralement à 4,5 mètres ;
- imposant de prendre les dispositions requises pour empêcher tout risque de chute accidentelle d'objets sur la voie publique risquant de l'endommager, de perturber le passage et de blesser les utilisateurs ;
- interdisant toute utilisation privative de la voirie de nature à porter atteinte à sa sûreté ou à la commodité du passage, à moins que ladite utilisation ait fait l'objet d'une autorisation délivrée par le collège des bourgmestre et échevins ou une autorité supérieure légalement compétente.

### 3. Propreté de la voie publique

213. Au même titre que les obstacles matériels à la circulation, des déchets de toutes natures (solides et liquides) ne peuvent être déversés ni entreposés sur la voirie publique en dehors des périodes déterminées par le collège des bourgmestre et échevins pour l'enlèvement des immondices, des encombrants et autres déchets.

### 4. Salubrité publique

214. Ces dispositions sont généralement étrangères au passage sur la voirie (utilisation des engins de combustion et de chauffage, salubrité des habitations, affichage public, alimentation en eau,...).

### 5. Sécurité publique

215. Cette matière est également étrangère à l'exercice du passage sur la voirie publique (protection contre les incendies, places de jeu, piscines publiques, marchés publics, organisation des foires, installations des cirques,...).

### 6. Tranquillité publique

216. Sont reprises dans ce chapitre les dispositions concernant la lutte contre le bruit, la réglementation en matière de débit de boissons et autres établissements de jeu et de divertissement, le fonctionnement des alarmes privées, les déménagements,...

## 7. Sanctions pénales et administratives

217. Les règlements communaux prévoient généralement des *mesures d'office* que peut prendre le bourgmestre confronté à des situations urgentes nécessitant une intervention sans délai.

Le bourgmestre ordonnera les mesures de sauvegarde et de préservation par arrêté de police administrative, comme le lui permet l'article 133, al. 2 et 3 de la nouvelle loi communale<sup>122</sup>.

En matière de voirie, le bourgmestre pourrait par exemple ordonner d'office l'enlèvement des encombrements de la voirie pour restaurer le libre passage.

218. Sous la section des *sanctions pénales*, les règlements prévoient généralement des peines de police en cas d'infraction aux dispositions qui précèdent, en ce compris la confiscation spéciale des biens qui ont servi ou concouru à la perpétration de l'infraction.

Les mesures de réparation sous forme de remise en état des lieux sont également prévues.

219. Enfin, les règlements prévoient un régime de *sanctions administratives*, le plus souvent indépendamment des sanctions pénales, et ce particulièrement pour les infractions dépenalisées qui étaient reprises initialement au Titre X du Code pénal, infractions parfois énumérées de façon exhaustive<sup>123</sup>.

Les infractions qui concernent plus particulièrement l'utilisation de la voirie sont les suivantes :

- la négligence dans la signalisation des matériaux, échafaudages et autres objets ou excavations sur les voiries publiques<sup>124</sup> ;
- le refus ou la négligence dans l'exécution des lois, arrêtés et règlements concernant la petite voirie<sup>125</sup>, entendue comme la voirie communale et vicinale ;
- la dégradation des voiries publiques par l'enlèvement de la couverture de l'assiette (empierrement ou autres matériaux)<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Les dispositions de l'article 133, al. 2 et 3 de la nouvelle loi communale ne sont pas intégrées au Code de la démocratie locale et de la décentralisation car les matières qui y sont traitées sont de compétence fédérale.

<sup>123</sup> Cf. par exemple l'ordonnance générale de police de la Ville de Gembloux, approuvée au conseil communal du 25 janvier 2005.

<sup>124</sup> Anciennement art. 551 du Code pénal.

<sup>125</sup> *Idem.*

<sup>126</sup> Anciennement art. 560 du Code pénal ; suite à un arrêt de la Cour de cassation du 9 mars 1874 (*Pas.* p. 258), la question est cependant controversée de savoir si cette disposition s'applique aux chemins publics.

## **B. Cadre général**

220. Comme pour chaque thématique liée à l'environnement au sens le plus large du terme, les chemins et sentiers sont susceptibles de donner lieu à l'application de multiples dispositions générales de droit, intégrées dans des corps réglementaires qui embrassent un champ plus large.

Il est inconcevable de proposer un catalogue complet de toutes les dispositions qui pourraient, à une occasion ou une autre, trouver à s'appliquer à la matière, car cela reviendrait probablement à citer plus de la moitié des dispositions des Codes civil, judiciaire, pénal, rural, et autres nouvelle loi communale, Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine.

Néanmoins, on ne peut s'épargner le rappel des principales dispositions les plus souvent citées en cas de contentieux, en articulation avec les dispositions plus spécifiques à la matière.

---

## 1) Code civil

221. Le Code civil initial, ou Code Napoléon, est un corps réglementaire issu d'une loi du 30 ventôse an XII (21 mars 1804) qui a réuni les 36 lois composant le Code civil des Français.

Son article 7 est ainsi rédigé :

*« A compter du jour où les lois qui forment le Code Napoléon sont exécutoires, les lois romaines, les ordonnances, les coutumes générales ou locales, les statuts, les règlements cessent d'avoir force de loi générale ou particulière dans les matières qui sont l'objet desdites lois composant le présent Code. »*

Beaucoup de dispositions du Code Napoléon sont encore d'application aujourd'hui, soit sous leur forme initiale, soit sous une forme modifiée mais conservant l'esprit de la loi ancienne. C'est le cas des dispositions qui sont évoquées ci-après, à l'exception du droit de passage<sup>127</sup> qui est (ré)organisé par une loi du 1<sup>er</sup> mars 1978.

222. La disposition du Code civil qui est probablement la plus citée, tous domaines de droit confondus, est **l'article 1382**.

Avec les dispositions qui le suivent dans le Code (art. 1383 à 1386), cet article est le siège du régime de la responsabilité civile :

*« Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »*

L'article 1383 complète la disposition en indiquant que la *négligence* ou l'*imprudence* peut également être à l'origine de la faute.

Quant à l'article 1384, al. 1<sup>er</sup>, il étend la responsabilité au dommage causé par les *choses que l'on a sous sa garde*.

223. Suivant la doctrine classique, les trois conditions qui doivent être réunies pour permettre l'application du régime de la responsabilité civile sont :

- la faute,
- le dommage,
- le lien de causalité entre la faute le dommage.

En matière de voirie, d'innombrables décisions ont été rendues, sur base des dispositions combinées des articles 1382, 1383 et 1384, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil, par des juridictions civiles emportant condamnation d'autorités publiques (État, Régions, communes) pour des vices et manquements dans la conception, la réalisation ou l'entretien des voiries lorsqu'ils ont donné lieu à des accidents.

Dans la plupart des cas de condamnation de communes, le jugement est fondé sur la combinaison entre les dispositions du Code civil et l'article 135, § 2, de la nouvelle loi

---

<sup>127</sup> Art. 682 et sv.

communale<sup>128</sup> qui confie à la commune notamment la mission de faire jouir les habitants de la sûreté dans les rues.

224. **L'article 538** du Code civil indique que :

*« Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, (...), et généralement toutes les portions du territoire belge qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considéré(e)s comme des dépendances du domaine public. »*

Cette disposition aura des conséquences sur la théorie de la domanialité publique applicable aux voiries régionales (anciennement de l'État, avant la régionalisation de la matière). Elle ne pourra cependant justifier l'imprescriptibilité des voiries communales et vicinales, sa portée ne s'étendant pas au-delà de la grande voirie<sup>129</sup>.

225. **L'article 544** du Code civil est une disposition presque aussi visitée que l'article 1382.

Cette disposition, qui complète l'article 537 établissant le principe du droit de propriété<sup>130</sup>, est à l'origine des théories des troubles anormaux de voisinage et de l'abus de droit :

*« La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »*

Les théories des troubles anormaux de voisinage et de l'abus de droit viennent au secours du préjudicié qui, pour réclamer la réparation de son dommage, ne peut fonder son action sur l'article 1382 du Code civil dans la mesure où aucune faute civile ne peut être reprochée au responsable du dommage.

Il s'agit donc d'une obligation de réparation sans faute, qui incombe à toute personne qui exerce son droit de propriété *« d'une manière qui dépasse les limites de l'exercice normal de celui-ci par une personne prudente diligente. »*<sup>131</sup>

226. Le trouble anormal de voisinage peut parfaitement avoir pour origine une propriété publique, voisine de la propriété du préjudicié. Ainsi, un chemin ou un sentier vicinal ou communal, dont l'assiette est propriété de la commune, peut donner lieu à des troubles anormaux de voisinage si son utilisation, même non fautive, est de nature à faire peser sur le fonds riverain une charge qui dépasse la charge habituelle que doit supporter tout propriétaire dans l'intérêt collectif.

227. Dans la mesure où l'expression *servitude d'utilité publique* est souvent utilisée pour qualifier les chemins et sentiers, il n'est pas inutile de rappeler la définition générale de la *servitude* que propose **l'article 637** du Code civil :

<sup>128</sup> L'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale est maintenu en vigueur et n'est pas intégré dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation car les dispositions qu'il contient sont de compétence fédérale.

<sup>129</sup> Cass., 14 février 1978, *Pas.*, p. 116.

<sup>130</sup> *« Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois. »*

<sup>131</sup> Cass., 10 septembre 1971, *Pas.* 1972, p. 28.



« Une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire. »

Ainsi, le droit de passage pour accéder à un bien enclavé, organisé par **l'article 682** du Code civil, se conçoit comme une contrainte qu'exerce le fonds dominant (le bien qui est enclavé) sur le fonds servant (le bien sur lequel la servitude de passage est organisée).

228. Ce droit de passage n'est négociable que sur la détermination de son tracé exact, l'obligation de la servitude étant établie par la loi, sans échappatoire possible.

Généralement, le tracé de la servitude respectera la ligne de jonction la plus directe entre le fonds enclavé et la voirie la plus proche, mais cette ligne peut être aménagée en fonction des intérêts des deux parties. A défaut d'accord, le Juge de Paix, sur requête de la partie la plus diligente, imposera le tracé de la servitude.

229. La servitude d'utilité privée implique que seuls ses bénéficiaires (les propriétaires du fonds dominant et leurs « prolongements » (famille, amis, fournisseurs,...)) pourront jouir du droit de passage. Au contraire, la servitude d'utilité publique, qui qualifie dans certains cas les chemins vicinaux ou communaux, est étendue à l'usage commun du public pour autant que cet usage soit exercé en conformité avec la nature du chemin ou sentier.

230. La distinction théorique entre *servitude d'utilité privée* et *servitude d'utilité publique* est utile, en matière de droit de passage, du fait que beaucoup de situations peuvent apparaître peu claires dans la pratique, lorsque des accès à des fonds enclavés coïncident avec des chemins vicinaux ou lorsque des servitudes d'utilité privée prolongent le tracé de certains chemins ou sentiers.

En suite de la désaffectation de nombre de chemins et sentiers, l'ambiguïté des situations peut être accentuée par l'usage restreint de certaines voies, qui ne sont souvent plus utilisées que par les propriétaires riverains.

231. La notion de servitude est aussi intéressante, qu'elle soit d'utilité privée ou d'utilité publique, par ce qu'elle implique comme droits et obligations à charge des parties concernées.

Ainsi, la servitude de passage est, par sa nature même, une servitude discontinue en ce sens qu'elle a *besoin du fait actuel de l'homme pour être exercée*<sup>132</sup>. C'est par l'acte de passage que la servitude existe. Celui qui exerce *actuellement* le passage a le droit de bénéficier d'un accès sans entrave sur la totalité de la longueur du passage, qu'il soit public ou privé.

Par contre, le bénéficiaire d'un droit de passage ne peut en user d'une manière qui aggraverait la situation du fonds servant<sup>133</sup>.

Constituerait par exemple l'aggravation sensible de la situation du fonds servant l'utilisation, en vue de l'exploitation commerciale d'un garage, d'une servitude de passage qui avait été exclusivement établie pour favoriser l'accès à une parcelle de terre agricole<sup>134</sup>.

<sup>132</sup> Art. 688 du Code civil.

<sup>133</sup> Art. 702 du Code civil.

<sup>134</sup> Cass., 3 novembre 1980, *Pas.* 1981, p. 271.

Une manière plus pernicieuse mais tout aussi interdite d'aggraver la situation du fonds servant serait d'étendre la servitude d'utilité privée au profit d'autres fonds que celui au bénéfice duquel elle a été initialement constituée<sup>135</sup>.

232. L'exercice de ce droit entraîne, de la part du propriétaire du fonds servant, des prestations pour assurer et maintenir l'accès, impliquant des opérations matérielles d'entretien (élagage, débroussaillage, talutage, restauration de l'assiette,...).

Le propriétaire du fonds servant, en dehors de ses obligations en relation avec le maintien permanent des conditions permettant l'exercice du droit passage, conserve cependant toutes les prérogatives du droit de propriété sur l'assiette sur laquelle le droit passage est organisé ; en particulier, il conserve la possibilité de disposer de l'ensemble de sa propriété, et particulièrement, de la vendre, en ce compris la partie qui est grevée de la servitude de passage, cette dernière s'imposant à l'acquéreur.

233. Toujours en rapport avec la servitude, une disposition fondamentale, qui aura des répercussions dans le domaine des chemins et sentiers, est **l'article 706** du Code civil :

*« La servitude est éteinte par le non-usage pendant trente ans. »*

L'article 703 du Code précise que *« les servitudes cessent lorsque les choses se trouvent en tel état qu'on ne peut plus en user »*.

L'article 707 du Code indique quant à lui que le délai de trente ans débute *« au jour où l'on a cessé de jouir de la servitude discontinue »*.

234. Ces dispositions sont à rapprocher de celles qui forment le Titre XX du Code civil et qui traitent de la prescription en général.

Ainsi, **l'article 2219** établit que :

*« La prescription est un moyen d'acquérir ou de se libérer par un certain laps de temps, et sous les conditions déterminées par la loi. »*

La prescription se présente sous deux aspects complémentaires : un aspect *positif* (la prescription acquisitive) et un aspect *négatif* (la prescription extinctive).

Pour ce qui concerne les servitudes, l'article 703 du Code civil ne traite que de la prescription extinctive, soit la perte du droit de passage par le non-usage trentenaire.

Le non-usage trentenaire emporte également perte du bénéfice d'une servitude publique de passage sur un chemin ou sentier vicinal ou communal (pour autant que l'assiette du chemin ou sentier n'appartienne pas aux pouvoirs publics).

---

<sup>135</sup> Cass., 26 mars 1993, *Pas.* 1993, p. 329.

235. La preuve du non-usage d'un chemin ou sentier est singulièrement plus compliquée à rapporter que dans le cadre d'une servitude d'utilité privée.

En effet, il est très peu aisé de prouver, pour celui qui prétend la servitude utilité publique éteinte, qu'aucun usager, même de manière très occasionnelle, n'a emprunté le chemin ou sentier ; la preuve d'un fait négatif est pratiquement impossible à rapporter (*preuve diabolique*). Par contre, il suffirait à celui qui contesterait l'extinction de la servitude de démontrer l'existence de quelques actes de passage durant les trente années qui précèdent pour obtenir le maintien de la servitude.

236. La prescription acquisitive de droit de passage est nettement plus aisée à démontrer, puisqu'il s'agira alors d'établir par toute voie de droit l'exercice effectif du passage durant une période de trente ans, sachant que ce passage, toujours du fait de la discontinuité de la servitude, ne doit pas être permanent mais peut n'être qu'occasionnel.

Les éléments qui seront vérifiés, le cas échéant, par le Juge de Paix pour établir la servitude correspondent aux conditions de la possession du droit que l'on prétend avoir prescrit, conditions visées à article 2229 du Code civil : une possession *continue et non interrompue* (même par des actes occasionnels), *paisible* (non contestée en droit et non entravée en fait), *publique* (non clandestine), *non équivoque* (ne pouvant s'expliquer par d'autres motifs juridiques), et à *titre de propriétaire*. Le Code civil prévoit de nombreuses causes qui empêchent la prescription, en interrompent ou en suspendent le cours<sup>136</sup>.

237. Le délai trentenaire s'applique à toutes les actions tant réelles que personnelles, « *sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi.* »<sup>137</sup>

Il s'en déduit que même le possesseur de mauvaise foi et sans titre, soit celui qui use d'un passage alors qu'il sait pertinemment qu'il est sans droit d'en user au moment de son acte, peut concourir à la prescription acquisitive du droit passage.

Il est établi de longue date que les usagers peuvent acquérir par prescription le droit d'usage public d'un sentier ou d'un chemin<sup>138</sup>.

---

## 2) Code judiciaire

238. Le Code judiciaire a été promulgué par la loi du 10 octobre 1967 qui dispose, en son article 1<sup>er</sup>, que ses dispositions « *régissent l'organisation des cours et tribunaux, leur compétence et la procédure* ».

Le Code judiciaire est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1970. Il a fait l'objet de nombreuses modifications partielles depuis son entrée en vigueur. Les articles évoqués ci-après sont présentés sous leur rédaction actuellement en vigueur.

---

<sup>136</sup> Art. 2236 à 2259 du Code civil.

<sup>137</sup> Art. 2262 du Code civil.

<sup>138</sup> Cass., 19 décembre 1895, *Pas.* 1896, p. 48.

239. En matière judiciaire, on retiendra principalement **l'article 591** du Code judiciaire qui attribue au Juge de Paix la compétence de connaître des contestations ayant pour objet les servitudes, ainsi que les obligations que la loi impose aux propriétaires de fonds contigus<sup>139</sup> et des contestations relatives au droit passage<sup>140</sup> ainsi que des actions possessoires<sup>141</sup>.

Le Juge de Paix est ainsi exclusivement compétent pour connaître, en premier degré, des litiges en liaison avec le droit de passage et les servitudes, à l'exclusion de toute autre juridiction civile.

240. L'intervention exclusive du Juge de Paix voulue par le législateur en cette matière est particulièrement adaptée à la nature de ce type de litiges, d'intérêt local et nécessitant généralement des devoirs particuliers pour l'accomplissement desquels la proximité du magistrat avec les lieux et les personnes est un atout.

Ainsi, il est fréquent que le Juge de Paix ordonne un déplacement de sa personne sur les lieux pour se rendre compte *de visu* de la situation litigieuse et de prendre, sur le terrain, la mesure des arguments de chacune des parties. Si la complexité des faits l'exige, le Juge de Paix peut ordonner l'intervention d'un expert pour établir, sur le plan technique, la véracité de l'un ou l'autre fait (de passage, d'entretien, d'entrave) allégué par les parties.

Fréquemment, sur requête des parties ou d'office, le juge accorde la tenue *d'enquêtes*, soit l'audition de témoins qui seront proposés par chacun des plaideurs pour appuyer sa position.

