



**COMMISSION RÉGIONALE DE LA MOBILITÉ
GEWESTELIJKE MOBILITEITSCOMMISSIE**

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE - BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

**AVIS SUR L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE
ÉTABLISSANT LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA VOIRIE**

Demandeur	Mme Elke Van den Brandt, Ministre de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière
Demande reçue le	21/12/2022
Exposé	30/01/2023 par Mme Anna Saccomano, conseillère de la ministre E. Van den Brandt et par MM. Dimitri Strobbe et Olivier Vancaenenbroeck, Directeurs chefs de service de Bruxelles Mobilité
Documents transmis	Avant-projet d'ordonnance établissant le régime juridique de la voirie
Avis adopté par la Commission régionale de la Mobilité le	06/03/2023

L'avant-projet d'ordonnance vise à rassembler et simplifier les dispositions concernant le statut de la voirie, la gestion de la voirie, les redevances et subventions, la coordination avec l'ordonnance chantiers, les titres d'occupation privative, les droits d'usage en faveur de certains organismes exerçant des missions d'intérêt général, le pouvoir de contrôle par les gestionnaires de voirie, ainsi que les sanctions.

La Commission appuie l'objectif de codification et de clarification du régime juridique de la voirie. Elle attire néanmoins l'attention sur l'impact de certaines modifications du projet de texte relatives aux compétences respectives de la Région, des Communes et du niveau fédéral.

Au niveau régional, l'articulation avec les réglementations d'aménagement du territoire et de mobilité est un point d'attention. L'article 2 du CoBAT précise « Le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux et de mobilité de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager et par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments ainsi que de la mobilité. »

Il en résulte que la mobilité et le tracé des voies de communication relèvent également du champ d'application de la réglementation en matière d'aménagement du territoire, laquelle répond à une logique d'ensemble. L'articulation entre ces différents aspects par le CoBAT repose sur l'objectif d'appréhender l'aménagement du territoire de manière cohérente et intégrée. Les voies de communication jouent un rôle structurant dans l'aménagement du territoire. à cet égard, le CoBAT dispose explicitement que les plans d'aménagement ont notamment pour objet « le tracé et les mesures d'aménagement des voies de communication »

(art 41 du CoBAT, en ce qui concerne les PPAS) et « la structuration des voiries » (art. 30/2 du CoBAT, en ce qui concerne les PAD).

Certaines dispositions de l'avant-projet vont à l'encontre de dispositions du titre II du CoBAT relatif à la planification.

Le CoBAT indique que le tracé des voies de communication, et le cas échéant les alignements de voirie, peuvent être établis dans un plan d'aménagement.

L'avant-projet d'ordonnance prévoit de limiter (ou d'exclure) la possibilité de définir les plans d'alignement dans le cadre de l'élaboration des plans d'aménagement et d'inverser la hiérarchie entre les plans d'aménagement et les plans généraux d'alignement en instaurant la primauté de ces derniers.

Au niveau communal, les modifications proposées, en particulier celles concernant l'octroi des autorisations d'occupation de la voirie, ont des impacts importants sur l'organisation d'activités, la gestion du territoire et les finances communales.

Dans le cadre de l'occupation privative du domaine public, le pouvoir de police des communes sur la voie publique serait limité concernant l'organisation d'une manifestation récréative, culturelle, commerciale, sportive ou touristique sur voirie régionale et concernant les chantiers quelle que soit la voirie. Alors que la Commune est responsable du maintien de l'ordre public, en ce compris la sûreté, sur son territoire, il n'est pas juste que le Bourgmestre porte les responsabilités civile et pénale en cas de troubles à l'ordre public qui résulteraient d'une autorisation d'occupation de voirie délivrée par le gestionnaire régional.

La délivrance d'autorisations domaniales par les communes fait actuellement l'objet de taxes à charge du demandeur, ces taxes sont établies via des règlements communaux. Sans compensation, les propositions de l'avant-projet constitueraient une perte de revenus pour les communes.