La compétence exclusive du Juge de Paix en premier degré de juridiction n'exclut naturellement pas la possibilité pour les parties d'interjeter appel du jugement qui interviendra au terme de la procédure, le tribunal de première instance de l'arrondissement concerné (chambre civile) étant alors compétent.

241. Suivant **l'article 629, 1°** du Code judiciaire, le juge compétent territorialement en matière de servitude et de droit de passage est celui de la circonscription dans laquelle le bien litigieux est situé, soit le canton judiciaire sur lequel est situé le passage ou la servitude contestée.

La même disposition précise que « *si l'immeuble auquel la demande a trait est situé dans différents cantons, la demande peut être portée devant le juge du lieu dans lequel est située une partie de l'immeuble* », au choix du demandeur.

242. **L'article 1371bis** du Code judiciaire, qui traite de l'action en *attribution, suppression ou déplacement d'un passage*, vise les actions concernant le droit passage d'un fonds enclavé et non le droit passage en général<sup>142</sup>.

Cette disposition n'étant pas applicable aux servitudes publiques de passage et donc aux chemins et sentiers vicinaux et communaux, on retiendra simplement que l'action en vue de

<sup>139</sup> Art. 591, 3°.

<sup>140</sup> Art. 591, 4°.

<sup>141</sup> Art. 591, 5°.

<sup>142</sup> Cass. 2 novembre 1987, *Pas.* 1987, p. 265.

voir reconnu un droit de passage sur un fonds servant doit être précédé d'un appel en conciliation<sup>143</sup> et peut, en cas d'échec de la conciliation, être introduite par requête.

243. La procédure est particulièrement rapide puisque la comparution sur les lieux, légalement obligatoire, est fixée dans les huit jours du dépôt de la requête. Au terme de la procédure, le jugement portant attribution d'un passage est exécutoire par provision, ce qui signifie que son exécution ne doit pas être différée jusqu'au terme de l'éventuelle procédure d'appel ou d'opposition.

Cette procédure exceptionnelle organisée pour l'attribution d'un droit passage destiné à desservir un fonds enclavé s'explique par la nécessité impérieuse d'éviter que des circonstances de terrain empêchent un propriétaire de mettre en valeur, entretenir ou exploiter son bien enclavé du fait de la simple mauvaise volonté d'un propriétaire riverain.

244. Le législateur n'a apparemment pas voulu transposer cette procédure rapide et simplifiée aux situations relatives aux servitudes d'utilité publique considérant probablement que, vu les alternatives d'itinéraires toujours possibles par d'autres voiries publiques, l'urgence de voir réglé le litige ne justifiait pas de déroger au régime commun de la procédure.

---

### 3) Code pénal

245. Le Code pénal a été promulgué par la loi du 8 juin 1867.

Le Titre X du Livre II du Code pénal, qui traite *contraventions*, a été abrogé par la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale<sup>144</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005<sup>145</sup>.

Cette loi transmet au conseil communal la compétence d'établir des peines et sanctions administratives en relation avec les infractions à ses règlements et ordonnances, dans lesquels pourront figurer des dispositions équivalentes aux articles 551 à 564 du Code pénal.

A titre indicatif, on relèvera ci-après la formulation des anciennes dispositions du Code pénal concernant de près ou de loin les voiries et dont on retrouvera une formulation équivalente dans les règlements de police administrative des communes.

246. **L'article 551** ancien du Code pénal prévoit un certain nombre d'hypothèses justifiant des poursuites pénales dans le chef de contrevenants.

---

<sup>143</sup> Art. 1345 du Code judiciaire.

<sup>144</sup> *M.B.* 23 juillet 2004.

<sup>145</sup> Arrêté royal du 17 mars 2005 fixant l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, art. 1<sup>er</sup> ; *M.B.*, 24 mars 2005.

- L'article 551, 3°, érigeait en infraction la négligence « *de nettoyer les rues ou passages dans les communes où ce soin est mis à charge des habitants* ». Cette disposition n'a pas connu de cas d'application juridictionnelle exemplative et apparaît aujourd'hui obsolète.

- L'article 551, 4°, est plus actuel et a donné lieu à un important contentieux. Cette disposition punissait ceux qui « *sans nécessité ou sans permission de l'autorité compétente, ont embarrassé les rues, les places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y laissant des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques, soit en y creusant des excavations* ».

L'article 552, 1° et 2°, apportait quelques précisions sur des modes particuliers d'embarras dans des rues, places et espaces publics. Cette disposition visait « *les simples embarras de la voie publique occasionnés par le dépôt ou le délaissement momentané d'objets qui diminuent ou empêchent le libre passage* »<sup>146</sup>. S'agissant d'une infraction continue<sup>147</sup>, le délai de prescription ne débutait qu'au moment le comportement infractionnel cessait.

- Quant à l'article 551, 6°, il érigeait en infraction spécifique le fait « *d'avoir refusé d'exécuter ou négligé les lois, arrêtés ou règlements concernant la petite voirie* », dont notamment les dispositions de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et des règlements provinciaux adoptés en exécution cette loi.

---

#### 4) Code rural

247. Le Code rural a été promulgué par une loi du 7 octobre 1886. Il a fait l'objet d'une demi douzaine de modifications importantes au fil du temps, mais la majorité de ses dispositions sont inchangées. Les articles évoqués ci-après font partie de cette dernière catégorie.

248. On pourrait s'étonner du fait que le Code rural ne comporte aucune disposition directement en liaison avec les chemins ruraux, qu'ils soient vicinaux ou communaux. Il reste que toute disposition qui aurait été intégrée dans le Code rural se serait nécessairement trouvée en concurrence avec celles de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, ce qui aurait posé des problèmes de lisibilité du droit.

Une autre solution aurait pu être d'intégrer les dispositions de la loi du 10 avril 1841 dans le Code rural, mais cela n'a pas été le choix du législateur en 1886.

Le Code rural contient néanmoins, dans son chapitre traitant des infractions et des peines, certaines dispositions en relation avec la matière des chemins et sentiers.

---

<sup>146</sup> Cass., 29 avril 1929, *Pas.* 1929, p. 179.

<sup>147</sup> Cass., 20 novembre 1933, *Pas.* 1934, p. 65.

249. **L'article 87, 8°** du Code rural, qui est inclus dans le Chapitre V traitant des infractions et des peines, évoque les « *chemins appartenant à des particuliers* » pour en interdire l'usage au public, ce qui n'est en somme que l'affirmation du droit de propriété.

Cette disposition a cependant donné lieu à une décision de principe intéressante de la Cour de cassation qui confirme que le droit de circuler sur une partie de la largeur d'un chemin public n'emporte pas celui de passer sur la partie restante du chemin qui est propriété privée<sup>148</sup>.

Cette situation se présente lorsqu'un sentier ou chemin vicinal ou communal présente, sur une partie de sa longueur, un élargissement pour la desserte d'une ou plusieurs propriétés privées.

En ce cas, seule l'assiette du passage public peut être empruntée par les usagers, à l'exclusion de tout empiètement sur la partie privée de l'assiette élargie.

Il n'est pas toujours aisé de faire la distinction, sur le terrain, entre partie publique et partie privée à défaut d'indication explicite à l'entrée de la voirie. Ceci justifie une certaine tolérance de la part des propriétaires privés et explique un faible contentieux judiciaire sur la question.

250. **L'article 88, 8°** du Code rural est intéressant dans la mesure où il punit d'une amende « *ceux qui décloront un champ pour se faire un passage dans leur route, à moins qu'il ne soit décidé par le juge que le chemin public était impraticable ; dans ce cas, la Commune devra payer les indemnités.* »

Cette disposition emporte le droit de retirer partiellement des clôtures pour se ménager un accès praticable alternatif à la partie du chemin public impraticable. Cette faculté comprend même le droit de couper une partie de la haie vive à ras de terre et de renverser les clôtures, quel que soit leur genre, qu'elles consistent en des haies vives ou sèches, en planches ou en murs de clôture. Toutefois, il ne faut pas abuser de cette faculté : on ne peut en user que dans les strictes limites de la nécessité<sup>149</sup>.

Le degré d'impraticabilité du chemin constitue une question de fait, laissée à l'appréciation du juge du fond. Toutefois, l'impraticabilité doit être réelle et absolue ; si le passage n'était que difficile, on ne se trouverait pas dans un cas de force majeure. L'impraticabilité du chemin ne se confond pas non plus avec l'obstacle temporaire qui empêche l'accès et nécessite, le cas échéant, une attente ou une manœuvre (cas de l'engin d'exploitation ou du véhicule qui entrave le passage). Mais il importe peu d'examiner la cause du mauvais état du chemin, si ce n'est du point de vue de la responsabilité des dommages<sup>150</sup>.

251. Naturellement, le passage alternatif doit cesser dès que le chemin a été rendu à la circulation. Il faut remarquer que si le chemin n'est pas rendu à la circulation sur son itinéraire initial, la permanence de l'utilisation de l'itinéraire alternatif sur une longue durée peut aboutir à la prescription acquisitive du droit passage sur ce nouveau tracé, et à la prescription extinctive correspondante sur l'ancien tracé.

<sup>148</sup> Cass., 31 mars 1943, *Pas.* 1943, p. 120

<sup>149</sup> *Pand. B.*, v° *Chemin public*, n° 34 ; Charleroi, 27 avril 1872, repris sous *Pand. B.*, v° *Chemin public*, n° 32.

<sup>150</sup> *Cl. et Bonj.*, t. XXI, pp. 8 et 9.

Les indemnités dues par la commune doivent comprendre non seulement le dommage causé à la clôture, lorsqu'elle a été détruite ou abîmée, mais aussi le préjudice causé au terrain déclos par l'exercice du passage<sup>151</sup>.

Apparemment, la disposition n'a pas donné lieu à un contentieux judiciaire récent significatif.

252. Il est intéressant de garder à l'esprit cette possibilité de ménager un itinéraire alternatif, la question étant alors de démontrer devant le juge le caractère impraticable du chemin public. Cette possibilité peut avoir aussi une utilité certaine pour faire obstacle à une prescription extinctive due au non-usage causé par l'inaccessibilité d'une partie d'un chemin public.

253. **L'article 88, 9°** du Code rural érige en infraction « *toute dégradation ou détérioration, de quelque manière que ce soit, des routes et des chemins publics de toute espèce, ou toute usurpation sur leur largeur.* »

Par *routes et chemins publics de toute espèce*, l'article vise à la fois la grande voirie, la voirie urbaine et la voirie vicinale<sup>152</sup>.

Cette disposition, de nature pénale, est centrale dans les moyens de répression des atteintes aux chemins et sentiers, notamment vicinaux et communaux.

254. Ainsi, l'utilisation inadéquate d'un chemin ou d'un sentier qui provoque une dégradation de son assiette (ravinement, ornières, détérioration des accotements et talus,...) est constitutive d'infraction pénale et peut être poursuivie devant le Tribunal de Police. De même, l'empiètement sur l'assiette du passage (usurpation sur la largeur) constitue une infraction pénale dont il pourra être demandé raison et réparation à charge de l'usurpateur.

On sera attentif au fait que la contravention visée à la disposition est une infraction instantanée (dont la perpétration est située à un moment précis dans le temps) et se prescrit par l'écoulement d'un délai de six mois<sup>153</sup>.

La disposition est complémentaire aux dispositions pénales issues de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et du Code pénal lui-même.

255. Quant à **l'article 88, 10°** du Code rural, il punit « *ceux qui, en labourant, empièteront sur le terrain d'autrui.* »

Cette disposition peut avoir des retombées dans la matière de la protection des chemins et sentiers lorsque le chemin ou sentier en question est localisé sur une parcelle qui n'appartient pas au *laboureur*.

Il en sera ainsi, naturellement, de tous les chemins et sentiers dont l'assiette est propriété publique, mais également de ceux dont l'assiette est propriété d'une tierce personne privée.

<sup>151</sup> *Cl. et Bonj.*, t. XXI, pp. 14 et 15.

<sup>152</sup> Cass., 16 janvier 1905, *Pas.* 1905, p. 96.

<sup>153</sup> Cass., 13 décembre 1995, *J.T.* 1996, p. 618 ; *J.L.M.B.* 1996, p. 1277.



La répression de l'infraction, de la compétence du parquet du Procureur du Roi qui peut être saisi d'une plainte émanant de simples utilisateurs, ne nécessite pas de plainte du propriétaire de la parcelle en question.

## 5) Nouvelle loi communale – Code de la démocratie locale et de la décentralisation

256. Dans son chapitre relatif aux attributions des communes en général, la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, en son **article 135, § 2**<sup>154</sup>, établit le principe de la compétence communale en matière de propreté, salubrité, sûreté et tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, énumération exemplative des *avantages d'une bonne police*.

257. De manière plus précise, la disposition indique que les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

*« 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, (...) »*

Les pouvoirs publics communaux ont l'obligation de n'ouvrir et de maintenir ouvertes à la circulation que des voies publiques suffisamment sûres et commodes, ce qui confirme l'obligation de surveillance et d'entretien permanents<sup>155</sup>.

258. L'obligation des autorités communales s'applique à toutes les voies accessibles au public, même à celles qui ne sont pas inscrites à l'atlas des chemins vicinaux et même si le caractère public des ces voies n'a été acquis qu'en suite d'un usage public prolongé<sup>156</sup>.

259. Cette disposition, combinée aux articles 1382 et suivants (en particulier l'article 1384, al. 2) du Code civil, est notamment à l'origine de toute la jurisprudence en matière de responsabilité civile de la commune en cas d'accident survenu sur une voirie publique du fait d'un défaut de conception, de réalisation ou d'entretien de la voirie.

260. **L'article L-1123-23, 11°** du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>157</sup> charge le collège des bourgmestre et échevins *« de faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d'eau, conformément aux dispositions législatives et aux règlements de l'autorité provinciale. »*

<sup>154</sup> L'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale est maintenu en vigueur et n'est pas intégré dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation car les dispositions qu'il contient sont de compétence fédérale.

<sup>155</sup> Cass., 9 octobre 1967, *Pas.* 1968, p. 174 ; Cass., 21 mai 1987, *Pas.* 1987, p. 1157 ; Cass., 10 octobre 1991, *Pas.* 1992, p. 114.

<sup>156</sup> Cass., 11 avril 1969, *Pas.* 1969, p. 702.

<sup>157</sup> Anciennement art. 123, 11°, de la nouvelle loi communale.

Les dispositions législatives en cause sont celles de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, complétée par les règlements provinciaux d'exécution cette loi.

L'article L-1123-23, 11°, complète le principe établi par l'article 135 en désignant explicitement le collège des bourgmestre et échevins comme l'autorité chargée de l'entretien des chemins vicinaux, tout en renvoyant, pour les modalités plus précises, à la loi du 10 avril 1841 et aux règlements provinciaux pris en exécution de cette loi.

261. **L'article L-1123-23, 6°** du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>158</sup> donne compétence au collège des bourgmestre et échevins pour fixer les alignements de la voirie.

L'alignement est la limite fixée entre la voie publique et les propriétés limitrophes, soit qu'elle résulte de la situation actuelle, soit qu'elle ait été imposée pour l'avenir par l'autorité communale.

262. On distingue généralement *l'alignement général* de *l'alignement particulier* :

- l'alignement général est établi par le plan général d'alignement et, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, par les plans particuliers d'aménagement (actuellement plans communaux d'aménagement) et les permis de lotir ;

- l'alignement particulier est déterminé, pour chaque parcelle concernée, à l'occasion de la délivrance d'une autorisation à administrative (le plus souvent, un permis de bâtir ou d'urbanisme).

L'alignement particulier est fixé, en l'absence des dispositions réglementaires visées ci-avant, sur base des indications qui figurent à l'atlas des chemins vicinaux ou en tenant compte de la situation de fait existante<sup>159</sup>.

263. Fort logiquement, **l'article L-1321-1, 17°** du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>160</sup>, qui a trait aux charges et dépenses communales, impose au conseil communal de porter au budget notamment « *les dépenses de la voirie communale et des chemins vicinaux, des fossés, des aqueducs et des ponts qui sont légalement à charge la commune.* »

264. Le Chapitre III du Titre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, intitulé « *Voirie communale* », ne comporte qu'une seule disposition, **l'article L-1223-1**<sup>161</sup>, qui définit la voirie communale *a contrario*, par référence à la *grande voirie* :

<sup>158</sup> Anciennement art. 123, 6°, de la nouvelle loi communale.

<sup>159</sup> Manuel de droit communal, T. Ier, *La nouvelle loi communale*, Némésis, 1992, pp. 171 et 172.

<sup>160</sup> Anciennement art. 255, 17°, de la nouvelle loi communale.

<sup>161</sup> Anciennement art. 274 de la nouvelle loi communale.

*« Le gouvernement fixe la grande voirie dans la traversée des villes et des parties agglomérées des communes rurales, après avoir pris l'avis du conseil communal et du collège provincial. »*

Toutes les voiries qui n'entrent pas dans la grande voirie ainsi fixée par le gouvernement régional, soit, à l'heure actuelle, les voiries qui ne sont ni régionales ni provinciales, font partie de la voirie communale.

265. Il s'agit de la *voirie vicinale*, pourvue du statut spécial organisé par la loi du 10 avril 1841, et de la *voirie communale* (ou *innommée*).

Le statut de la voirie communale n'est pas autrement organisé par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

---

### **C. Cadre périphérique**

266. Le cadre périphérique marque davantage de proximité avec la matière : il s'agit de distinguer, dans divers corps réglementaires thématiques en matière d'environnement, les dispositions qui traitent de l'organisation des voiries, qu'elles soient vicinales, communales ou d'une autre nature.

267. Il faut noter, en préalable aux développements consacrés au Code forestier et à la loi sur la conservation la nature, que les chemins d'exploitation tracés dans les bois et forêts et dans les réserves naturelles domaniales se confondent rarement avec les chemins et sentiers vicinaux.

Même lorsque la loi du 10 avril 1841 et les règlements provinciaux pris en exécution de cette loi s'appliquent sur ces chemins et sentiers, ils sont, dans leur traversée des bois, forêts et réserves naturelles domaniales, cumulativement soumis aux dispositions du Code forestier et de la loi sur la conservation de la nature et de leurs arrêtés d'exécution.

---

## 1) Code forestier

268. Le Code forestier, issu d'une loi du 19 décembre 1854 modifiée à plus de 16 reprises entre 1924 et 2002, comporte un Titre XIX intitulé « *De la circulation dans les bois et forêts en général en Région wallonne* ».

Le Titre XIV, introduit par un décret du 16 février 1995<sup>162</sup>, réglemente la circulation dans les bois et forêts soumis ou non au régime forestier, à l'exclusion des routes, autres que les routes de remembrement, qui permettent aisément le croisement de deux véhicules automobiles sur toute leur longueur, et des réserves naturelles et forestières, sauf en ce qui concerne les routes, chemins et sentiers ouverts à la circulation publique<sup>163</sup>.