Par ailleurs, la possibilité d'imposer un modèle unique de plaque de rues (sans publicité) est aussi un risque de pertes de revenus pour certaines communes.

La Commission insiste pour qu'il n'y ait pas de conflits de compétences entre les autorités communales, régionales et fédérales et elle recommande de se référer à l'avis du Conseil d'État à ce sujet.

Imprécisions et manquements

Exposé des motifs

La Commission relève des incohérences et manquements. Elle demande de compléter le texte, d'améliorer sa précision et sa lisibilité.

- La définition de l'autoroute ne correspond pas à la définition de la Convention de Vienne du 8 novembre 1968¹ ;
- Les voies publiques, au sens du Code de la route et de la nouvelle loi communale, qui n'appartiennent pas à la Commune ou à la Région² ne sont pas réglementées par l'avant-projet d'ordonnance. Pourtant, la commune doit y assurer la sécurité et la commodité de passage et doit aussi prendre les règlements complémentaires de circulation routière³ ;
- L'avant-projet d'ordonnance définit les panneaux de signalisation dynamiques comme du mobilier urbain. Toutefois, ces panneaux dynamiques, tout comme les horodateurs,

¹ Article 1.2., 4°, de l'avant-projet d'ordonnance.

² Par exemple, les voiries gérées par Citydev.

³ En vertu de l'ordonnance du 3 avril 2014 relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière ; articles 1.2., 15° et 35°, de l'avant-projet d'ordonnance.

ont une valeur règlementaire⁴. Du reste, l'horodateur est considéré comme un signal routier⁵ ;

- En outre, certaines voiries font partie d'un réseau Belge et/ou international⁶. Ne faut-il pas reprendre ceci dans l'ordonnance ?
- pp.12-13 VIII. Permis de stationnement et permission de voirie « *La Région, en tant que gestionnaire de voirie régionale, s'assurera que l'occupation ne contrarie pas les autres usages de la voirie (ordonnance stationnement, ordonnance « chantiers », ordonnance « gestion de la sécurité des infrastructures routières »), les prescrits du RRU ou encore n'endommage pas ladite voirie.* » La Commission demande d'ajouter l'ordonnance de la mobilité, le plan régional de la mobilité et les prescrits sur l'aménagement des espaces publics à l'énumération
- Des énumérations listent la STIB et De Lijn mais omettent le TEC Exemple p. 101 « d'un projet d'infrastructure régionale (aménagements de quais pour STIB, De Lijn, aménagements d'infrastructures liées aux transports en commun »
- Dans cet esprit, il peut être utile d'ajouter une référence à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale du 17/6/1991 concernant les transports réguliers interrégionaux, qui organise également le transport en commun interrégional entre Bruxelles et les deux autres régions. Dans cet accord on parle de l'opérateur principal (ici : la STIB) et des opérateurs secondaires (ici : De Lijn et le TEC). L'avantage est qu'il ne faut pas nécessairement mentionner « De Lijn » et « le TEC » (Opérateur de Transport en Wallonie) dans le reste du texte, mais qu'on peut parler des « opérateurs secondaires » (selon l'accord de 1991).
- Erreur dans les définitions, 1.2.6° : référence à 32° au lieu de 31° en NL

Etat descriptif des voiries

APO LIVRE 2 STATUT DE LA VOIRIE - TITRE 2. ETAT DESCRIPTIF ET ALIGNEMENT DE LA VOIRIE REGIONALE

- Chapitre 1^{er} Etat descriptif de la voirie régionale pp. 153-158

L'état descriptif devrait permettre à terme d'obtenir un état des lieux, à jour, de l'état des trottoirs (largeurs, obstacles, qualité revêtements, état,...) des traversées piétonnes (abaissment, feu, feu sonore, dalles podotactiles, ...), en vue d'avoir un cadastre de qualité pour la planification de la mise en accessibilité des trottoirs.

La Commission demande de viser aussi les voiries communales de standardiser les données en vue d'être disponibles en open data et que les éventuels opérateurs intéressés puissent s'en saisir pour offrir des itinéraires sécurisés et accessibles aux piétons, en fonction de leurs critères de recherche spécifiques.