269. **L'article 185** du Code contient d'intéressantes définitions de sentier et de chemin :

« - *sentiers : voie publique étroite dont la largeur n'excède pas celle nécessaire à la circulation des piétons ;*  
 - *chemin : voie publique plus large qu'un sentier et qui n'est pas aménagée pour la circulation des véhicules en général.* »

On retiendra ces définitions qui pourront être transposées aux chemins et sentiers vicinaux.

270. Il faut prendre garde de ne point confondre les chemins et sentiers publics ainsi définis avec les *chemins d'exploitation*, qui peuvent traverser plusieurs propriétés successives, sont affectés à leur service et à leur exploitation et dont le sol appartient en commun à tous les propriétaires des parcelles traversées.

Ce n'est que si le sol du chemin d'exploitation appartient la commune, qui aurait ainsi ouvert ce passage pour l'utilité d'une partie du territoire communal, que le chemin entre dans la catégorie des chemins communaux ou vicinaux<sup>164</sup>.

Ainsi, si un chemin ou sentier, dont les traces sont visibles, n'est ni inscrit à l'atlas des chemins vicinaux, ni fréquenté habituellement par le public, mais sert uniquement aux besoins de l'exploitation des fonds qu'il traverse, ce chemin ou sentier est réputé *d'exploitation* ou *de décharge* et reste commun aux riverains propriétaires de ces derniers fonds<sup>165</sup>.

271. À l'inverse, la déclaration de vicinalité d'un chemin et son inscription à l'atlas ne sont pas un obstacle à ce que cette voie de communication reste comprise dans un chemin d'exploitation, servant d'issue à des propriétés riveraines.

En ce cas, les statuts de *chemin d'exploitation* et de *chemin vicinal* se superposent. Si le chemin vient à perdre sa vicinalité (par décision expresse ou prescription extinctive), il retrouve son statut de chemin d'exploitation sans autre formalité.

<sup>162</sup> M.B., 11 mai 1995.

<sup>163</sup> Art. 186 du Code forestier.

<sup>164</sup> Pand. B., v° *Chemin privé*, n° 25.

<sup>165</sup> Rev. com., 1872, p. 279 ; Pand. B., v° *Action possessoire*, n° 861 ; v° *Chemin privé*, n° 37.

La commune ne peut s'opposer à la suppression d'un chemin d'exploitation que dans le cas où elle établirait que ce chemin constitue un chemin vicinal ou communal.

272. **L'article 192** du Code indique que l'accès des piétons est interdit en dehors des routes, chemins, sentiers ou aires balisées à cet effet, « *sauf motifs légitimes.* »

L'irrespect de cette disposition constitue une infraction punie d'amende.

Il faut noter que les dispositions pénales relatives aux chemins publics ne sont pas applicables aux chemins d'exploitation, sur lesquels l'autorité publique ne dispose d'aucune juridiction.

273. **L'article 194** du Code confirme l'interdiction de circulation pour les véhicules à moteur en dehors des routes ou des aires balisées à cet effet. Les chemins et sentiers sont donc inaccessibles aux véhicules à moteur.

L'irrespect de cette disposition constitue également une infraction punie d'amende.

274. Néanmoins, l'article 194, al. 2, prévoit la possibilité, pour le gouvernement wallon, d'autoriser aux conditions qu'il détermine l'accès des véhicules à moteur aux chemins, sentiers et aires non balisées, pour des raisons médicales, pédagogiques, scientifiques, culturelles et de protection de la nature ou pour permettre l'accès aux propriétés privées.

L'habilitation du gouvernement pour lever l'interdiction est donc, en théorie, strictement limitée. Relevons que c'est en vertu de cette habilitation qu'est autorisée la circulation des voitures de rallye dans des massifs forestiers, entre autres dans le cas des « Boucles de Spa ».

Un arrêté du gouvernement wallon du 15 février 1996 a justifié cette dérogation de la manière suivante :

*« Considérant que l'activité prévue ne risque pas de créer des perturbations essentielles sur l'écosystème forêt ou de porter atteinte de manière importante à la conservation de la nature et que, dès lors, rien ne s'oppose à l'octroi de la dérogation sollicitée. »*

On s'interroge sur le motif médical, pédagogique, scientifique, culturel ou de protection la nature qui justifie cette dérogation...

275. **L'article 188** du Code donne quant à lui compétence au gouvernement de limiter ou interdire la circulation dans les bois et forêts dans un but de conservation de la nature, de chasse, de pêche, de tourisme et de gestion des bois et forêts.

L'article 188, al. 2 prévoit que les infractions aux arrêtés d'exécution de la disposition sont punies d'amende.

276. L'article 188 est exécuté par l'arrêté du gouvernement wallon du 29 février 1996<sup>166</sup>, qui concerne des dispositions en matière de balisage et de limitation et interdiction de circuler dans les bois et forêts.

Suivant l'article 24 de l'arrêté, seuls les motifs suivants peuvent justifier l'interdiction ou la limitation de la circulation de toute personne ou de certaines catégories de personnes dans les bois et forêts :

- 1° le danger pour la vie en raison de l'exercice du droit de chasse ;
- 2° le danger pour la vie en raison de travaux dans le cadre de la gestion des bois et forêts ;
- 3° le danger pour la vie et pour la préservation des bois et forêts en raison du risque d'incendie ;
- 4° la menace nettement préjudiciable pour des espèces botaniques protégées ;
- 5° la menace nettement préjudiciable pour des espèces d'oiseaux protégés ou des espèces de mammifères sauvages pendant leur période de reproduction ou de nidification ;
- 6° la perturbation grave de l'organisation de certaines activités touristiques ;
- 7° la perturbation grave de l'organisation des activités de pêche.

Il faut noter que l'article 28 de l'arrêté prévoit une sous-délégation au ministre ou au chef de cantonnement qui peuvent prendre l'initiative des mesures de limitation ou d'interdiction de circulation dans les bois et forêts pour prévenir les risques d'incendie, le préjudice aux espèces botaniques protégées et aux espèces d'oiseaux sauvages protégées, ainsi qu'aux mammifères sauvages pendant leur période de reproduction ou de nidification<sup>167</sup>.

## 2) Loi sur la conservation de la nature

277. La loi sur la conservation de nature du 12 juillet 1973<sup>168</sup> n'a pas pour vocation principale de régler la question de la circulation dans les espaces naturels dont elle tend à « *sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air* »<sup>169</sup>.

278. **L'article 12** de la loi sur la conservation la nature donne compétence au ministre de l'Agriculture pour établir les règlements relatifs à la circulation dans les réserves naturelles en dehors des routes et chemins ouverts à la circulation publique.

Cette disposition a été exécutée par un arrêté ministériel du 23 octobre 1975<sup>170</sup>. L'article 5 de cet arrêté prévoit notamment l'interdiction d'utiliser « *des véhicules, des embarcations ou des*

<sup>166</sup> M.B., 13 avril 1996.

<sup>167</sup> Cf. par exemple l'arrêté ministériel du 29 avril 1996 interdisant la circulation du public dans les bois en raison du risque d'incendie (M.B., 9 mai 1996), interdiction valable jusqu'à sa levée par un nouvel arrêté ministériel, et l'arrêté ministériel du 21 novembre 2002 (M.B., 30 novembre 2002) interdisant la circulation dans les bois et forêts du fait de l'impérieuse nécessité d'éviter la propagation de la peste porcine.

<sup>168</sup> M.B., 11 septembre 1973.

<sup>169</sup> Art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>170</sup> M.B., 31 décembre 1975. Modifié par l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 18 juillet 1991.

*cycles motorisés ou non, quels qu'ils soient, ainsi que des engins à traction animale utilisés pour les loisirs* » dans les réserves naturelles domaniales.

La disposition précise que ne sont pas interdits « *les voitures d'enfants, les voiturettes non motorisées pour invalides ou handicapés ainsi que les véhicules nécessaires à la gestion et la surveillance des réserves naturelles domaniales.* »

279. La loi comporte par ailleurs un **article 36** qui habilite le Roi (le gouvernement wallon) à prendre des mesures en vue de favoriser l'ouverture au public des forêts publiques et privées.

### 3) Loi sur le remembrement des biens ruraux

280. Le remembrement légal des biens ruraux est organisé par une loi organique du 22 juillet 1970<sup>171</sup>, et le remembrement amiable des biens ruraux par une loi organique du 10 janvier 1978<sup>172</sup>.

Le remembrement des biens ruraux tend à constituer, au départ de terres morcelées et dispersées, des parcelles continues, régulières, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants, afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux<sup>173</sup>.

281. Le remembrement peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins<sup>174</sup>. Curieusement, la loi n'évoque pas d'emblée la suppression des chemins existants, alors qu'une telle suppression peut également découler des opérations de remembrement.

La loi ne procure pas non plus de définition claire de la *voirie agricole* ; une définition intéressante peut être trouvée dans l'arrêté du gouvernement wallon du 24 avril 1997 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour des travaux d'amélioration de la voirie agricole<sup>175</sup> :

*« Les chemins vicinaux (ordinaires) situés sur le domaine public et desservant essentiellement les terres soumises à l'exploitation agricole, forestière ou horticole ainsi que les fermes isolées. Ils sont utilisés principalement par le charroi d'exploitation. »*

<sup>171</sup> M.B., 4 septembre 1970.

<sup>172</sup> M.B., 9 mars 1978.

<sup>173</sup> Art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> et 2.

<sup>174</sup> Art. 2.

<sup>175</sup> Art. 1<sup>er</sup> de l'AGW du 24 avril 1997 ; M.B., 8 mai 1997.



282. Le comité de remembrement, constitué de sept membres dont deux sont présentés par la chambre provinciale d'agriculture, établit le plan des nouveaux chemins et des chemins à supprimer<sup>176</sup> et fait exécuter les travaux de création et d'aménagement des chemins<sup>177</sup>.

La création de ce qu'on appelle couramment les *chemins de remembrement* obéit à des considérations pragmatiques découlant de l'opération de remembrement au sens large du terme.

Certains chemins existants, justifiés par l'accès à des fonds enclavés et établis sous forme de servitudes d'utilité privée, peuvent disparaître à l'occasion d'opérations de remembrement lorsque ces accès ne sont plus nécessaires du fait de la réunion des parcelles au sein d'une même exploitation.

283. Mais les voiries vicinales et communales peuvent également être altérées par les opérations de remembrement. La loi du 22 juillet 1970 évoque la voirie vicinale et les éventuelles modifications à apporter à l'atlas des chemins et sentiers en son **article 24, al. 6** :

« *Le Roi, sur la proposition des ministres de l'Agriculture et des Travaux publics, apporte, le cas échéant, les modifications nécessaires (...) à l'atlas des chemins vicinaux (...).* »

La révision de l'atlas est donc la conséquence obligatoire d'une opération de remembrement en cas d'altération à des chemins vicinaux.

C'est l'arrêté royal d'approbation du plan établissant les nouveaux chemins qui détermine la voirie à laquelle ces nouveaux chemins appartiendront<sup>178</sup>.

#### 4) RAVeL

284. Le Réseau autonome des Voies lentes (RAVeL) est entré officiellement dans le vocabulaire institutionnel par l'arrêté ministériel du 4 décembre 1997 modifiant l'arrêté ministériel du 11 août 1994 répartissant les voies publiques de la Région wallonne en catégories fonctionnelles<sup>179</sup>.

L'arrêté ministériel du 11 août 1994<sup>180</sup> répartissait les voies publiques en deux catégories : le *réseau à grand gabarit* et le *réseau interurbain* ; l'arrêté ministériel du 4 décembre 1997, ajoute une troisième catégorie fonctionnelle nommée *réseau autonome des voies lentes*.

Le RAVeL est constitué des<sup>181</sup> :

---

<sup>176</sup> Art. 24.

<sup>177</sup> Art. 25, § 1<sup>er</sup>.

<sup>178</sup> Art. 24, al. 3.

<sup>179</sup> M.B., 24 mars 1998.

<sup>180</sup> M.B., 24 mars 1998.

<sup>181</sup> A.M. du 4 décembre 1997, art. 3, al. 1<sup>er</sup>.

*« Voies publiques ouvertes exclusivement aux usagers non motorisés tels que les cyclistes, les piétons et les cavaliers et ayant pour emprise les chemins de halage, les assiettes principales des voies de chemin de fer désaffectées et les liaisons auxiliaires destinées à (les) relier. »*

285. Les chemins de halage et les voies de chemin de fer désaffectées n'ont aucun rapport avec la voirie vicinale ou communale.

Par contre, on aurait pu penser que certaines liaisons auxiliaires emprunteraient l'itinéraire de chemins ou sentiers vicinaux ou communaux. Il n'en est rien puisque la liaison auxiliaire est définie de la manière suivante<sup>182</sup> :

*« Voirie régionale, chemins forestiers dont une partie de l'emprise ou la totalité est aménagée en site RAVeL pour assurer une liaison continue au sein dudit réseau autonome. »*

Les chemins vicinaux et communaux sont donc explicitement exclus de la notion réglementaire de RAVeL.

Néanmoins, dans la pratique, le RAVeL constitue un maillon essentiel de ce que l'on qualifie aujourd'hui du réseau des *Voies Vertes*, comme le sont la plupart des chemins et sentiers vicinaux et communaux.

286. L'identification précise des éléments du RAVeL est réalisée par la voie d'arrêtés ministériels successifs, au fur et à mesure de l'intégration des chemins de halage et anciennes voies de chemin de fer au sein du réseau<sup>183</sup>.

287. Tous les éléments du Ravel sont gérés par le ministère wallon de l'Équipement et des Transports (MET), à l'exclusion donc des administrations communales, ce qui présente un intérêt certain pour les finances de ces dernières.

Cette gestion régionale de principe n'exclut toutefois pas des conventions bilatérales (Région-commune) ou multilatérale (Région-commune-associations) pour l'organisation de certaines modalités de cette gestion.

---

## 5) Plans communaux de mobilité

288.

*« L'évolution des parts de marché des modes de déplacements indique une diminution sensible de la part de la marche et du vélo ces 50 dernières années. »*

---

<sup>182</sup> A.M. du 4 décembre 1997, art. 3, al. 2, c).

<sup>183</sup> Cf. par ex. A.M. du 25 juin 2004 déterminant les voies gérées par la Direction générale des Voies hydrauliques et incorporées au RAVeL, M.B. 26 juillet 2004.

*Parmi les facteurs explicatifs de cette diminution des modes doux, figurent notamment les nouvelles formes d'urbanisation qui se traduisent par une séparation des fonctions (habitat, emplois, services) et une imperméabilité des tissus urbains qui induit une augmentation des distances de cheminements.*

*Or, de nombreuses études et enquêtes montrent que les aspirations des citoyens sont très différentes des pratiques de la ville d'aujourd'hui. Il y apparaît notamment la volonté de partager la rue entre tous ses utilisateurs, qu'ils soient riverains, piétons, personnes à mobilité réduite,...*

*De nombreux aménagements en faveur des piétons ou cyclistes ont été pensés et réalisés essentiellement sous l'angle de la vulnérabilité. On a parfois développé des solutions protectrices basées sur une séparation des modes s'accompagnant de fortes contraintes d'itinéraires.*

*Il s'agit au contraire de réaliser des séquences complètes qui doivent permettre une amélioration du confort et de la qualité des espaces (cheminements rétablis, temps d'attente de traversées réduits,...), une appropriation de l'espace public, dans le cadre d'un partage rééquilibré entre tous les modes, et ne dépendant plus prioritairement des contraintes de la circulation automobile. »<sup>184</sup>.*

Cette introduction au point du *Guide de l'élaboration des plans communaux de mobilité* consacré aux *modes doux, à la marche et au vélo*, aurait pu figurer en introduction à la présente étude, tant les constats y sont réalistes et les objectifs pertinents.

Même s'il n'existe nulle allusion aux chemins et sentiers dans ce guide, pas plus que dans l'ensemble de la réglementation applicable aux plans communaux de mobilité, il n'est pas douteux que la réhabilitation de certains chemins et sentiers vicinaux ou communaux peut trouver place dans les programmes d'aménagements qui en résultent.

289. Ainsi, le décret du 1<sup>er</sup> avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales<sup>185</sup> se donne pour objet :

*« 1° l'élaboration concertée dans les communes et les bassins urbains de mobilité d'un outil de planification destiné à organiser et à améliorer l'accessibilité aux lieux de vie et d'activités, tant pour les personnes que pour les marchandises, dans un souci de développement durable ;*

*2° la mise en oeuvre coordonnée des mesures d'organisation ou d'infrastructure issues de cette planification et leur évaluation. »<sup>186</sup>*

Le décret prévoit, dans deux parties distinctes, le régime du « *plan urbain de mobilité, outil de conception et de coordination* » à l'échelle d'une agglomération urbaine, par nature pluri-

<sup>184</sup> Guide de l'élaboration des plans de mobilité (version provisoire), Région wallonne, Direction générale des Transports, 14 septembre 2004.

<sup>185</sup> *M.B.*, 13 mai 2004.

<sup>186</sup> Art. 1<sup>er</sup>.

communale, et le régime du « *plan communal de mobilité, outil de planification* » à l'échelle d'une commune.

290. Sans entrer dans les détails relatifs à l'élaboration des plans urbain et communal de mobilité, rappelons que, lors de la phase de la conception du plan, le document qui deviendra le fondement des investissements et travaux à réaliser pour l'amélioration de l'accessibilité comporte un diagnostic de la mobilité sur le territoire concerné et la détermination des objectifs à atteindre en matière de déplacements.

On imagine mal comment cet outil pourrait être élaboré sans tenir compte des éléments qui figurent à l'atlas des chemins et sentiers vicinaux et, plus généralement, des éléments existants de la petite voirie communale, que ces voies soient usitées ou non au moment d'élaboration du plan.

Ainsi, le plan communal de mobilité pourra contenir des recommandations quant à la réhabilitation et/ou à l'amélioration de certains chemins et sentiers qui auront été identifiés comme utiles pour l'amélioration de la mobilité locale.

291. L'intérêt des plans de mobilité ne réside pas seulement dans la réalisation d'un document programmatique, mais aussi dans l'allocation, par l'autorité régionale, des crédits budgétaires destinés à la réalisation des investissements nécessaires pour l'amélioration de la mobilité, pour autant qu'ils répondent aux conditions suivantes :

- 1° ils sont inscrits en ordre utile dans un plan communal de mobilité adopté ;
- 2° ils nécessitent un partenariat entre plusieurs maîtres d'ouvrage ;
- 3° ils visent à :
  - favoriser la convivialité entre les différents modes de déplacements, ou
  - faciliter le développement des transports publics, de la voiture partagée, du vélo, ou de la marche et améliorer l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, ou
  - améliorer la sécurité routière<sup>187</sup>.

Dans le respect de ces conditions, l'autorité communale peut donc obtenir de la Région wallonne les montants nécessaires à la restauration ou à l'amélioration de certains chemins et sentiers vicinaux ou communaux. L'outil du plan communal de mobilité est particulièrement intéressant pour les communes qui disposent d'un budget limité pour la réalisation de travaux sur la voirie vicinale.

---

<sup>187</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2004 relatif au financement de l'élaboration de plans communaux de mobilité et de la mise en oeuvre de plans communaux de mobilité et de plans de déplacements scolaires, art. 7 ; *M.B.*, 30 juin 2004.

### En marge du RAVeL et des plans communaux de mobilité : les Voies vertes communales

292. Fin de l'année 2004, une initiative ministérielle nouvelle est prise en liaison avec les chemins et sentiers.

Partant du constat que rien n'existe, au niveau régional, en matière d'analyse et de subventions des *voies vertes communales* et des *chemins et sentiers vicinaux*, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a mis sur pied un programme destiné à réactiver des réseaux locaux de voies vertes ou voies douces.

Ces réseaux s'inscrivent « *dans une politique globale de sécurisation des déplacements doux avec interconnexion entre les différents réseaux de transports collectifs, le RAVeL, les pistes cyclables,...* »<sup>188</sup>

Dans un premier temps, le ministre propose, via des projets-pilotes, « *d'établir un partenariat entre la Direction générale des Pouvoirs locaux (DGPL), le ministère de l'Équipement et des Transports (MET) (si un RAVeL existe ou est en projet), les provinces et les communes, l'Association européenne des Voies vertes et l'association Chemins du Rail ainsi que les associations locales concernées par le sujet (marcheur, cavaliers, cyclistes, environnementalistes,...)* »

Les projets-pilotes viseront « *la réalisation d'un inventaire, d'une mise à jour de l'atlas des chemins et sentiers, d'une cartographie compatible avec celle de la DGPL, de la réalisation et de l'entretien des voies vertes communales, chemins et sentiers vicinaux, voire de leur remise en état, leur balisage et leur promotion ainsi que l'échange d'expériences aussi bien au niveau wallon qu'européen.* »<sup>189</sup>

Pour les 9 projets-pilotes concernés<sup>190</sup>, cet ambitieux programme comportera les étapes suivantes :

- « - créer un réseau local cohérent, continu et bouclé et mis en cohérence avec le réseau déjà existant dans une perspective utilitaire et/ou touristique ;
- étudier les mesures juridiques, administratives pour promouvoir et stimuler l'usage et la remise en état de ce réseau ainsi que sa protection ;
- établir une cartographie à destination du grand public ainsi qu'une cartographie visant à réactualiser l'atlas des chemins et sentiers vicinaux de 1841 pour les projets-pilotes concernés ;

<sup>188</sup> Lettre circulaire du ministre des Affaires intérieures de la Fonction publique aux communes-pilotes, février 2005.

<sup>189</sup> *Idem.*

<sup>190</sup> Tournai, La Louvière, Aubange - Saint-Léger - Musson, Hotton, Sombreffe - Gembloux - Perwez, Gedinne, Incourt, Wanze et Limbourg.

- *dresser une planification des travaux d'infrastructure à réaliser et mise en oeuvre de travaux sur des itinéraires-pilotes ;*
- *baliser les itinéraires-pilotes et les équiper du mobilier « urbain » adéquat ;*
- *réaliser une brochure reprenant les voies vertes, chemins et sentiers vicinaux à destination du grand public ;*
- *participer à des échanges d'expériences et des tables rondes portant sur des thématiques se rapportant aux voies vertes (ex. : patrimoine historique, bâti et naturel, mobilité, balisage, bénéfices socio-économiques, label de qualité,...) aussi bien entre projets-pilotes qu'avec des expériences étrangères (mise en réseau des pouvoirs locaux européens ;*
- *évaluer les projets-pilotes afin de mener une politique suivie et récurrente dans ce domaine. »*<sup>191</sup>

À l'heure actuelle, l'initiative n'est relayée par aucun document réglementaire, s'agissant d'un simple programme de travail d'initiative ministérielle.

Suivant les explications procurées par le ministre et les responsables du projet, il apparaît clairement que son objectif n'est pas la réhabilitation de l'ensemble des chemins et sentiers menacés, mais l'identification d'un certain nombre d'itinéraires susceptibles de présenter un intérêt en termes de mobilité douce.

293. La manière dont les projets-pilotes seront menés à bonne fin permettra d'évaluer l'efficacité de cette approche sur le terrain. Comme dans tout programme qui se propose d'œuvrer sur la matière des chemins et sentiers vicinaux, ce programme de travail présente le danger de voir éliminés d'office un certain nombre (voire la majorité) des actuels chemins et sentiers portés à l'atlas du fait de l'impossibilité, avec les moyens humains et les budgets alloués, de s'intéresser à l'ensemble des données de l'atlas. Or, le fait qu'un chemin ou un sentier ne soit pas sélectionné pour constituer un élément du réseau des Voies vertes ne signifie pas pour autant qu'il soit dénué d'intérêt pour la mobilité locale.

## 6) Plans communaux d'environnement et de développement de la nature

294. Le *plan communal d'environnement et de développement de la nature* (PCEDN) est un outil historiquement organisé par un décret du 22 janvier 1998<sup>192</sup> et succède au *plan*

<sup>191</sup> Lettre circulaire du ministre des Affaires intérieures de la Fonction publique aux communes-pilotes, février 2005, annexe.

<sup>192</sup> Décret du 22 janvier 1998 modifiant le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (*M.B.*, 19 février 1998). Les dispositions du décret du 21 avril 1994 modifiées par le décret du 22 janvier 1998 ne sont plus d'application depuis l'entrée en vigueur, le 4 mai 2005 (AGW du 17 mars 2005 relatif au Livre Ier du Code de l'environnement, *M.B.*, 4 mai 2005) du Livre Ier du Code de l'Environnement adopté par le décret du 27 mai 2004 (*M.B.*, 9 juillet 2004) (art. 2, 3°), qui abroge le décret du 21 avril 1994. A défaut de nouveaux arrêtés d'exécution de l'article D.48 du Livre Ier du Code de l'environnement qui intègre les plans communaux d'environnement et de développement de la nature,

*communal de développement de la nature* qui existait auparavant de manière plus expérimentale.

Le PCEDN implique, dans sa conception, un partenariat entre les autorités communales et les citoyens<sup>193</sup>, même si la décision de principe et l'adoption formelle du PCEDN restent de la compétence du conseil communal<sup>194</sup>.

Le PCEDN définit les éléments de la politique de développement durable à mettre en œuvre à l'échelle de la commune. Le PCEDN « *exécute et complète au niveau communal les plans, programmes, règlements et lignes directrices en matière d'environnement et de développement de la nature pour un développement durable arrêtés au niveau régional.* »<sup>195</sup>

295. Dans le cadre d'un PCEDN, qui peut revêtir diverses formes et englober, pour chaque commune, un grand nombre de projets variés, des actions peuvent concerner directement des chemins et sentiers, que ce soit pour en assurer le maintien et la conservation ou y installer certains aménagements didactiques ou favorables à la conservation du patrimoine naturel.

Ainsi, à titre d'exemple, le plan de Mouscron comporte une initiative<sup>196</sup> concernant la *création d'un sentier pédestre*. Le détail du programme de cette action est illustratif d'une démarche intégrée en faveur de la sauvegarde des chemins et sentiers ; ainsi, l'objectif est notamment de « *créer des circuits pédestres permanents de découverte de la nature en empruntant des sentiers et en faisant renaître des chemins qui existaient encore il y a quelques années* », ainsi que de « *redonner l'envie aux gens de se déplacer à pied, de découvrir la nature afin de promouvoir le bénéfice pour la santé.* »

De manière réaliste, les promoteurs de l'action proposent, dans un premier temps, « *d'avoir l'accord des agriculteurs pour récupérer certains tronçons de sentiers utilisés en exploitation pour le moment.* » À moyen terme, il s'agira notamment de « *baliser durablement le sentier* » et de « *rechercher des moyens pour entretenir le sentier.* »

296. L'intérêt de l'outil réside dans la possibilité d'obtention de financements, tant pour l'établissement du PCEDN lui-même que pour la mise en œuvre des actions prévues au plan, et même l'engagement d'un conseiller en environnement, le tout « *dans la limite des crédits budgétaires* »<sup>197</sup>. Apparemment, les crédits budgétaires ont été vite épuisés...

---

on se référera à l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des plans communaux d'environnement et de développement de la nature (*M.B.*, 14 juillet 1999), pris en exécution du décret abrogé du 22 janvier 1998, mais lui-même non abrogé.

<sup>193</sup> Art. 5, § 1<sup>er</sup>, de l'AGW du 27 mai 1999.

<sup>194</sup> Art. 3 et art. 5, § 9, de l'AGW du 27 mai 1999.

<sup>195</sup> Art. 3 de l'AGW du 27 mai 1999.

<sup>196</sup> Fiche Action n° 3 sous le titre *Nature et Ruralité*.

<sup>197</sup> Art. 9 de l'AGW du 27 mai 1999.

## **D. Cadre urbanistique**

297. Le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), bien connu des bâtisseurs et lotisseurs, date de 1984, mais est issu d'une réglementation largement antérieure<sup>198</sup> et a connu d'innombrables modifications, dont certaines sont particulièrement déterminantes<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Loi du 29 mars 1962 organique de l'Aménagement du Territoire de l'Urbanisme ; *M.B.*, 12 avril 1962..

<sup>199</sup> D. du 27 novembre 1997 ; *M.B.*, 12 février 1998. D. du 18 juillet 2002 ; *M.B.*, 21 septembre 2002. D.-programme du 3 février 2005 ; *M.B.*, 1<sup>er</sup> mars 2005.



Le CWATUP n'a pas pour vocation première de traiter des chemins et sentiers ou, d'une façon plus générale, des voiries. Cependant, certaines opérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme peuvent exercer une influence sur l'existence ou l'aménagement des voiries. C'est la raison pour laquelle la voirie est présente dans maintes dispositions du Code.

---

### 1) La conception de l'aménagement du territoire

298. Sous ce titre<sup>200</sup> sont présentés les différents outils d'orientation et de programmation du développement du territoire tantôt régional, tantôt communal.

Il faut signaler d'emblée que ces outils ne constituent pas des instruments contraignants, que ce soit pour l'administration ou pour les citoyens, mais des guides qui doivent servir de référence à tout projet d'aménagement. L'autorité publique qui prendrait des initiatives ou qui accorderait des autorisations contradictoires avec les indications portées par ces documents doit pouvoir être en mesure d'apporter une motivation spécifique justifiant cet écart ; à défaut, l'acte concerné serait susceptible d'annulation.

---

<sup>200</sup> Titre de II du Livre Ier du CWATUP.

299. Le **schéma de développement de l'espace régional** (SDER) comprend, suivant le CWATUP, notamment les « *objectifs généraux (...) de mobilité* » et « *les options à prendre et les objectifs sectoriels à atteindre, notamment en matière de mobilité, d'équipements et d'infrastructures d'intérêt suprarégional ou régional.* »<sup>201</sup>

Le SDER a été adopté par le gouvernement wallon le 27 mai 1999<sup>202</sup>. Il comporte trois parties : une partie analytique (*Analyse de la situation et tendances pour l'avenir*), une partie prospective (*Projet de développement spatial*) et une partie opérationnelle (*Mise en oeuvre du projet*).

300. - La partie analytique contient des indications intéressantes sur l'évolution de la situation du transport des personnes et du système de mobilité<sup>203</sup>. Cette analyse aboutit à la détermination de quatre enjeux liés à la mobilité :

- « 1. Le système de transport n'assure pas toujours une bonne accessibilité aux habitants et aux entreprises ;
- 2. les déplacements motorisés entraînent des nuisances pour l'environnement et la qualité de la vie ;
- 3. Le système de transport ne contribue pas toujours à structurer le territoire ;
- 4. La priorité a été accordée à la voiture au détriment des autres modes de déplacement. »

Il s'agit là de considérations qui restent générales, à l'échelle régionale ; on peut néanmoins y voir les prémisses d'une analyse transposable à l'échelon local ou inter local.

301. - La partie prospective comporte une subdivision intitulée *Améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité*<sup>204</sup>, au terme de laquelle quatre options « *qui permettront d'améliorer l'accessibilité du territoire wallon et de maîtriser la mobilité* » sont retenues :

- « 1. Intégrer la région dans les réseaux transeuropéens ;
- 2. Contribuer au renforcement de la structure spatiale de la Wallonie ;
- 3. Maîtriser la mobilité en vue d'atteindre l'équilibre entre la satisfaction de la demande de déplacement et la préservation du cadre de vie ;
- 4. Gérer la mobilité dans les zones urbaines et rurales. »

Plus qu'au contenu spécifique de ces options, qui restent très consensuelles et sans portée opérationnelle directe, c'est à la présence même de préoccupations de cet ordre dans le document qu'il faut attacher une importance significative.

Il est admis que les questions liées à la mobilité ne concernent plus seulement la circulation automobile, et particulièrement l'accessibilité des villes, mais également l'utilisation de modes alternatifs de déplacement, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural :

<sup>201</sup> Art. 13, § 2, 2°.

<sup>202</sup> M.B., 21 sept. 1999.

<sup>203</sup> SDER, pp. 73 à 79.

<sup>204</sup> SDER, pp. 124 et 125.

*« Dans ce contexte, il est clair que la primauté accordée dans le passé à l'automobile sur les autres modes de transport doit être corrigée. La voiture le camion sont en effet sources de nombreuses nuisances : saturation des réseaux routiers, dégradation des cadres de vie (notamment des espaces urbains) et de l'environnement (pollution sonore, pollutions atmosphériques plus élevées que celles produites par l'industrie), insécurité, consommation importante d'énergie non renouvelable. Dans certains contextes, la suprématie de l'automobile peut aussi être une cause d'exclusion sociale pour des populations qui, en raison de leur âge, de leurs capacités physiques ou de leurs revenus, ne peuvent avoir accès à ce mode de déplacement. La marche, le vélo et les transports collectifs, qui sont encore trop souvent aujourd'hui traités comme des « parents pauvres », doivent retrouver une fonction primordiale chaque fois que c'est possible. À cette fin, des projets-pilotes comme des plans communaux de mobilité ou l'aménagement de tronçons cyclables dans certaines villes wallonnes constituent des exemples qu'il convient de multiplier. D'autre part, une attention particulière doit être portée à l'accessibilité des espaces publics et des voiries pour les personnes à mobilité réduite. »<sup>205</sup>*

302. - Dans la troisième partie, qui propose différents outils pour assurer la mise en oeuvre du projet, une subdivision concerne spécifiquement l'amélioration de l'accessibilité du territoire wallon et la gestion de la mobilité<sup>206</sup>.

Sous le titre *Maîtriser la mobilité en vue d'atteindre un équilibre entre la satisfaction de la demande de déplacements et la préservation du cadre de vie*, une recommandation concerne spécifiquement les modes de déplacement alternatifs à l'automobile :

*« Pour circuler mieux, il faut recourir au mode de transport le plus approprié, c'est-à-dire souvent à celui qui sera le plus respectueux de l'environnement et du cadre de vie. En ce qui concerne le déplacement des personnes, on favorisera par ordre de priorité la marche à pied et les déplacements à vélo, puis les transports en communs et enfin les déplacements en voiture. Ceci doit bien entendu s'accompagner d'une stratégie de localisation favorisant cette hiérarchie. »*

Le même genre de recommandation figure sous le titre *Gérer la mobilité dans les zones urbaines et rurales*.

303. Le **schéma de structure communal** *« est un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal. »<sup>207</sup>*

Le schéma de structure concerne, comme son nom l'indique, un territoire beaucoup plus restreint, limité aux frontières communales.

Le schéma de structure indique pour l'ensemble territoire communal, entre autres, des *« orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation »<sup>208</sup>*, ce

<sup>205</sup> SDER, p. 124.

<sup>206</sup> SDER, pp. 200 à 210.

<sup>207</sup> CWATUP, art. 16.

qui implique incontestablement l'examen de toutes les voiries communales, en ce compris les chemins et sentiers vicinaux et communaux.

304. À l'heure actuelle, 36 communes sur les 262 que compte la Région wallonne disposent d'un schéma de structure en vigueur et la conception de cet outil est en cours dans 77 autres communes wallonnes.

L'intérêt du schéma de structure réside notamment dans l'indispensable participation citoyenne à son élaboration. À l'échelon communal, les citoyens ont la possibilité de se mobiliser pour faire connaître un certain nombre de préoccupations et d'éléments prioritaires à mettre en évidence dans les options d'aménagement qui seront retenues par le schéma. L'auteur de projet tient naturellement compte des recommandations de la population et les intègre dans son rapport qui recevra l'aval du conseil communal.

305. L'auteur du schéma de structure a toute latitude pour proposer des affectations et des aménagements qui favorisent la mobilité et, en particulier, la mobilité douce au sein du territoire communal et en liaison avec les communes voisines. Ces préoccupations, déjà présentes dans le SDER, se retrouvent dans tous les schémas de structure en vigueur.

---

## 2) Les plans d'aménagement

306. À la différence des schémas, les plans d'aménagement ont force obligatoire et valeur réglementaire<sup>209</sup> ; leurs dispositions sont directement applicables tant à l'égard des autorités publiques qu'à l'égard des citoyens. Concrètement, cela signifie que les plans doivent être scrupuleusement respectés dans toutes leurs dispositions à l'occasion de toute initiative d'aménagement, qu'elle soit publique ou privée, sauf dérogation dûment sollicitée et accordée sur base d'hypothèses prévues par les dispositions du Code<sup>210</sup>.

En Région wallonne, les plans d'urbanisme sont de deux ordres : le *plan de secteur* et le *plan communal d'aménagement*.

307. Le **plan de secteur** couvre un territoire correspondant peu ou prou aux arrondissements administratifs, soit une entité géographique située entre le territoire d'une commune et la Région<sup>211</sup>.

La Région wallonne comporte 22 secteurs urbanistiques. La province de Namur est couverte par quatre plans de secteur<sup>212</sup> dont l'adoption date des années 1979 à 1986. Chaque plan de

---

<sup>208</sup> CWATUP, art. 16, al. 2, 3°.

<sup>209</sup> CWATUP, art. 19, § 1<sup>er</sup>.

<sup>210</sup> CWATUP, art. 110 à 114.

<sup>211</sup> Entre 500 et 600 km<sup>2</sup>.