Alignement de la voirie régionale

Exposé des motifs pp. 34-35

APO LIVRE 2 STATUT DE LA VOIRIE - TITRE 2. ETAT DESCRIPTIF ET ALIGNEMENT DE LA VOIRIE REGIONALE

- Chapitre 2. Alignement de la voirie régionale pp 154-155

Art. 2.2.6. « Des alignements établis ou approuvés sur la base d'une autre législation, restent valables jusqu'à leur remplacement par les plans généraux d'alignement établis conformément à la présente ordonnance.

Le plan d'alignement général établi conformément à la présente ordonnance abroge tout alignement antérieur qui ne lui n'est pas conforme. ».

⁴ Article 65.3 du Code de la route.

⁵ Cass. 1 mars 1983, pas. 1983, I, 800 ; article 11.7. de l'Arrêté Ministériel du 11 octobre 1976 ; article 1.2., 23°, de l'avant-projet d'ordonnance.

⁶ E40, A12, N2, N3, etc.

Le commentaire de l'article: « Pour autant que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixe un plan général d'alignement relatif à une voirie régionale, ce plan se situera au même niveau que le PRAS, le PAD ou le PPAS. En conséquence, un nouveau plan général d'alignement fera disparaître, pour la voirie régionale, les plans repris dans un PRAS ou un PPAS. Ceci est une application du principe 'Lex posterior derogat legi priori'. Aussi longtemps qu'un plan général d'alignement au sens de la présente ordonnance n'a pas été adopté, les anciens plans généraux d'alignement restent d'application. »

Etant donné le caractère englobant de l'aménagement du territoire et la portée de plans d'affectation, le tracé des voies de communication, et le cas échéant les alignements de voirie, tels qu'établis dans un plan d'aménagement doivent conserver leur primauté. Les plans d'alignement, qu'ils soient antérieurs ou postérieurs, doivent se conformer aux plans d'aménagement afin d'en assurer la cohérence.

Occupation privative et impact sur le pouvoir de police des communes

Exposé des motifs « VIII. Permis de stationnement et permission de voirie » pg. 11-13

APO LIVRE 3 GESTION DE LA VOIRIE – TITRE 3. L'OCCUPATION DE LA VOIRIE

- Chapitre 1er. Catégories de titres d'occupation de la voirie ; art 3.3.2. Obtention du ou des titres d'occupation en voirie régionale pg. 169
- Chapitre 2. Droit d'usage de la voirie – section 3 Droit d'usage de la voirie communale ; art 3.3.7. Conséquence liée au droit d'usage de la voirie communale pg. 171
- Chapitre 4. L'autorisation d'occupation communale et l'autorisation domaniale régionale en voirie régionale – section 1^{re} Généralités ; art 3.3.9. Nécessité de l'obtention de l'autorisation domaniale régionale pg. 171
- Chapitre 4. L'autorisation d'occupation communale et l'autorisation domaniale régionale en voirie régionale – section 2 Caractéristiques et règles applicables à l'autorisation domaniale régionale ; art 3.3.22 Effets du retrait ou de la révocation d'une autorisation domaniale régionale pg. 174
- Chapitre 4. L'autorisation d'occupation communale et l'autorisation domaniale régionale en voirie régionale – section 4 Conditions relatives à l'intégrité de la voirie régionale imposées dans l'hypothèse prévue aux paragraphes 2 et 3 de l'article 3.3.2 ; art 3.3.31 Décision du gestionnaire pg. 178-179

L'avant-projet d'ordonnance limite le pouvoir de police des Communes sur la voie publique, dans le cadre de l'occupation privative du domaine public.