<sup>212</sup> Namur, Philippeville-Couvin, Dinant-Ciney-Rochefort, Beauraing-Gedinne.

secteur a connu plusieurs révisions partielles, principalement dans le but d'y intégrer de nouvelles zones d'affectation en relation avec l'activité économique<sup>213</sup>.

308. Indépendamment de son objet principal qui est de déterminer les affectations de zones couvrant l'ensemble du territoire du secteur urbanistique concerné, le plan contient des indications intéressant la mobilité et la voirie.

Ainsi, le plan de secteur comporte « *le tracé existant et projeté, ou le périmètre de réservation qui en tient lieu, du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie* »<sup>214</sup>.

Le plan de secteur peut également comporter « *la définition des options d'aménagement pour (...) la mobilité des biens et des personnes* »<sup>215</sup>.

309. Concrètement, seules les principales voies de communication existantes ou en projet au moment de l'adoption du plan de secteur sont indiquées, à l'exclusion des voiries communales ou vicinales qui sont hors d'échelle.

Le plan de secteur peut de ce fait constituer un outil intéressant pour une certaine gestion de la mobilité régionale voire interrégionale, mais pas pour planifier la diversification des modes de déplacement au niveau communal.

310. Le **plan communal d'aménagement** « *précise, en les complétant* », les dispositions du plan de secteur<sup>216</sup>. Pour respecter la hiérarchie des plans, le plan communal ne peut contenir de dispositions contraires à celles du plan de secteur, sauf dérogation dûment motivée et respectueuse des conditions strictement établies par le CWATUP<sup>217</sup>.

Le plan communal d'aménagement ne couvre pas la totalité du territoire d'une commune, mais seulement une portion de celui-ci. Chaque commune peut adopter un nombre illimité de plans communaux d'aménagement, en fonction des impératifs d'aménagement spécifiques à chaque partie de commune.

311. À l'instar du plan de secteur, mais de manière beaucoup plus détaillée, pour la partie du territoire communal qu'il organise, le plan communal comporte notamment « *le tracé des infrastructures de communication* »<sup>218</sup> et des « *prescriptions relatives à l'équipement et aux caractéristiques des espaces publics notamment en fonction des personnes mobilité réduite* »<sup>219</sup>.

Du fait de sa vocation principale à déterminer les prescriptions relatives à l'implantation, au gabarit, aux matériaux et à l'esthétique des constructions, le plan communal d'aménagement traite de manière accessoire des voiries et axes de communication reliant les différentes zones

<sup>213</sup> Zones d'activité économique, zones d'extraction, zones de services publics et d'équipements communautaires.

<sup>214</sup> CWATUP, art. 23, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>.

<sup>215</sup> CWATUP, art. 23, al. 2, 2<sup>o</sup>, c), deuxième tiret.

<sup>216</sup> CWATUP, art. 48, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>217</sup> CWATUP, art. 48, al. 2.

<sup>218</sup> CWATUP, art. 49, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>.

<sup>219</sup> CWATUP, art. 49, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>.

urbanisées ou non de la commune. Il reste que la voirie communale et vicinale peut être concernée au premier chef par les aménagements publics ou privés dont le détail est fixé par le plan communal d'aménagement,.

312. Le plan communal d'aménagement servira de référence pour l'alignement en l'absence de plan d'alignement ou de plan de lotissement plus précis<sup>220</sup>.

313. Le plan communal d'aménagement, lorsqu'il est relatif à la réorganisation d'un îlot urbanisé ou d'un quartier en cours d'urbanisation ou de rénovation, peut prévoir la création de nouvelles voiries destinées à assurer une meilleure desserte aux parcelles urbanisées et une meilleure mobilité locale.

Le plan communal d'aménagement doit être considéré comme un outil potentiel de création de voirie communale. Toute médaille comportant son revers, ce même outil peut également servir à la suppression de voiries existantes...

---

### 3) Les règlements d'urbanisme

314. Le CWATUP prévoit également des outils réglementaires pour assurer la meilleure cohérence et la meilleure esthétique possible en matière d'aménagement du territoire : il s'agit du *règlement régional d'urbanisme* et du *règlement communal d'urbanisme*.

315. Le **règlement régional d'urbanisme** peut contenir notamment des dispositions de nature à assurer « *la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords* »<sup>221</sup>, ainsi que « *l'accessibilité et l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif, par les personnes à mobilité réduite* »<sup>222</sup>.

316. - Ainsi, le *règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme*<sup>223</sup> est d'application aux zones dont le périmètre a été approuvé par le gouvernement wallon, soit 64 communes ou parties de commune en Région wallonne dont 15 en province de Namur<sup>224</sup>.

Dans ces zones, « *la largeur des rues, ruelles et impasses, les dimensions des places et les fronts de bâtisse doivent être maintenus dans leur état de fait actuel. Toute modification des*

---

<sup>220</sup> CWATUP, art. 57.

<sup>221</sup> CWATUP, art. 76, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>.

<sup>222</sup> CWATUP, art. 76, al. 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>.

<sup>223</sup> CWATUP, art. 393 à 405.

<sup>224</sup> Andenne, Ciney, Couvin, Mariembourg, Dinant, Bouvignes, Florennes, Gembloux, Namur, Philippeville, Profondeville, Rochefort, Auvelais, Tamines, Walcourt, Thy-le-Château.

*dimensions de ces espaces ne pourra se faire que sur base d'un plan particulier l'aménagement ou d'un plan d'alignement approuvé. »*<sup>225</sup>

En matière de traitement du sol, le règlement précise que « *les recouvrements de sol en pavés des rues, places, ruelles, impasses doivent être maintenus où ils existent. L'usage de matériaux contemporains est permis à l'occasion d'aménagements de la voirie pour autant qu'ils contribuent à maintenir ou rétablir le caractère traditionnel du recouvrement du sol. Il peut être dérogé aux prescriptions de l'alinéa 1<sup>er</sup>, lorsqu'il s'agit de voies principalement utilisées par la circulation de transit et qu'il n'existe pas d'itinéraire adéquat de contournement de la zone.* »<sup>226</sup>

Le règlement a donc, en matière de voirie, principalement pour objectif de procurer des garanties de maintien de l'intégrité des zones concernées pour éviter les aménagements esthétiquement inadéquats qui généreraient un appel de circulation automobile supplémentaire. Ces dispositions assurent la pérennité des voiries communales secondaires, particulièrement adaptées aux modes de transport alternatifs à l'automobile.

317. - Le plus usité des règlements généraux d'urbanisme, le *règlement général sur les bâtisses en site rural*, qui s'applique au territoire d'un certain nombre de communes ou de parties de communes déterminées par le gouvernement, ne comporte quant à lui aucune disposition en matière de voirie.

318. Des **règlements communaux d'urbanisme** peuvent être adoptés par le conseil communal, pour l'ensemble du territoire communal ou une partie seulement de ce territoire<sup>227</sup>.

Les communes qui ont adopté un règlement communal d'urbanisme ou dans lesquelles la conception de cet outil est en cours sont sensiblement les mêmes que celles concernées par un schéma de structure communal.

319. Le règlement communal d'urbanisme contient notamment « *en ce qui concerne la voirie et les espaces publics, les prescriptions relatives au gabarit, au mode de revêtement, au traitement du sol, au mobilier urbain, aux plantations, au parcage des véhicules, aux enseignes et procédés de publicité ainsi qu'aux conduites, câbles et canalisations.* »<sup>228</sup>

Il peut également comporter des dispositions similaires à celles des règlements régionaux d'urbanisme, mais à l'échelle plus détaillée de la commune ou de la partie de commune.

---

<sup>225</sup> CWATUP, art. 394.

<sup>226</sup> CWATUP, art. 398.

<sup>227</sup> CWATUP, art. 78, § 1<sup>er</sup>.

<sup>228</sup> CWATUP, art. 38, § 1<sup>er</sup>, al. 2, 2<sup>o</sup>.

#### 4) Les permis

320. Le CWATUP prévoit, outre les actes à portée générale que sont les schémas, les plans et les règlements, des outils à portée individuelle : les *permis d'urbanisme* et les *permis de lotir*.

321. Les **permis d'urbanisme** (anciennement *permis de bâtir*) sont les actes individuels par excellence, qui autorisent, le cas échéant sous conditions, la réalisation de projets qui comportent un impact sur l'aspect et la structure du territoire, qu'il soit rural ou urbain<sup>229</sup>.

Le permis d'urbanisme peut entraîner des conséquences en relation avec la voirie et son aménagement. Ainsi, le permis d'urbanisme peut imposer, au titre des *charges d'urbanisme*<sup>230</sup>, des aménagements spécifiques dans le cas notamment où le terrain concerné n'a pas accès à une « *voie suffisamment équipée (...), pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux.* »

Dans le respect du principe de proportionnalité, le permis peut imposer des charges relatives à la réalisation ou à la rénovation de voiries ou d'espaces verts publics aux frais de son bénéficiaire.

322. Le cas le plus habituel est l'obligation de réaliser, dans des matériaux déterminés, un trottoir et une piste cyclable lorsque la construction est située en bordure de voirie.

Mais il existe d'autres projets plus exceptionnels qui nécessitent la transformation ou l'aménagement d'un tronçon de voirie plus ou moins étendu ; ce sera le cas lorsque le terrain concerné par la nouvelle construction est situé en zone constructible desservie par un chemin, vicinal ou communal, dont l'aménagement de l'assiette ne correspond pas aux exigences de la circulation automobile, voire aux exigences de sécurité publique.

323. Lorsque le permis implique l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé d'une voirie communale existante ou l'élargissement ou la suppression de celle-ci, une procédure particulière est d'application, qui prévoit l'organisation d'une enquête publique et une décision du conseil communal sur les questions de voirie<sup>231</sup>.

Malgré le fait que le permis d'urbanisme soit un acte individuel, on constate dès lors que son contenu peut avoir des conséquences sur l'organisation collective de la mobilité par la transformation de la voirie.

324. Le **permis de lotir** est un acte plus complexe, à la fois à portée individuelle dans le chef de son bénéficiaire, et à portée collective dans la mesure où les prescriptions urbanistiques de lotissement ont vocation à s'appliquer à tout acquéreur futur de lot, et même à l'ensemble des citoyens utilisateurs de la voirie si le lotissement s'accompagne de la création de nouvelle voirie.

<sup>229</sup> Pour la liste des travaux soumis à permis d'urbanisme, cf. CWATUP, art. 84, § 1<sup>er</sup>.

<sup>230</sup> CWATUP, art. 86.

<sup>231</sup> CWATUP, art. 128 et 129.



De la même manière que pour le permis d'urbanisme, des charges d'urbanisme en liaison avec la réalisation ou la rénovation de la voirie et des espaces verts publics peuvent être imposées au lotisseur par le permis de lotir<sup>232</sup>.

325. L'enquête publique et la décision du conseil communal sont imposées dans les mêmes cas que pour un permis d'urbanisme (ouverture de nouvelles voies de communication, modification du tracé d'une voirie communale existante, élargissement ou suppression de celle-ci)<sup>233</sup>.

326. En matière de création de voirie, le permis de lotir est de loin l'outil le plus actif. Beaucoup de lotissements s'accompagnent de la création de voiries intérieures, avec ou sans issue, destinées à la desserte des lots enclavés.

Lorsque les circonstances s'y prêtent, une nouvelle voirie peut parfaitement assurer une jonction entre des voiries existantes permettant ainsi une amélioration de la mobilité du quartier, sous quelque forme que ce soit (chaussée carrossable, mais aussi chemin, piétonnier, piste cyclable, sentier).

---

## Deuxième Partie. Propositions d'actions politiques.

### Introduction

327. La loi du 10 avril 1841 a été adoptée à peine de 10 ans après la déclaration d'indépendance et l'avènement de l'État belge. À cette époque, les divisions linguistiques, n'avait pas encore influencé le paysage institutionnel et, particulièrement, constitutionnel de l'État unitaire. La structure décentralisée était centrée sur l'institution de la province, niveau intermédiaire entre l'État et les communes.

---

<sup>232</sup> CWATUP, art. 91.

<sup>233</sup> CWATUP, art. 128 et 129.

Dans un domaine aussi spécialisé et localisé sur le plan territorial que les voiries vicinales, il est naturel que la loi, émanation de la structure parlementaire de l'État, se soit contentée de déterminer les lignes de force du régime, en mettant l'accent sur les éléments les plus délicats (le financement, la surveillance et la poursuite des infractions), et délègue au niveau provincial le soin d'organiser en détail le régime dans les limites ainsi déterminées.

328. La dernière modification significative de la loi du 10 avril 1841 date de 1948 (modification des articles 23 et 24 et introduction de l'article 28bis) ; le législateur est encore intervenu en 1967 pour identifier et coordonner les dispositions de la loi avec celles du Code judiciaire, sur une question de compétence (art. 33).

L'éloignement du législateur national pour la matière de la voirie vicinale va de pair avec une évolution socio-économique qui a fait perdre au réseau vicinal sa prédominance au profit du réseau routier et, ensuite, autoroutier carrossable.

328. À la fin des années 70, à l'occasion des modifications institutionnelles qui ont amené la division du pays en trois Régions fédérées, la question de l'attribution de la compétence en la matière s'est posée.

La Constitution, dans son article 107quater (ancien ; actuel art. 39) confie au législateur le soin de désigner les matières qui seront de la compétence des Régions.

Dans la loi spéciale du 8 août 1982 de réformes institutionnelles<sup>234</sup>, la voirie est évoquée à deux reprises :

- l'art.6, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup>, donne compétence aux Régions, en ce qui concerne *l'aménagement du territoire*, pour traiter les *plans d'alignement de la voirie communale* ;

- l'art. 6, § 1<sup>er</sup>, X, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>bis, donne compétence aux Régions, en ce qui concerne *les travaux publics et le transport*, pour traiter du 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 belge<sup>235</sup>.

Il est ainsi établi que l'État fédéral n'est plus compétent pour légiférer dans les domaines qui touchent la voirie en général, et en particulier à la voirie vicinale. La loi du 10 avril 1841 peut dès lors, à tout moment, faire l'objet de modifications ou d'une refonte complète par le législateur régional.

329. En Région wallonne, aucun décret n'a à ce jour été adopté pour modifier, abroger purement et simplement ou remplacer certaines dispositions de la loi du 10 avril 1841. Cette situation unique de survivance d'une loi du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle dans le corps réglementaire applicable en Région wallonne n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés de lecture et d'application des dispositions de la loi ancienne, comme nous avons eu l'occasion de le constater dans le cadre de la première partie de la présente étude.

<sup>234</sup> M.B., 15 août 1980.

<sup>235</sup> Disposition introduite par la loi spéciale du 16 juillet 1993, art. 2, § 9 ; M.B., 15 août 1980.

L'intérêt de cette absence d'exercice récent du pouvoir normatif de la Région permet aujourd'hui, alors même que la matière est devenue d'une actualité brûlante, de bénéficier des enseignements tirés des réglementations contemporaines dans les branches apparentées (protection de l'environnement et urbanisme). Une analyse attentive des réglementations récentes devrait permettre d'éviter un certain nombre de pièges qui ont parfois mené de grandes difficultés d'exécution lors de l'entrée en vigueur des régimes établis par les décrets adoptés dans les années 80. Beaucoup de réglementations thématiques ont connu un grand nombre de modifications et ajustements dans les années qui ont suivi leur entrée en vigueur.

330. Dans une première subdivision, nous examinerons les grandes orientations des réponses que le **législateur régional** pourrait apporter aux insuffisances et anachronismes de la loi du 10 avril 1841 par l'adoption d'un nouveau décret-cadre qui se substituerait à cette loi.

Dans une deuxième subdivision, on s'attachera à recenser les opportunités qui s'offrent à **l'autorité provinciale** d'améliorer la situation actuelle de la voirie vicinale et de préparer l'avènement de la nouvelle réglementation qui verra probablement le jour dans la prochaine décennie.

Dans une troisième subdivision, il sera question du rôle des **autorités communales**, tant dans le cadre du partenariat indispensable avec l'autorité régionale qu'au niveau de son action de terrain et son rôle d'interlocuteur de proximité dans la gestion des situations conflictuelles.

---

## **A. Niveau régional**

### 1) Initiatives actuelles

331. Le RAVeL, *Réseau autonome des voix lentes*, était, à la fin des années 90, la première initiative significative de la Région wallonne en matière de revalorisation des voies de communication dites secondaires en vue de renforcer leur utilisation par les utilisateurs non motorisés.

Le projet a donné et donne encore de bons résultats en permettant, progressivement, l'ouverture d'itinéraires souvent la plupart du temps trans-communaux, outils de promenade et de communication par l'emprunt d'anciennes voies ferrées désaffectées et déferées dont l'assiette a été réaménagée, ainsi que d'anciens chemins de halage en bordure du réseau navigable wallon.

332. A la fin de l'année 2004 est apparu le projet de *Voies vertes communales*, à l'instigation du ministre des Affaires intérieures de la Fonction publique.

Ce qui est devenu le *Plan d'itinéraires communaux verts*, ou PICVerts, a été lancé en mars 2005 et a pour objectif, selon des sources de l'administration régionale<sup>236</sup>, « *la création d'un réseau local cohérent de voies communale pour usagers lents (voies vertes, chemins et sentiers vicinaux), la promotion de son usage et sa protection, tant au niveau naturel que patrimonial.* »

333. Le programme a permis, dans un premier temps, de développer neuf projets pilotes dans 13 communes de Wallonie.

Comme le montrent les fiches de présentation des projets pilotes<sup>237</sup>, la première approche globale est destinée à déterminer quelles sont les priorités, sur le territoire des communes sélectionnées, en matière de mobilité alternative à la circulation automobile.

Lorsque les communes ont sélectionné les itinéraires qu'elles vont développer, elles recensent les travaux nécessaires à l'aménagement des voiries existantes pour permettre leur accès aux piétons, cyclistes et cavaliers.

Les projets pilotes devraient permettre de valider une démarche tenant en quatre temps :

« - mise au point d'une méthode pour la réalisation d'un état des lieux et d'une mise à jour documentaire de l'Atlas des voiries vicinales de 1841 par les communes ;

- réalisation, promotion et entretien d'un réseau local cohérent de voies communales pour usagers lents ;

<sup>236</sup> Site Internet de la Direction générale des Pouvoirs locaux - cellule « Voies vertes communales ».

<sup>237</sup> En consultation libre sur le site indiqué sous la note précédente.

*- mis en place d'une application cartographique régionale de gestion et de diffusion de l'information sur les itinéraires parcourant les chemins, sentiers et voies vertes des communes wallonnes ;*

*- sensibilisation à l'utilisation de ces itinéraires. »<sup>238</sup>*

334. La première phase du processus intéressera particulièrement les chemins et sentiers vicinaux. L'ambition est d'analyser la situation de terrain dans les communes, de réaliser un état des lieux et de cartographier les chemins et sentiers vicinaux existants.

La première étape prévoit également un projet de numérisation de l'Atlas des voiries vicinales de 1841, ce qui permettra de disposer de l'information en ligne.

335. Il s'est vite avéré que l'inventaire complet des voiries vicinales sur le territoire de chaque commune sélectionnée est une démarche impossible à réaliser dans le cadre du projet PICVerts, tant le travail de terrain est compliqué par des situations factuelles hors de toute correspondance avec les indications qui figurent sur les plans de l'Atlas.

De plus, un inventaire complet ne pourrait pas éviter de mettre en évidence un certain nombre de conflits d'utilisation, d'usurpations et d'empiètement sur un nombre important de voiries vicinales.

Les communes sélectionnées pour la première phase du projet se sont donc limitées à identifier les itinéraires les plus manifestement utiles à la circulation non carrossable, en essayant d'éviter les situations conflictuelles, et particulièrement celles demandant un traitement juridictionnel.

L'inventaire complet ne passera pas non plus par la numérisation de l'Atlas, opération technique dénuée de liaison avec la réalité de terrain. L'intérêt de l'opération n'est cependant pas négligeable puisqu'elle permettra aux personnes intéressées et aux administrations d'utiliser les éléments figurant à l'Atlas sans déplacement et, surtout, sans risque d'abîmer davantage les feuillets séculaires du vénérable document.

336. On l'aura compris, le projet PICVerts, même s'il est indéniablement intéressant pour permettre le réaménagement de quelques dizaines de kilomètres de voies vertes destinées aux usagers non motorisés, n'est cependant pas la voie par laquelle la matière des chemins et sentiers vicinaux connaîtra une évolution significative.

---

## 2) Initiative décrétable

337. Sur le plan législatif, le législateur régional se trouve confronté à deux outils obsolètes qui sont indéfectiblement liés : la loi du 10 avril 1841, d'une part, et l'Atlas des chemins vicinaux, d'autre part.

---

<sup>238</sup> *Idem.*

En utilisant les compétences qui lui sont dévolues par la loi spéciale du 8 août 1980, le parlement wallon pourrait voter demain un décret destiné à remplacer la loi de 1841.

a) Question préalable : distinction de statut

338. La question pourrait se poser de savoir si la distinction de statut entre la *voirie communale* (ou innommée) et la *voirie vicinale* doit être maintenue.

Les deux types de voiries sont effectivement très proches, tant dans leurs caractéristiques physiques que dans le traitement juridique dont elles font l'objet (notamment dans le cadre de la nouvelle loi communale et du Code de la démocratie locale et la décentralisation).

L'unification des deux voiries ne se justifierait toutefois que si les provinces devaient être éliminées du paysage institutionnel belge, ce qui n'est pas aujourd'hui d'actualité. En effet, il n'existerait alors plus aucune possibilité rationnelle de traduire de façon spécifique un traitement différencié entre la voirie communale et la voirie vicinale, toutes les voiries autres que régionales devant alors manifestement relever du seul niveau communal.

La présence du niveau provincial dans la structure institutionnelle de l'Etat présente, en matière de voirie, un certain nombre d'avantages :

340. - Le premier de ces avantages, et non le moindre, est l'indispensable articulation des niveaux communaux et provinciaux qui demeurent complémentaires dans la quasi-totalité des opérations en relation avec les chemins et sentiers vicinaux.

Ces opérations entraînent le plus souvent une *prise d'initiative* par l'autorité communale, la plus proche terrain. La *procédure* est également dirigée par l'autorité communale, mais sous le *contrôle* de l'autorité provinciale. Au terme de la procédure, le conseil communal transmet à l'autorité provinciale une *proposition de décision*, cette dernière étant investie de la compétence de *décision* ou d'*approbation*, selon les cas, intervention finale sans laquelle aucune politique ne peut s'exercer sur le terrain.

341. - Un autre avantage significatif de l'intervention de l'autorité provinciale réside dans le regard plus élargi qui sera porté sur chaque dossier ponctuel proposé par la commune, permettant non seulement une juste répartition des ressources provinciales (matérielles et humaines) pour des projets répartis sur l'ensemble du territoire de la province, mais aussi la mise en corrélation de projets distincts dans des communes distinctes mais permettant des liaisons d'itinéraires utiles pour tous les usagers.

342. - Une matière aussi épineuse que celle des chemins et sentiers ne peut faire l'économie de la participation citoyenne. Elle se manifeste formellement lors de l'enquête publique et par le contrôle marginal de terrain qu'exercent tous les utilisateurs de la voirie.

Sur le plan institutionnel, une garantie démocratique est également matérialisée par la pluralité d'échelons administratifs internes auprès desquels les décisions pourront être analysées et, le cas échéant, remises en cause.

À l'heure actuelle, le gouvernement wallon n'intervient, sur base de la loi de 1841, qu'en de très rares occasions pour l'approbation ou la validation d'un certain nombre de décisions prises en matière de voiries vicinales.

Dans les réglementations modernes en relation avec l'environnement, la tendance est de reporter sur l'échelon communal la plénitude des compétences de décision en premier degré, et de confier à l'autorité régionale des compétences en matière de recours administratif interne, permettant un réexamen complet du dossier, tant sur le plan de la légalité que de l'opportunité.

La particularité du régime établi par la loi de 1841 est de répartir les compétences entre trois niveaux de pouvoir (Région, province, commune) et non seulement deux (Région et commune). Sur le plan des garanties démocratiques et pour autant que les compétences soient exercées à chaque niveau de pouvoir avec soin et indépendance, le citoyen a tout à gagner à voir maintenu le régime actuel.

À défaut de l'organisation formelle par le décret d'un tel système de partage des compétences et, en particulier, d'un système de recours administratifs internes, les personnes intéressées en sont réduites à devoir envisager, en cas d'irrégularité, manifeste ou supposée, d'un acte réglementaire ou d'une décision, un recours auprès du Conseil d'État, haute juridiction administrative dont l'accès est moins aisé et, surtout, qui ne connaît que d'un contentieux de légalité ; le Conseil d'État ne peut prendre une décision qui se substituerait à l'acte qui est déféré devant lui, mais peut « seulement » constater l'irrégularité de l'acte en question au regard de la réglementation qui est d'application et des principes généraux de droit administratif pertinents en la matière.

343. - Les provinces disposent d'une administration organiquement indépendante de celle de la Région et, naturellement, de celle des communes.

Le commissaire voyer, et, plus largement, le Service technique de la province, constituent des ressources indispensables au bon exercice de la surveillance et à la conception de projets techniques et de travaux d'amélioration de la voirie de qualité.

L'alternative pourrait être de confier à une branche de l'administration régionale, liée au ministère des Pouvoirs locaux et/ou au ministère d'Équipement et des Transports, les missions qui sont actuellement exercées par les commissaires voyers et le Service technique de la province. Mais cette solution ne paraît pas satisfaisante, particulièrement au niveau de la surveillance.

On constate en effet que dans d'autres matières liées à l'environnement (permis d'environnement, établissements classés, urbanisme), les services administratifs de la Région chargés du contrôle et de la constatation des infractions (DPE et fonctionnaires techniques en matière d'environnement, fonctionnaires délégués en matière d'urbanisme) sont débordés par l'ampleur de la tâche et ne suffisent pas pour assurer un contrôle permanent en dehors des cas les plus manifestes, qui soit entraînent des conséquences graves, soit font l'objet de plaintes et dénonciations par des tiers intéressés.

Au vu de ces expériences, le rôle central du commissaire voyer pour la surveillance et la poursuite et la constatation des infractions n'a pas la garantie d'être repris de manière aussi efficace par un fonctionnaire ou un service régional, même décentralisé.

344. - La voirie communale, et principalement la voirie carrossable, est gérée sur base des dispositions pour le moins laconiques de la nouvelle loi communale et du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il n'existe pas, pour la voirie communale, de dispositions équivalentes à celles figurant actuellement dans la loi du 10 avril 1841.

Cette situation juridique présente l'avantage, pour l'autorité communale, d'une grande souplesse de fonctionnement et d'organisation en matière de voirie communale, mais présente par contre l'inconvénient du manque de transparence et de garantie démocratique pour les citoyens utilisateurs de la voirie et tiers intéressés (riverains).

Assimiler, d'un point de vue juridique, la voirie vicinale à la voirie communale entraînerait, à défaut de la création d'un corps réglementaire nouveau, la perte d'un outil réglementaire complet et structuré.

---

*b) Pistes pour un décret régional sur la voirie vicinale*

345. Il est indispensable que tout futur décret destiné à remplacer la loi de 1841 respecte à la fois, pour assurer la continuité, la structure et la cohérence du système mis en place par la loi ancienne et, d'autre part, les exigences d'écriture et de contenu des corps réglementaires contemporains.

346. - Une première partie devra nécessairement proposer des **définitions** de tous les termes principaux utilisés dans le corps réglementaire.

On reviendra en particulier sur les notions de chemins et de sentiers que le législateur de 1841 a renoncé à préciser davantage, confiant cette tâche aux cours et tribunaux dans le cadre du règlement de litiges.

Même si toute définition peut rester sujette à une certaine interprétation, il n'est pas raisonnable de conserver un tel flou autour de l'objet même de la réglementation. Les définitions accentuent aussi le caractère prévisible du décret en procurant à ses lecteurs la possibilité de déterminer *a priori* ses cas d'application ou si une recherche dans d'autres réglementations est nécessaire (Code civil, Code rural,...).

347. - Le **champ d'application** précis de la réglementation et l'**objectif** qu'elle poursuit doivent être déterminés dans le chapitre introductif de tout décret moderne. Il ne s'agit pas nécessairement de dispositions directement opérationnelles, mais qui permettent néanmoins de situer la matière dans les différents champs pertinents (géographique, institutionnel,...).

347. - Pour respecter la logique qui a présidé à la mise en place la voirie vicinale, il conviendra de déterminer ensuite les documents et procédures permettant de déterminer la



**portée matérielle** de la réglementation, c'est-à-dire l'identification des chemins et sentiers vicinaux de façon concrète.

Les références existantes (tableau et Atlas des chemins vicinaux, décisions ultérieures du conseil communal) sont naturellement fondamentales. La question se pose de savoir comment la mise en corrélation de ces références avec la situation de terrain pourra être concrètement réalisée (cf. *infra*).

348. - Le décret reprendra l'identification des **autorités compétentes** pour l'exercice de tous les actes, matériels et juridiques, qui touchent la voirie vicinale : décisions en matière d'ouverture, de suppression et de modification, délégations de compétences réglementaires, organisation du régime de surveillance et de sanctions,...

S'agissant d'un décret-cadre puisque, par hypothèse, les provinces conserveront une compétence réglementaire d'exécution (cf. *infra*), ces dispositions ne doivent pas entrer dans un détail trop approfondi du régime mis en place.

349. - Une partie importante concernera les **procédures** qui seront mises en oeuvre, aux différents échelons (Région, province, commune) à chaque étape administrative en relation avec la voirie vicinale.

En particulier, il sera nécessaire de prévoir de façon complète et détaillée l'itinéraire du dossier devant amener à une création, suppression ou modification de la voirie, ainsi que les formes et modalités des recours.

Il est également impératif, dans cette partie de la réglementation, de valoriser l'outil de la concertation et de l'enquête publique, non seulement sur le territoire de la commune lorsque le projet n'a pas de retombées à l'extérieur de ses frontières, mais également à l'égard des communes voisines lorsque le projet est susceptible d'exercer une influence sur la situation de leur propre voirie.

Ces dispositions procédurales sont généralement adoptées sous la forme d'arrêtés d'exécution par le gouvernement wallon, ce qui permet au législateur de ne pas se perdre dans des modalités trop pointues d'application de la loi, qui y gagne en lisibilité. Cette répartition des compétences entre décret et arrêté permet aussi de ménager une plus grande souplesse en cas de nécessité de modifications révélée par la pratique.

350. - Les modes de **financement** de l'entretien et de l'amélioration de la voirie vicinale seront simplifiés puisqu'il ne sera plus fait appel qu'aux ressources publiques communales, à l'exclusion du recours à la contribution en nature des propriétaires riverains et du régime des corvées.

Il ne serait cependant pas inintéressant d'offrir la possibilité aux communes qui le souhaitent d'entrée dans des relations de partenariat avec les propriétaires riverains et, lorsqu'elles existent, les structures associatives réunissant des utilisateurs habituels de la voirie vicinale.

Les conventions qui en résulteraient pourraient organiser un système de mutualisation de la prise en charge de l'entretien et du petit aménagement de la voirie vicinale, suivant des distinctions qui seront propres à chaque situation ponctuelle. Même si le financement restera

d'origine publique, le partenariat ainsi créé permettrait une participation démocratique renforcée et la contribution volontaire des citoyens premiers intéressés au maintien et à l'amélioration de l'outil.

Une telle formule présenterait aussi l'avantage considérable d'alléger la tâche des fonctionnaires communaux et provinciaux en matière de surveillance : les partenaires associatifs et privés pourront être chargés d'aviser les autorités compétentes de problèmes que pourraient présenter les voiries confiées à leurs bons soins.

À l'heure où le régime de la corvée n'est plus de mise mais où celui de la *peine de travail*<sup>239</sup>, dans le domaine pénal, prend de l'ampleur à titre substitutif des peines classiques, il n'est pas dénué de sens de valoriser les initiatives citoyennes et la participation volontaire aux missions de l'administration par les personnes premières intéressées.

351. - Le décret contiendra un chapitre essentiel en matière de **surveillance et de sanctions**, anciennement qualifié dans la loi de 1841 de *police des chemins vicinaux*.

Seront repris, de manière distincte, les dispositions relatives à la *surveillance* et à la *constatation des infractions* ainsi qu'aux compétences qui sont attribuées aux différents agents de l'administration à cette fin.

Ensuite, le décret devra prévoir un régime de *sanctions administratives* à établir dans le détail par l'autorité communale, comme le lui permet désormais le Code de démocratie locale et de la décentralisation<sup>240</sup>, le cas échéant sur base d'une typologie établie par le règlement provincial auquel le décret attribuera cette compétence.

Les dispositions pénalement sanctionnées de la loi pourront donner lieu, selon la gravité des infractions, à des *peines* de police ou correctionnelles, décret déléguant au niveau provincial le soin de déterminer les comportements qui pourront être qualifiés d'infractions.

---

### c) Détermination cartographique des chemins et sentiers vicinaux

352. La nécessité d'une refonte complète de l'Atlas des chemins vicinaux fait l'unanimité.

La difficulté est de mettre sur pied une approche systématique qui permettra d'éviter que cette opération de grande envergure n'aboutisse à l'abandon ou à l'oubli d'un nombre trop considérable de chemins et sentiers repris actuellement à l'Atlas.

La difficulté réside également dans la transposition des données présentes dans le tableau et les planches de l'Atlas sur des plans à l'échelle la plus détaillée possible sans perte d'information.

---

<sup>239</sup> Code pénal, art. 7 et 37ter à 37quinquies.

<sup>240</sup> Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 2005, de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale (M.B., 23 juillet 2004) qui autorise le conseil communal à établir des peines de police et des sanctions administratives en cas d'infractions à ses règlements ou ordonnances et qui, en contrepartie de cette habilitation nouvelle, abroge le Titre X du Livre II du Code pénal, qui traite des contraventions de première, deuxième, troisième et quatrième classes.

Les outils techniques utilisés lors de la confection de l'Atlas originel ne permettaient pas, au milieu du XIXe siècle, de parvenir à une précision comparable à ce que l'instrumentation actuelle autorise. Il est reconnu que la précision des mesures géométriques de l'Atlas va décroissant plus on s'éloigne des centres agglomérés au départ desquels les repères ont généralement été désignés.

Les modifications topographiques naturelles peuvent également intervenir : chemin bordant un ruisseau ou une rivière dont le lit a progressivement évolué, chemin situé en bordure d'une formation rocheuse sujette à éboulement ou à exploitation (carrière), chemin traversant une zone ayant fait l'objet de travaux de grande envergure en vue de son aménagement incompatible avec le maintien du tracé de la voirie (bassin d'orage, lac artificiel, travaux de génie civil en relation avec la grande voirie,...).

353. La réalisation d'un nouvel atlas général des chemins et sentiers vicinaux ne pourra donc pas s'épargner des relevés de terrain systématiques sur le territoire de chaque commune.

Les mesures et constatations ainsi recueillies permettront, par juxtaposition, de constater l'état d'évolution du tracé et des caractéristiques intrinsèques (largeur de l'assiette, aménagement) de chaque voirie par rapport à sa description et à son tracé portés dans le tableau et le plan accompagnant l'Atlas originel.

Les rectifications d'itinéraire qui correspondent manifestement à des erreurs de mesures à l'époque de la confection de l'Atlas originel pourront être portées sur le nouveau plan, la difficulté étant de faire la distinction entre les erreurs susceptibles d'être corrigées et les modifications volontaires ou accidentelles, sur le terrain, du tracé des voiries concernées : ces dernières ne pourront plus être considérées comme des voiries vicinales suivant l'Atlas et devront, à défaut de décision explicite leur conférant ce statut, apparaître en tant que voirie innommée.

354. Indépendamment des indications portées par l'Atlas, les relevés de terrain permettront également de mettre en évidence les itinéraires alternatifs ou les nouveaux passages créés par le cheminement régulier pendant la durée nécessaire pour en prescrire l'utilisation définitive.

Sous réserve des contestations qui ne manqueront pas de se manifester dans le chef des propriétaires riverains, la nouvelle cartographie pourra asseoir définitivement le statut de chemin vicinal des emprises qui ne faisaient pas partie des indications de l'Atlas originel.

355. Le danger de l'opération réside toutefois dans la mise en évidence de l'imminence de l'échéance de la prescription acquisitive du droit de passage, incitant le propriétaire de l'assiette concernée à interrompre la prescription par toutes voies de droit, et entraînant ainsi la désaffectation du chemin en devenir.

Dans ce type de situation, il appartiendra au décret de renvoyer à l'autorité communale la compétence administrative de décider explicitement l'ouverture d'une nouvelle voirie au droit de l'itinéraire qui aura été privé du bénéfice de la prescription acquisitive de passage, si cet itinéraire présente un intérêt réel pour la mobilité publique sur le territoire de la commune. Ce

sera naturellement le plus souvent le cas, puisque, toujours par hypothèse, la voirie aura été empruntée de manière régulière pendant une durée significative.

356. Lors des levés de terrain, la transposition des modifications, créations et suppressions de voirie vicinale postérieures à la confection de l'Atlas, décidées par le conseil communal, seront normalement d'autant plus aisées que la modification à la voirie est récente ; les plans qui les portent seront en effet, par hypothèse, d'une précision et d'une actualité suffisantes (repères environnants) pour permettre la reproduction rapide dans la nouvelle cartographie.