« La position actuelle de l'ordonnance est de maintenir pour l'occupation en voirie régionale la distinction classique entre le permis de stationnement⁷ (appelé dorénavant « autorisation d'occupation communale ») et la permission de voirie⁸ (appelée dorénavant « autorisation domaniale régionale ») (article 3.3.1). »⁹

En matière d'occupation du domaine public, la doctrine considère actuellement que la Commune reste compétente pour délivrer une autorisation domaniale (v. *supra* un « permis

⁷ Le permis de stationnement est celui qui n'autorise qu'une occupation privative superficielle ou peu durable du domaine. L'octroi ou le refus du permis de stationnement consiste en la mise en œuvre, non pas du pouvoir de gestion du domaine public concerné, mais d'un pouvoir de police sur la voie publique, dès lors que c'est la circulation sur cette dernière qui est en cause. Il en résulte que l'autorité compétente pour octroyer ou refuser un permis de stationnement est toujours l'autorité communale même si le bien en question n'appartient pas au domaine public de la commune. L'autorité communale compétente est le Bourgmestre (D. RENDERS et B. GORS, *Les biens de l'administration, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 82-83*)

⁸ La permission de voirie est celle qui autorise une emprise partielle, non totale, d'un bien du domaine public ou, sans emprise, son occupation permanente. L'octroi ou le refus de la permission de voirie est la manifestation du pouvoir du gestionnaire du domaine public (D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, pp. 83-84).

⁹ Exposé des motifs, page 11.

de stationnement »¹⁰) sur une voirie régionale en vertu de son pouvoir de police sur la voie publique¹¹.

Cependant, à la lecture de l'avant-projet d'ordonnance, en tant que police administrative spéciale pouvant régler l'octroi des titres d'occupation en voirie, le texte apporte des restrictions à l'octroi de l'autorisation d'occupation communale¹² :

*1° L'obtention de l'autorisation domaniale régionale est requise pour toute occupation privative du domaine public régional et pour toute organisation d'une manifestation récréative, culturelle, commerciale, sportive ou touristique sur le domaine public régional*¹³.

En ce qui concerne les seules voiries régionales, si le gestionnaire refuse l'autorisation domaniale régionale, la commune n'est plus en possibilité de décerner son autorisation d'occupation communale¹⁴.

De plus, quant aux commerces ambulants et aux foires¹⁵, l'exposé des motifs précise que l'avant-projet d'ordonnance soumet toute activité ambulante ou foraine sur voirie régionale à l'autorisation préalable du gestionnaire¹⁶.

Les manifestations en tant qu'évènements revendicatifs ne sont pas concernées. La définition d'une manifestation et la limite entre un évènement revendicatif et une action récréative culturelle de soutien à une cause ne sont pourtant pas faciles à établir alors que des impacts sur l'ordre public peuvent être importants.

Dès lors, la Commune ne pourra plus exercer librement et pleinement son pouvoir de police, via la délivrance de permis de stationnement, sur la voirie régionale.

Les Bourgmestres sont responsables du maintien de l'ordre public (ce qui ne sera pas changé par la présente ordonnance) et doivent être concernés par les autorisations d'occupation de la voirie régionale.

*2° Dans le cas d'un « chantier »¹⁷, et ce, quelle que soit la voirie, l'autorisation communale n'est, dans certain cas, plus nécessaire, le titre octroyé en vertu de l'ordonnance chantier ou le droit d'usage suffisent*¹⁸.

Pour rappel, la Commune est responsable, notamment en vertu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale¹⁹, du maintien de l'ordre public, en ce compris de la sûreté, sur son territoire.

Au regard desdites restrictions à l'octroi de l'autorisation d'occupation communale, il n'est pas concevable que les responsabilités civile et pénale du Bourgmestre soient retenues en cas de trouble à l'ordre public sur le territoire communal résultant d'une autorisation délivrée par le gestionnaire de voirie régionale.

Par ailleurs, actuellement, dans le cadre de la délivrance des autorisations domaniales communales, des règlements communaux établissent une taxe à charge du demandeur de l'autorisation.

Pour rappel, les mesures adoptées doivent être neutres budgétairement pour les Pouvoirs Locaux. La perte de compétences des communes dans le cadre de la délivrance des autorisations domaniales aurait un impact sur l'équilibre financier des Communes.