357. Enfin, l'occasion sera offerte aux autorités communales d'identifier les itinéraires de liaison que le développement urbanistique du territoire communal aura rendu utiles à la mobilité intra-communale.

Dans la plupart des régions de la Wallonie, l'essor urbanistique connu depuis les années 60 s'est matérialisé par le prolongement des zones agglomérées vers des parties décentrées du territoire communal. Depuis l'entrée en vigueur des plans de secteur, dans les années 70 et 80, l'évolution du bâti résidentiel, en particulier, se manifeste dans les zones réservées à cette destination (zone d'habitat et zone d'habitat à caractère rural, zone d'extension d'habitat, appelées aujourd'hui zone d'aménagement concerté).

Les quartiers ou noyaux d'habitations qui ont ainsi vu le jour sont le plus souvent relativement distants des lieux de vie publique (écoles, commerces, administrations, centres culturels et sportifs), généralement situés au centre des agglomérations. Leur accès n'est à ce titre possible que par la voie carrossable.

Dans ces zones qui ne sont pas nécessairement sillonnées par des voiries vicinales portées à l'Atlas et maintenues en état de viabilité, il pourrait se justifier de proposer la création de nouvelles voiries vicinales.

Même si cette démarche n'est *a priori* pas techniquement facile ni politiquement et économiquement confortable, la refonte globale de l'Atlas, avec les relevés de terrain qui devront nécessairement l'accompagner, est l'occasion rêvée pour procéder à ce type d'ajustement.

Idéalement, cette action proactive et ces initiatives volontaires devraient accompagner chaque projet d'urbanisation nouvelle d'une partie du territoire communal dénué de desserte vicinale, mais c'est loin d'être le cas.

358. Les outils mis en place dans le cadre du projet PICVerts (cf. *supra*) sont intéressants mais insuffisants pour rencontrer l'objectif global et complet de refonte du système évoqué ci-avant. L'idée essentielle à en retenir est celle d'uniformiser les méthodes de levés de terrain et de transposition cartographique de l'Atlas des chemins vicinaux actuels à l'ensemble du territoire de la Wallonie.

Pour ce faire, les agents de terrain devront être équipés d'une grille d'identification précise et des modules informatiques de superposition des cartes topographiques et géographiques actuelles avec les données de l'Atlas, précédemment digitalisé en tenant compte des prescriptions littérales qui figurent dans le tableau qui accompagne l'Atlas.

Idéalement, cette opération devrait être réalisée dans le laps de temps le plus réduit possible, pour éviter des incompatibilités d'observations et de transposition, notamment lorsque la voirie vicinale dépasse les limites communales.

359. Lorsque le tracé de certains chemins ou sentiers posera des difficultés, il reviendra au décret de prévoir l'indication dans l'Atlas de symboles particuliers indiquant le caractère conflictuel du tracé en cause.

Le décret devra prévoir le délai maximum dans lequel l'autorité communale sera tenue de convenir, avec les tiers à l'origine de la difficulté, d'une solution définitive concernant le tracé contesté. À défaut soit de solution matérialisée sur le terrain, par la levée des obstacles à la circulation, soit d'une délibération explicite du conseil communal statuant sur le sort de l'itinéraire en cause, la commune sera contrainte d'introduire une procédure contentieuse auprès de Justice de Paix du canton pour que le litige soit traité et réglé définitivement par la voie juridictionnelle.

Cette méthode de règlement des conflits en deux étapes permettra à la fois de ménager une concertation en vue d'une solution négociée, et, d'autre part, d'éviter l'enlisement de situations conflictuelles par le recours au pouvoir de décision du judiciaire lorsqu'un délai raisonnable sera écoulé et qu'aucun accord n'a pu être obtenu.

À l'issue du délai ainsi déterminé, la situation de la voirie vicinale devrait être stabilisée de manière optimale, même s'il restera toujours des situations évolutives et potentiellement conflictuelles qui entraîneront la nécessité de réajustement permanent.

360. Ce n'est que lors que la nouvelle cartographie aura été définitivement établie que l'Atlas des chemins vicinaux actuellement en vigueur pourra perdre son caractère réglementaire et ne subsister qu'à titre de simple référence historique, voire d'outil d'interprétation s'il devait encore subsister quelque doute sur la portée matérielle du nouvel Atlas.

On attirera également l'attention sur le danger de mettre en chantier, en matière de révision de l'Atlas, des initiatives ponctuelles et partielles qui, certes, répondront à certains besoins urgents de mobilité, mais présenteraient le risque majeur de mépriser l'essentiel de la difficulté pour la revalorisation des parties de la voirie vicinale qui pose le plus problème.

---

## **B. Niveau provincial**

### 1) Situation actuelle

361. A l'heure actuelle, la province exerce les compétences qui lui sont confiées par la loi du 10 avril 1841. Les institutions provinciales sont omniprésentes dans tous les domaines abordés par la loi.

- Art. 7, 8, 9 et 10

361. Ces dispositions sont en relation avec la **reconnaissance** et la **délimitation** des chemins vicinaux qui sont à l'origine de l'Atlas.

Elles organisent également le recours qui pourrait être introduit par les personnes intéressées contre les décisions du conseil communal statuant sur leur réclamation portant sur la détermination des plans reprenant la voirie vicinale ainsi que la décision définitive d'arrêter les plans.

Même si ces dispositions sont encore aujourd'hui d'application, elles ne pourraient être utilisées que dans le cas d'une révision globale des plans pour la réalisation d'un nouvel Atlas des chemins vicinaux.

Il reste qu'en l'absence de décret établissant un régime différent, la procédure prévue à ces dispositions pourrait donner lieu à l'exercice, par la députation permanente, d'un rôle déterminant dans l'élaboration d'une nouvelle édition de l'Atlas : d'une part, la députation permanente tranchera sur recours contre les décisions qui seront prises par le conseil communal en matière de réclamations portant sur le contenu des plans et, d'autre part, la députation permanente arrêtera définitivement les plans, ce qui constitue la compétence la plus fondamentale en la matière.

- Art. 13

362. Cette disposition prévoit la possibilité pour les conseils provinciaux de statuer sur les **dépenses** qui seraient à charge des propriétaires riverains, là où l'usage en est établi, pour l'entretien et l'amélioration des chemins vicinaux.

La même disposition prévoit que la députation permanente est compétente pour pourvoir provisoirement à l'entretien des chemins qui font l'objet d'une contestation. Comme il n'existe plus, à l'heure actuelle, de charges imposées aux propriétaires riverains en matière d'entretien et d'amélioration, cette disposition n'est plus d'une grande utilité.

- Art. 18

363. Cette disposition permet à la députation permanente de **convertir** en argent les prestations en nature (corvées). Les corvées étant définitivement entrées dans l'histoire, la disposition ne présente plus d'intérêt à l'heure actuelle.

- Art. 22

364. La députation permanente, en cas de carence des communes, peut, suivant cette disposition, faire **dresser d'office** le devis des travaux, arrêter les rôles d'imposition nécessités par lesdits travaux et en ordonner l'exécution et le paiement sur la caisse communale.

Cette disposition consacre un véritable pouvoir de substitution dans le chef de l'autorité provinciale en cas de carence de la commune en matière d'entretien et d'amélioration des chemins vicinaux. L'exercice de ce droit permettrait de suppléer les carences des communes dans la programmation de travaux nécessités par la restauration de la viabilité de certaines voiries dégradées ou sur laquelle le passage est entravé par diverses causes.

- Art. 23

365. Cette disposition prévoit l'intervention de la députation permanente dans des situations distinctes en matière **d'impositions spéciales** :

- d'une part, lorsque des impositions spéciales pour l'entretien à l'état de viabilité de certains chemins doivent être dressées à charge d'exploitants qui utilisent la voirie à des fins industrielles et dont le siège d'exploitation est situé sur le territoire d'une autre commune que sur le territoire de laquelle les dégradations ont eu lieu ou s'il s'agit d'un chemin vicinal de grande communication ;

- d'autre part, dans tous les autres cas, lorsque l'exploitant qui se considérera surtaxé par la décision du conseil communal introduira un recours, avec droit d'appel auprès du gouvernement wallon, contre des impositions spéciales qui auraient été levées contre lui.

Cette disposition conserve son potentiel et permettrait de disposer des ressources souvent manquantes pour les réparations nécessitées par les dégâts occasionnés par le charroi spécifique d'une exploitation industrielle ou forestière, même non permanente, utilisant la voirie vicinale.

Le même objectif pourrait être atteint par des conditions particulières d'exploitation figurant dans le permis d'environnement de l'entreprise en cause. La question est cependant controversée en droit : le permis d'environnement n'a pas vocation à s'appliquer en dehors du périmètre de l'exploitation, et ses conditions particulières ne peuvent dès lors normalement concerner des voiries publiques extérieures au site d'exploitation.

- Art. 24, 25 et 26

366. Ces articles concernent la possibilité pour le Roi de déclarer un **chemin vicinal de grande communication** et d'en imposer les modalités d'aménagement.

Cette décision ne pourra être prise par le Roi qu'après avoir recueilli l'avis de la députation permanente.

La députation permanente pourra désigner les communes qui devront contribuer aux dépenses d'entretien et d'aménagement de la voirie vicinale de grande communication ainsi que la proportion qui revient à chacune d'elles.

Le gouverneur de la province pourra introduire un recours auprès du gouvernement wallon contre la décision de députation permanente.

Lorsque le chemin intéresse des communes appartenant à des provinces différentes, les députations permanentes rendront un avis précédant la décision, par le gouvernement wallon, portant sur l'aménagement de ladite voirie ainsi que sur la prise en charge du coût.

L'autorité provinciale pourra décider d'attribuer des subventions pour l'entretien et amélioration des chemins vicinaux de grande communication ou même des chemins vicinaux ordinaires, dans des cas spécifiques.

- Art. 27

367. Cette disposition se rapproche, dans son mécanisme, du pouvoir de substitution prévu à l'article 22 de la loi.

L'article 27 donne compétence à la députation permanente de prendre **l'initiative** du redressement, de l'élargissement ou de la suppression des chemins vicinaux. Si cette initiative n'est pas suivie de la délibération *ad hoc* du conseil communal, la députation permanente peut ordonner d'office les travaux et pourvoir à la dépense sur fonds communaux, moyennant l'approbation du gouvernement wallon.

On constate une fois encore que le pouvoir d'initiative et d'action de l'autorité provinciale est destiné à suppléer les carences de l'autorité communale, les pouvoirs concurrents des deux niveaux institutionnels devant profiter, avant tout, à la pérennité et à la viabilité de la voirie vicinale.

- Art. 28 et 28bis

368. Ces dispositions prévoient les **modalités** selon lesquelles l'ouverture, la suppression, le changement et le redressement d'un chemin vicinal peuvent avoir lieu. La députation permanente exerce, dans tous les cas, un rôle déterminant.

Dans le cadre de la procédure prévue à l'article 28, concernant l'ouverture, la suppression et le changement d'un chemin vicinal, c'est la députation permanente qui statue, sur proposition du conseil communal et sauf recours au gouvernement wallon de la part des communes ou des tiers intéressés.

Dans le cadre de la procédure prévue à l'article 28bis, la députation permanente rend un avis sur le projet d'ouverture ou de redressement d'un chemin vicinal sur base d'un plan général d'alignement, la décision du conseil communal en la matière ne devenant exécutoire qu'à dater de l'approbation par le gouvernement wallon.

À défaut de refonte complète de l'Atlas suivant les modalités prévues aux articles 1 à 12 de la loi, les articles 28 et 28bis sont les dispositions les plus utilisées lorsque des modifications à la voirie vicinale s'imposent. La députation permanente exerce dans cette hypothèse les compétences les plus importantes qui soient et leur pratique et leur jurisprudence en la matière



permettront une certaine prévisibilité des cas de figure dans lesquels ces différentes opérations pourront être admises.

- Art. 30 et 31

369. Par ces dispositions sont établies l'existence de **l'administration provinciale** spécifique en matière de voirie vicinale ainsi que les compétences qu'elle exercera en matière de recherche et de constatation des infractions.

Le commissaire voyer, autorité centrale en la matière, verra son statut, ses missions et ses prérogatives précisées par les règlements provinciaux auxquels la loi renvoie. On notera que le statut des commissaires voyers et des membres du Service technique de la province sera extrait des règlements provinciaux sur la voirie vicinale pour être intégré dans l'arrêté fixant le cadre organique de la province.

- Art. 32

370. Cette disposition confie au règlement provincial le soin d'établir les **obligations et interdictions** en matière de voirie vicinale ainsi que le régime des **sanctions pénales** qui sont associées à l'irrespect de ces obligations et interdictions.

- Art. 37, 38 et 39

371. Ces dispositions règlent quelques **questions particulières** que devront intégrer les règlements provinciaux : bornage et récolement des plans, surveillants de travaux, révision des règlements existants.

\*            \*

\*

372. Ce bref rappel du contenu des dispositions de la loi de 1841 a montré à quel point la députation permanente et le conseil provincial sont centrales dans le régime des chemins vicinaux.

Plus de la moitié des dispositions de la loi contiennent une habilitation ou une délégation explicite d'autorité ou de compétence aux institutions provinciales. Il a été mis en évidence, dans le cadre de l'examen de la loi (cf. première partie) que le recours systématique au niveau provincial pour les décisions et missions de quelque importance en matière de voirie vicinale résulte de la méfiance systématique du parlement de l'époque à l'égard des autorités communales, soupçonnées d'être le siège et l'enjeu d'intérêts contradictoires du fait de leur trop grande proximité avec les citoyens.

Même si cette vision paternaliste du législateur n'est plus aujourd'hui de mise, il reste que l'autorité provinciale et son administration sont toujours investies d'une confiance qui doit se traduire par des initiatives et des décisions guidées par l'intérêt public, le cas échéant en suppléance des communes lorsque cela s'avère nécessaire.

## 2) Renforcement de l'exercice des compétences provinciales

### a) Conseil provincial - Règlement provincial

373. Malgré la relative récence du règlement provincial sur la voirie vicinale de la province de Namur (1969), une révision globale de ce règlement paraît être l'initiative la plus urgente à engager.

Lors de l'examen des dispositions du règlement provincial, la relative incohérence de sa structure et de la répartition des 26 articles dans les quatre chapitres sont clairement apparues.

Sur la forme, le règlement mérite une refonte globale qui en permettrait une lisibilité accrue et donc une meilleure efficacité sur le terrain.

Sur le fond, le règlement provincial mériterait de contenir les dispositions habituelles de toute réglementation moderne en matière d'environnement.

374. Les **dispositions introductives** rappellent le fondement légal, l'objet précis et le champ d'application du règlement.

Puisque la loi de 1841 laisse la question sans réponse, rien n'empêche le règlement provincial de procurer une définition des termes *chemin* et *sentier*, par exemple inspirée du Code forestier<sup>241</sup>.

Les dispositions introductives devraient également contenir la définition des dépendances de la voirie vicinale (accotements, fossés, ouvrages d'art) et indiquer leur appartenance à la voirie vicinale elle-même et donc leur soumission à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires en la matière.

375. Une seconde partie doit être consacrée clairement et exclusivement aux dispositions **budgétaires et financières** et prévoir l'ensemble des principes qui permettent de subvenir aux dépenses auxquelles donnent lieu la surveillance, l'entretien et l'amélioration des chemins vicinaux.

Puisque le règlement provincial, en vertu de l'article 13, al. 2, de la loi du 10 avril 1841, peut prévoir des modalités particulières de prise en charge des dépenses par des tiers, il pourrait être indiqué, dans cette seconde partie, les modalités précises d'un partenariat avec les propriétaires riverains et/ou les associations oeuvrant en la matière (cf. *supra*). Il sera toutefois rappelé explicitement que ce sont les communes qui pourvoient aux dépenses des chemins vicinaux au moyen des revenus ordinaires.

Pour la constitution des budgets annuels, une disposition devrait déterminer la manière dont les articles sont préparés par l'administration communale en corrélation avec les services du commissaire voyer (Service technique de la province).

---

<sup>241</sup> Art. 185 du Code forestier.

Enfin, cette partie doit également contenir des dispositions prévoyant les modes de fixation des impositions spéciales qui seraient dues par les exploitants industriels dont l'utilisation de la voirie est à l'origine de dommages extraordinaires.

376. La troisième partie, la plus détaillée, reprendra l'ensemble des **obligations et interdictions** qui s'imposent aux utilisateurs et aux riverains de la voirie vicinale, ainsi que les pouvoirs et obligations des autorités communales en la matière.

Les dispositions seront réparties en sections différentes en fonction des matières respectivement traitées : bornage et alignement, constructions, plantations et élagage, écoulement des eaux, excavations, traitement particulier des exploitations industrielles proches ou dont la voirie vicinale assure la desserte, signalisation (en ce compris les limitations aux utilisateurs non motorisés), ouvrages d'art, empiètement et usurpation,...

Les dispositions du règlement provincial seront complétées et mises à jour en fonction de la situation de terrain actuelle.

Il sera intéressant de prévoir, dans les obligations de l'autorité communale, celle de garantir la libre circulation sur la voirie vicinale et de rétablir d'office et sans délai cette libre circulation si elle devait être entravée. Une disposition de ce type, qui ne ferait que confirmer les obligations de surveillance et d'entretien contenues dans les dispositions de la loi du 10 avril 1841, de la nouvelle loi communale et du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, permettrait aux utilisateurs de la voirie vicinale d'entrer systématiquement dans des conflits judiciaires avec les usurpateurs ou auteurs d'empiètement, alors que l'autorité communale dispose de moyens de persuasion d'une efficacité incomparable, ce qui permettrait, dans la plupart des cas, d'éviter la procédure judiciaire.

377. La quatrième partie sera consacrée, dans une première section, à la **surveillance** et à la **constatation des infractions**, et, dans une deuxième section, aux **sanctions administratives et pénales** qui s'attachent à la violation des dispositions qui précèdent.

Le règlement provincial est tenu de ne prévoir que des peines de simple police, selon l'article 32, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 avril 1841 ; par contre, rien ne l'empêche d'identifier, *a priori*, les situations dans lesquelles la peine de travaux pourra être préférée à la peine d'amende prévue par le Code pénal. La matière de la voirie vicinale se prête particulièrement bien à l'exercice de la peine de travail, qui pourrait, ne serait-ce son aspect pénal, être considérée comme une forme moderne de la corvée.

378. Dans une disposition finale, le règlement rappellera explicitement que son entrée en vigueur interviendra à la date de publication au Moniteur belge de l'arrêté d'approbation par le gouvernement wallon<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> Art. 39 de la loi du 10 avril 1841.

b) Députation permanente, commissaire voyer et Service technique provincial

379. La députation permanente exerce un contrôle sur l'état des chemins et sentiers vicinaux par l'intermédiaire du commissaire voyer et du Service technique de la province.