¹⁰ Par exemple, l'occupation temporaire de la voirie par des grues ou des cabanons de chantier, à l'occasion de travaux.

¹¹ D. RENDERS et B. GORS, *Les biens de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

¹² Exposé des motifs, pp. 11-12.

¹³ Article 3.3.9 de l'avant-projet d'ordonnance.

¹⁴ Articles 3.3.31, § 4 et 3.3.22 de l'avant-projet d'ordonnance.

¹⁵ Réglementées par la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines.

¹⁶ Exposé des motifs, page 13.

¹⁷ Au sens de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique.

¹⁸ Articles 3.3.2, §1er et 3.3.7 de l'avant-projet.

¹⁹ Mais aussi en vertu des articles 1382, 1383 et 1384, al. 1er du Code civil.

Dénomination de la voirie

APO LIVRE 3 GESTION DE LA VOIRIE – TITRE 2. LA DENOMINATION DE LA VOIRIE

- art. 3.2.1. Délégation pg. 168
- Art. 3.2.2. Plaques de dénomination des voiries pg. 168

Le titre 2 du livre 3 de l'avant-projet est spécifique à une des composantes du pouvoir de gestion de la voirie: celui de la dénommer.

L'article 3.2.1 de l'avant-projet d'ordonnance dispose que « *Le gouvernement décide d'une dénomination nouvelle ou d'un changement de dénomination d'une voirie régionale* ».

Toutefois, la circulaire « Best-Address » du 4 novembre 2020 dispose que « *Seule la commune est habilitée à déterminer, modifier ou supprimer les noms des rues situées sur son territoire, y compris les noms des rues situées dans les zonings industriels et zones portuaires.* »²⁰

Concernant les plaques de dénomination des voiries, l'article 3.2.7. de l'avant-projet d'ordonnance dispose notamment que « *Le gouvernement peut décider d'un modèle unique de plaque de dénomination pour l'ensemble des voiries régionales et communales* ».

Cependant, aujourd'hui, certaines Communes autorisent la publicité sur les plaques de rues. En cas de modèle unique, il existe dès lors un risque, pour les Communes, de perdre des revenus éventuellement perçus au moyen de la publicité. Une mesure compensatoire devrait être prévue par l'autorité régionale.

Droit d'usage de la voirie régionale

APO : LIVRE 3 GESTION DE LA VOIRIE – TITRE 3. L'OCCUPATION DE LA VOIRIE

- Chapitre 2. Droit d'usage de la voirie – section 2 droit d'usage de la voirie régionale ; art.3.3.4. Droit d'usage des personnes morales de droit public pg. 169-170

L'article 3.3.4. de l'avant-projet d'ordonnance énumère les personnes morales de droit public disposant d'un droit d'usage sur la voirie régionale.

Les Communes ne sont pas reprises dans l'article. Cela pose problème, notamment au regard des missions des Communes en matière de gestion du stationnement.

Les opérateurs secondaires (De Lijn, TEC) ne sont pas mentionnés non plus.

Sites propres utilisés par les opérateurs secondaires : entretien

LIVRE 3 GESTION DE LA VOIRIE – Titre 4. DISPOSITIONS RELATIVES A L'OCCUPATION DE LA VOIRIE PAR LA STIB

Art. 3.4.9 Prendre en compte l'entretien de zones occupées par un site propre des opérateurs secondaires : Ajouter : « les sites propres de la STIB (et des opérateurs secondaires) » ; pour être conforme à l'accord de coopération de 1991.

Art 3.4.10 : mieux distinguer les sites propres tram, mixtes tram et bus et bus et prendre en compte les opérateurs secondaires.

Contrôle et sanctions

APO : LIVRE 5. CONTRÔLE ET SANCTION EN VOIRIE REGIONALE - TITRE 2. DES AGENTS REGIONAUX CHARGES DE LA SURVEILLANCE ET DE LA SANCTION ADMINISTRATIVE

article 5.2.1. Des inspecteurs de la voirie régionale pg. 194

L'article 5.2.1. de l'avant-projet d'ordonnance prévoit la création d'une équipe d'inspecteurs spécialisés : les inspecteurs de la voirie régionale. Ils exerceront leur tâche de surveillance²¹ sans préjudice des compétences des agents de la police fédérale et de la police locale.

²⁰ Article 4, §1^{er}, de la circulaire « Best-Address » du 4 novembre 2020.

²¹ Constatation des infractions ou du manquement, avertissement ou ordre de cessation avec transmission du dossier au fonctionnaire sanctionnateur, au contrevenant et au procureur dans le cas d'une infraction.

Dans un souci de cohérence, il semble judicieux de modifier l'article 3 du Code de la route en vue d'insérer ces agents régionaux dans la liste des agents qualifiés.

Dispositions finales

APO : LIVRE 6. DISPOSITIONS FINALES - TITRE 3. DISPOSITIONS MODIFICATIVES, ABROGATOIRES ET ENTRÉE EN VIGUEUR

Art. 6.3.6. Modification du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire pp. 206-207

« § 1er. A l'article 30/2 du COBAT, il est ajouté un alinéa rédigé comme suit : « Les grands principes de structuration des voiries ou la création d'une voirie dans un plan d'aménagement directeur ne valent pas plan d'alignement pour la voirie régionale. ».

L'article 30/2 du CoBAT charge explicitement le PAD de traiter de la thématique de « structuration des voiries, des espaces publics et du paysage ». Pour l'aménagement du territoire, il serait plus pertinent, sur le modèle de l'article 41 du CoBAT (lequel fait clairement apparaître la distinction entre « le tracé et les mesures d'aménagement des voies de communication » (art. 41, §1er) et « un plan d'alignement » (art. 41, §2), que l'article 30/2 du CoBAT prévienne explicitement la possibilité d'arrêter des mesures d'alignement dans le cadre de l'adoption d'un plan d'aménagement directeur (PAD). L'inscription dans le CoBAT du PAD comme outil potentiellement créateur d'alignement répond à une logique d'efficacité. Il ressort par ailleurs du champ de la planification d'appuyer ses propositions de programmation et de forme urbaine sur une armature d'espaces publics et de voiries.

De même, les plans particuliers d'affectation du sol (PPAS) doivent pouvoir établir des plans d'alignement. Etant donné qu'un tel PPAS doit, en vertu du CoBAT, être approuvé par le Gouvernement régional et que Bruxelles Mobilité dispose de la possibilité de faire valoir des observations à différents stades de la procédure d'élaboration des PAD et des PPAS (CRDT, comité de pilotage, avis de la Commission régionale de mobilité, etc.), il est proposé de modifier l'article 6.3.6. de l'avant-projet d'ordonnance qui modifie le CoBAT comme suit :

§ 2. A l'article 41, § 2, 3°, du COBAT, il est ajouté, après les termes « un plan d'alignement », les termes suivants : « pour autant qu'en ce qui concerne la voirie régionale ce plan est établi par le gestionnaire de la voirie régionale ».

AJOUT Mécanismes de délégation

Des mécanismes de délégation pour la transposition des directives européennes doivent être prévus dans l'ordonnance, comme cela existe dans d'autres législations pour transposer les directives européennes via arrêtés du Gouvernement et respecter les délais de transposition imposés par l'Europe.

AJOUT Modalités de calcul des remises en état d'office

L'ordonnance doit prévoir les mécanismes de calcul des remises en état d'office des dégradations de la voirie régionale et ses dépendances (arbres, etc.) opérées par Bruxelles Mobilité en cas de dommage par un tiers ; ceux-ci peuvent au besoin se faire par délégation du Gouvernement. L'objectif est de faciliter la récupération du dommage à l'amiable ou en justice par BM en objectivant réglementairement le montant du dommage subi.

Genre

Le projet n'a pas pu être examiné dans une perspective de genre, un avis à ce sujet peut être demandé au Conseil bruxellois de l'égalité entre les femmes et les hommes, hébergé chez Brupartners (brupartners@brupartners.brussels).