La députation permanente exerce également des compétences d'avis et de décision dans les cas prévus par la loi et le règlement du conseil provincial.

Moyennant le judicieux exercice des compétences qui lui sont dévolues par la loi et le règlement provincial, la députation permanente est en mesure de donner l'impulsion nécessaire pour prévenir ou rencontrer les difficultés les plus habituelles auxquelles la voirie vicinale est actuellement confrontée.

380. Il a déjà été indiqué l'importance du mécanisme de la **prescription extinctive** qui fait de l'interruption de l'exercice matériel du passage sur les chemins et sentiers vicinaux une cause de perte du statut de voirie vicinale.

Ainsi, chaque année, sans que quiconque s'en inquiète, des chemins et sentiers disparaissent du fait du simple écoulement du temps. C'est l'article 12 de la loi du 10 avril 1841 qui est à l'origine de ce triste destin, en prévoyant que les chemins vicinaux sont imprescriptibles *aussi longtemps qu'ils servent à l'usage public*.

La lecture de cette disposition *a contrario* implique qu'un chemin vicinal perd cette qualité lorsqu'il ne sert plus à l'usage public, moyennant l'écoulement du délai de 30 ans prévus par le Code judiciaire (cf. *supra*, première partie).

Dans son rôle de surveillance de la voirie vicinale découlant de l'article 31 de la loi du 10 avril 1841 et de l'article 4 du règlement provincial, le Service technique de la province, et, en particulier, le commissaire voyer, pourrait tenir à jour un registre où serait indiqué l'état de la voirie vicinale en temps réel. Une telle base de données permettrait à tout moment de s'aviser de la disparition imminente d'un chemin ou sentier vicinal et de prendre les mesures nécessaires pour interrompre cette prescription (mise en demeure des usurpateurs ou auteurs d'empiètement, introduction d'une procédure judiciaire), au plus grand bénéfice du public.

Il n'est en effet jamais pertinent de laisser le temps consolider des situations de fait sans que les administrations et les citoyens concernés aient pu faire valoir leur avis sur la pertinence du maintien ou de la disparition des itinéraires concernés. Si la voirie vicinale doit être supprimée, il est opportun qu'elle le soit au terme d'une procédure qui, par le truchement de l'enquête publique et du recueil des avis des administrations concernées, pourra aboutir à une décision motivée en bonne et due forme susceptible, le cas échéant, de recours.

Avec l'aide des agents de terrain, voire même des citoyens et associations directement concernés par la matière, le recensement des chemins et sentiers vicinaux en danger de disparition peut-être réalisé à moindre frais et dans un délai relativement court. Le résultat d'une telle initiative structurée et systématique serait de nature à compléter utilement les initiatives ponctuelles qui sont actuellement prises par les différents niveaux de pouvoir pour assurer la sauvegarde et le réaménagement d'un certain nombre de voiries réservées aux modes de déplacement alternatifs à la circulation automobile.

L'interruption, matérielle et juridique, des prescriptions extinctives du droit de passage public, même si elle sera de nature à générer une série de conflits, permettra également

d'attirer l'attention des professionnels du secteur immobilier (agents immobiliers, architectes, géomètres, notaires) sur l'importance d'attirer systématiquement l'attention des propriétaires sur les servitudes d'utilité publique qui grèveraient leur fonds, même lorsque aucune trace n'est encore visible sur le terrain et sans qu'il n'y ait de certitude que la prescription extinctive soit intervenue.

L'action préventive qui résulterait de la mise en garde systématique par les professionnels du secteur permettrait d'éviter une partie importante des conflits et la judiciarisation de ceux-ci.

381. Dans le même esprit et avec le même objectif, il serait opportun que les membres du Service technique affectés à la surveillance de la voirie vicinale mettent sur pied des systèmes de **contrôle systématique de l'état d'accessibilité et de viabilité** des voiries vicinales, permettant de détecter de la manière la plus précoce possible les usurpations et empiètements dont seraient responsables des propriétaires riverains ou des tiers.

Lorsque des comportements infractionnels de cette nature sont perpétrés, il est manifestes que l'écoulement du temps renforce la détermination de l'auteur de l'infraction et son sentiment d'impunité, et l'engage à poursuivre son entreprise délictueuse préjudiciable à l'intérêt public.

Par contre, une intervention précoce de l'autorité publique permettra d'interrompre le processus à un stade où la situation présente encore un caractère réversible (par exemple, en début de chantier de construction) et permet la remise en état des lieux dans des délais et des formes acceptables pour tous.

Le cas échéant, l'autorité communale, en cas d'échec des démarches pré-judiciaires, devra prolonger l'action de contrôle des services du commissaire voyer par l'introduction de procédures contentieuses, pour voir imposée la remise en état des lieux et l'éradication des infractions.

À défaut, la commune court le risque d'être citée par des utilisateurs entravés dans leurs droits pour négligence dans l'exercice de sa compétence de police en matière de voirie vicinale qui préféreront ce recours à une procédure aléatoire à l'égard des contrevenants. En ce cas, la commune ne sera plus demanderesse sans justice, mais sera obligée de se défendre, le plus souvent en vain, lorsque les prétentions des utilisateurs seront articulées à bon droit.

382. La surveillance exercée par le Service technique de la province et commissaire voyer a également pour objectif de déceler les **dégradations naturelles** de la voirie résultant, le cas échéant, de la vétusté de ses accessoires (talus, fossés, drains transversaux, ouvrages d'art,...), ou d'une modification des circonstances urbanistiques et naturelles locales (création de lotissements, déboisement, extension d'un front de carrière,...).

Il est reconnu par les professionnels des travaux publics qu'une altération d'une voirie publique est d'autant plus facilement réparée et à moindre coût qu'elle est traitée de manière rapide, avant que, de proche en proche, la situation soit aggravée jusqu'à nécessiter une intervention lourde pour la restauration de la viabilité.

De surcroît, si la détérioration de l'assiette de la voirie est accentuée par l'intervention de tiers (exploitants, riverains, utilisateurs), des mesures peuvent être rapidement prises à leur égard pour éviter la persistance des causes d'aggravation de la détérioration, voire même pour récupérer à leur charge les frais nécessités par la réfection de la voirie.

L'intervention rapide de l'autorité publique en cas de dégradation de la voirie permet également de lui éviter les désagréments de procédures en responsabilité en cas de la survenance d'accident dû au mauvais état de la voirie et au caractère imprévisible de l'obstacle qui a généré l'accident.

383. La députation permanente dispose d'un pouvoir de **décision quant à la suppression** éventuelle d'un chemin vicinal. L'article 28 de la loi du 10 avril 1841 soumet à la députation permanente les délibérations des conseils communaux relatives à la suppression des chemins vicinaux. C'est donc au conseil communal, dans un premier temps, qu'il revient d'apprécier la pertinence de la suppression du chemin, notamment sur base des éléments qui ont été recueillis dans le cadre de l'enquête publique.

La députation permanente peut quant à elle refuser de supprimer un chemin vicinal alors même que cette décision lui est suggérée par le conseil communal. La députation permanente dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, compte tenu des éléments qui constituent le dossier administratif qui lui est transmis, mais aussi de son appréciation et, en particulier, des éléments d'information dont elle pourrait disposer par le biais des commissaires voyers et des membres du Service technique provincial.

La députation permanente a tout intérêt à développer une attitude homogène et prévisible marquant les limites claires dans lesquelles la suppression d'un chemin vicinal est acceptable et réservant à des situations exceptionnelles la décision de suppression, sans céder à une éventuelle pression, politique ou citoyenne, qui émanerait du niveau communal.

Il serait regrettable qu'une trop grande confiance dans le bien-fondé des recommandations du conseil communal aboutisse à une renonciation de la députation permanente d'exercer ses prérogatives en la matière. Au contraire, il est souhaitable d'éviter le transfert *de facto* du pouvoir de décision de la députation permanente vers le conseil communal ; ce serait le cas si la députation permanente se limitait à exercer le rôle d'une chambre d'entérinement.

Le fait que la décision de la députation permanente puisse être invalidée par le gouvernement wallon sur recours des conseils communaux et des tiers intéressés n'enlève rien à son autonomie, qui ne partage aucun pouvoir de décision en la matière avec l'autorité régionale.

Si, dans l'exercice de sa tutelle d'approbation, le gouvernement wallon désapprouve la décision prise par la députation permanente, il reviendra à cette dernière de s'emparer à nouveau du dossier, soit pour rendre une décision conforme aux motifs qui ont justifié le refus de l'approbation, soit en prenant une nouvelle décision similaire à la première mais motivée sur une base renforcée, à moins que le refus d'approbation soit justifié par des motifs de pure légalité, auquel cas la députation permanente devra rectifier les éléments de procédure qui auraient pu être viciés.

384. Dans sa mission d'étude et de conseil tant de l'autorité provinciale que de l'autorité communale, le commissaire voyer et le Service technique de la province ont la possibilité de **signaler au conseil communal** des actes de passage répétés qui ne se manifestent pas sur une voirie vicinale, mais qui permettraient, par le jeu de la prescription acquisitive, d'aboutir à la constitution d'une voirie publique permanente.

Dans ce type de situation, le conseil communal, s'il considère que le passage a une utilité publique, pourrait s'emparer du dossier avant l'accomplissement du délai pour prescrire, ou surtout avant que la prescription acquisitive du droit de passage soit interrompue par un acte juridique ou matériel du propriétaire du terrain sur lequel il est observé. De cette manière, la

voirie pourrait, au terme de la procédure prévue aux articles 28 et 28bis de la loi du 10 avril 1841, acquérir le statut de voirie vicinale par délibération du conseil communal et décision de la députation permanente.

Dans l'exercice de leurs attributions en matière de voirie vicinales, les autorités publiques, quelles qu'elles soient, retiennent avant tout autre critère celui de l'intérêt public dont elles sont les garantes. Si l'intérêt public dicte qu'une décision soit prise pour attribuer le statut de voirie vicinale à un itinéraire fréquenté par le public, le volet proactif de la mission des fonctionnaires compétents les engage à prendre les mesures nécessaires en temps utile, même si la loi ne l'impose pas explicitement.

385. De par son action de terrain, le commissaire voyer, et éventuellement ses collaborateurs, sont les premiers témoins de l'évolution du statut matériel d'une voirie vicinale. A ce titre, leurs **témoignages**, en tant qu'agents assermentés, est particulièrement utile lorsqu'une procédure en justice est entamée, quel qu'en soit l'origine.

Des instructions pourraient être transmises aux fonctionnaires compétents pour qu'ils fassent systématiquement intervention volontaire dans les procédures mettant en cause la voirie vicinale pour porter leur éclairage autorisé sur les données factuelles du dossier. En particulier, lorsque le conflit est en relation avec des notions de prescription, acquisitive ou extinctive, le secours des archives des services des commissaires voyers peut être déterminant pour permettre aux magistrats de prendre une décision en bonne connaissance de cause, les témoignages apportés en audiences par les parties s'avérant le plus souvent contradictoires.

\*            \*

\*

386. Comme on le constate, la plupart des recommandations qui figurent ci-avant demandent non seulement une action généralement préventive et proactive de la part des fonctionnaires, mais également un cadre politique et des instructions en ce sens émanant de l'autorité provinciale.

Le cadre du personnel, qui ne suffit déjà pas à l'accomplissement de toutes les tâches habituelles dans des conditions idéales, devra être renforcé dans un premier temps, pour permettre l'accomplissement de ces tâches nouvelles.

Le défi est cependant de mettre sur pied un certain nombre de nouveaux automatismes qui permettront, par la connaissance que finiront par en avoir les intervenants de terrain, d'éviter la survenance même des conflits, les auteurs potentiels d'infractions étant convaincus de l'exercice inévitable de la répression et de la sanction.

L'objectif n'est certainement pas d'augmenter la pression coercitive sur le citoyen, mais au contraire d'amener à davantage de civilité là où l'action de terrain efficace fait défaut.

Après un premier temps d'effort, tant en termes de quantité de travail que de personnes mobilisées, il est à parier que les moyens ainsi dégagés pourront être réaffectés à terme à d'autres fins, la nécessité de l'exercice de ces mesures n'apparaissant plus comme prioritaire vu les nouvelles pratiques en matière qui auront gagné le corps social.

## **C. Niveau communal**

387. L'autorité communale est le partenaire indispensable de l'autorité provinciale dans la gestion de la voirie vicinale. Tout ce qui a été exposé ci-avant en relation avec l'action provinciale peut, *mutatis mutandis*, être transposé au niveau communal.

388. Le conseil communal assume des rôles d'initiative indissociables de l'action provinciale en matière de chemins et sentiers vicinaux.

Les autorités communales exerçant la police des chemins vicinaux sont, concurremment avec le commissaire voyer et les membres du Service technique de la province désignés à cette fin, les *bourgmestres et échevins* et les *agents de la police locale*.

389. Par le truchement de ses obligations en matière d'entretien de la voirie en général, donc de la voirie vicinale en particulier, l'autorité communale est en première ligne lorsqu'une difficulté quelconque se présente au droit des voiries vicinales.

Malheureusement, on constate trop souvent que les autorités communales n'endossent pas le responsabilité de manière volontaire mais ne réagit, au mieux, que lorsqu'une dénonciation ou une plainte en bonne et due forme est déposée par les utilisateurs de la voirie.

Les enjeux évoqués ci-avant en relation avec les compétences régionales et provinciales ne peuvent être accomplis que moyennant la pleine coopération des autorités communales, tant sur le plan réglementaire qu'au niveau de la recherche et de la constatation des infractions, suivies de l'intervention en et hors justice en vue de la réparation en nature des situations conflictuelles.

### **1) Niveau réglementaire**

390. Sur le plan réglementaire, beaucoup de communes se sont dotées récemment de nouveaux **règlements de police** intégrant les compétences nouvelles découlant de la modification législative intervenue en suite de l'entrée en vigueur du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ainsi que de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale<sup>243</sup> et attribuant à l'autorité communale la compétence de sanctionner, sur les plans administratif et pénal, les infractions autrefois reprises sous le Titre X du Livre II du Code pénal.

Les dispositions des règlements communaux de police administrative restent néanmoins relativement évasives sur les dispositions traitant de la sécurité publique et de la commodité du passage qui, pourtant, se prête particulièrement bien à l'adoption de dispositions limitant ou interdisant les modes d'utilisation et empiètements de la voirie qui mettent en péril sa viabilité.

391. Les dispositions contenues dans ces règlements de police sont d'application indifférenciée à la voirie communale et à la voirie vicinale, ce que permet explicitement l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, relayé par les articles L.1321-1 et L.1123-23

---

<sup>243</sup> M.B., 23 juillet 2004.



du Code de la démocratie locale et de la décentralisation traitant respectivement des attributions du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins.

Les règlements communaux mériteraient, sous cette section, de reprendre les dispositions qui sont contenues dans le règlement provincial relatif à la voirie vicinale, en intégrant les données spécifiques au territoire communal concerné, ceci afin de permettre de coller au mieux aux réalités de terrain qui peuvent être différentes selon la commune concernée.

392. Il serait également souhaitable que les règlements communaux de police administrative reprennent de manière explicite et systématique les différentes **sanctions**, tant administratives que pénales, qui sont associées à la violation des dispositions de police en matière de voirie.

Lorsque des dispositions spécifiques ne sont pas nécessaires, chaque règlement communal de police pourrait, au minimum, renvoyer aux dispositions du règlement provincial traitant de la matière et dont l'application serait confirmée par le règlement communal.

393. L'intervention du conseil communal dans la matière que s'exprime également à travers le vote du **budget** affecté à l'entretien et à l'amélioration de la voirie vicinale, comme le prévoit l'article L.1321-1, 17°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Les communes veilleront chaque année à faire précéder l'inscription d'un article budgétaire d'une étude en bonne et due forme des besoins réels nécessités par l'aménagement et l'entretien de la voirie vicinale, tant au niveau des dépenses ordinaires que pour les travaux dépassant les travaux ordinaires.

Le conseil communal sera également attentif à voter le cas échéant des impositions spéciales qui pourraient correspondre à des situations exceptionnelles dans lesquelles il conviendrait de prévoir une contribution spécifique à charge de catégories d'utilisateurs responsables d'une altération significative et exceptionnelle de la voirie vicinale.

394. Dans le cadre de l'organisation des procédures devant amener à des modifications substantielles de la voirie vicinale, le conseil communal veillera à ménager les espaces de **concertation** suffisants avec les citoyens et les associations oeuvrant en la matière sur le territoire communal, par le biais de réunions d'information et de modalités d'enquêtes publiques qui ménagent de réelles possibilités de participation citoyenne.

Rappelons, sur cette question, que l'article 28 de la loi du 10 avril 1841, s'il prévoit, dans son premier alinéa, la tenue obligatoire d'une enquête en cas d'ouverture, de suppression ou de changement d'un chemin vicinal, ne procure aucune précision sur la durée et les modalités de cette enquête. La pratique actuelle veut que la durée de l'enquête ne soit jamais inférieure à 15 jours, mais cette durée paraît à la plupart des citoyens singulièrement insuffisante pour permettre le recueil de toutes les considérations pertinentes pour permettre à l'autorité compétente d'asseoir sa décision.

Rien n'empêche l'organisation d'une enquête publique sur une longue période et même la consultation systématique, par voie postale, des principales associations intervenant en la matière sur le territoire communal.

## 2) Niveau exécutif

395. Suivant l'article 31 de la loi du 10 avril 1841, les bourgmestres et échevins, à titre personnel, ont le droit de **constater les contraventions** commises en matière de voirie vicinale et d'en dresser procès-verbal.

Souvent, les mandataires politiques des communes méconnaissent ces dispositions, ce qui les amène à se reporter sur la police locale et le commissaire voyer qui sont réputés assumer seuls la charge de la poursuite et de la constatation des infractions.

Sans préconiser une intervention systématique des membres du collège en cette matière, il serait utile, au minimum, de sensibiliser l'ensemble du personnel politique à la problématique de la voirie vicinale qui reste trop souvent une matière négligée dans la gestion quotidienne de la commune. Lorsqu'une infraction est portée à la connaissance d'un membre du collège par un citoyen, la moindre des démarches serait de procéder aux devoirs élémentaires d'instruction du dossier, quitte à, dans un second temps, passer la main à la police locale ou au commissaire voyer, mieux outillés et plus expérimentés pour dresser les procès-verbaux utiles et en suivre le cheminement auprès des autorités chargées de la répression.

396. Le collège des bourgmestre et échevins veillera également à ce que l'organisation du personnel communal, du temps et de la répartition du travail permettent l'exercice plein et entier des compétences qui échoient aux services communaux pour les nécessités de l'entretien et de l'amélioration de la voirie vicinale.

---