
Avis du Bureau du 12 juillet 2021

Demande d'avis – Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique

I. Objet

Le 11 juin 2021, la Ministre Elke Van den Brandt a écrit aux 19 Bourgmestres bruxellois leur demandant, pour le 17 juin 2021, un avis sur la proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique (ci-après, « *la proposition d'ordonnance* »). Cette dernière a comme objectif de pérenniser le système mis en place par l'Arrêté de Pouvoirs Spéciaux du 11 juin 2020 « *instituant un régime exceptionnel en matière d'autorisations d'exécution de chantier en voirie publique* ».

Pour ce faire, il a été proposé d'intégrer certains éléments de procédure dudit Arrêté de Pouvoirs Spéciaux directement dans l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique et notamment les modifications suivantes :

- Les Communes conservent la compétence de délivrer les autorisations d'exécution de chantier sur les voiries de catégorie A4¹; pour toutes les autres voiries, c'est la Commission de coordination des chantiers qui devient l'autorité compétente. En d'autres termes, la classe A4 est une classe résiduelle et concerne les voiries de quartiers (=voiries purement locales). Actuellement, l'ordonnance du 3 mai 2018 précise en son article 2, 1°, que « *l'administrateur est l'autorité responsable de la police des chantiers* », c'est-à-dire : la Région de Bruxelles-Capitale, lorsque la voirie concernée par le chantier est une voirie régionale ou la commune, lorsque la voirie concernée par le chantier est une voirie communale. Or, avec la proposition d'ordonnance, la Commune ne serait responsable de la police des chantiers que sur les voiries de classe A4 et plus sur les autres types de voiries, même si ces dernières relèvent de la voirie communale.
- Les impétrants «non institutionnels » obtiennent une représentation officielle au sein de la Commission (deux membres avec voix consultative, comme les impétrants institutionnels) ;
- Les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut dispenser certains chantiers tant d'autorisation d'exécution que de conditions particulières d'exécution (ce sont les chantiers dits « de type D ») sont élargies, en remplaçant la nécessité de terminer le chantier le jour même de son démarrage par une obligation de le terminer au plus tard dans les sept jours calendrier.

Le 28 juin 2021, Brulocalis a envoyé un courrier à la Ministre Elke Van den Brandt afin de sensibiliser cette dernière quant aux respects de l'autonomie communale et du principe de légalité et de sécurité juridique en cas de modification de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique.

Dans un courrier du 29 juin 2021, la Ministre Elke Van den Brandt affirme que tant le principe de sécurité juridique que le principe d'autonomie communale sont respectés.

¹ La classe A4 concerne les « voiries de quartier », c'est-à-dire, toutes les voiries que l'annexe ne reprend pas dans une autre classe (Annexe de Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 avril 2019 exécutant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique).

Afin de compléter nos remarques reprises dans le courrier du 28 juin 2021 à destination de la Ministre, nous soumettons aux membres du Bureau nos analyses quant au fond de la proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique.

II. Historique

Pour rappel, en décembre 2020, Brulocalis a écrit à la Ministre Elke Van den Brandt afin de relayer les difficultés rencontrées par les Communes relatives au maintien de l'ordre public sur leurs territoires lors de l'exécution de chantiers en voirie publique.

Le 14 janvier 2021, la Ministre Elke Van den Brandt a répondu en précisant notamment les éléments suivants:

- La Ministre assure que les responsabilités des Communes, et singulièrement de leurs Bourgmestres, en matière de sécurité et de tranquillité publiques sont une préoccupation constante de son cabinet et de son administration, entre autres, en matière de gestion des chantiers en voirie ;
- Depuis l'entrée en vigueur, le 17 juin 2020, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux 2020/034 du 11 juin 2020 « *instituant un régime exceptionnel en matière d'autorisations d'exécution de chantier en voirie publique* », chacune des dix-neuf communes a la possibilité, exceptionnellement, de désigner un représentant au sein de la Commission, ce qui améliore les possibilités de collaboration directe entre les représentants communaux et régionaux.

III. Analyse

1. Modalités de consultation

D'emblée, nous nous étonnons **des délais très courts laissés par la Ministre à l'ensemble des Communes** pour analyser les conséquences de la proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique. En effet, un tel délai **ne permet pas aux Communes de remettre un avis pleinement éclairé mesurant les conséquences pratiques des modifications** envisagées.

Nous retenons que les différents acteurs représentés au sein de la Commission de coordination des chantiers ont demandé unanimement que l'ordonnance du 3 mai 2018 soit modifiée conformément à certaines dispositions de l'Arrêté de Pouvoirs Spéciaux du 11 juin 2020 « *instituant un régime exceptionnel en matière d'autorisations d'exécution de chantier en voirie publique* ». Toutefois, **une telle consultation ne peut en aucun cas se substituer à une demande d'avis officielle à l'ensemble des Pouvoirs Locaux et de Brulocalis**, effectuée suffisamment en amont.

2. Autonomie communale : plus de transparence, de la légalité et un respect des compétences

- Transparence

Le 16 décembre 2020, Brulocalis a écrit à la Ministre Elke Van den Brandt afin de relayer les difficultés rencontrées par les Communes **relatives au maintien de l'ordre public** sur leurs territoires lors de l'exécution de chantiers en voirie publique.

En effet, afin que les Communes puissent exercer leurs missions et obligations efficacement, Brulocalis a notamment sollicité une information systématique des Communes relative aux chantiers qui se déroulent sur leurs territoires. Partant, Brulocalis a invité Bruxelles Mobilité à faire **preuve de plus de transparence** lorsqu'elle délivre une autorisation qui porte sur une voirie régionale et qui risque d'impacter le maintien de l'ordre public communal.

Brulocalis a également demandé **une meilleure collaboration et information** de la Commission de coordination des chantiers envers les Communes dans l'exercice de ses missions et notamment, dans le cadre sa mission d'avis impactant l'ordre public communal.

- **Compétences**

Nous retenons que que la procédure exceptionnelle, introduite par l'Arrêté de Pouvoirs Spéciaux du 11 juin 2020 « *instituant un régime exceptionnel en matière d'autorisations d'exécution de chantier en voirie publique* », a permis de réduire d'environ 30% en moyenne la durée de traitement d'un dossier de demande d'autorisation².

Toutefois, à la lecture de la proposition d'ordonnance, **nous relevons que les Communes sont dépossédées de certaines de leurs missions, en matière de police des chantiers³, au profit de la Commission de coordination** des chantiers. Les Communes conservent uniquement la compétence de délivrer les autorisations d'exécution de chantier sur les voiries de catégorie A4⁴ ; pour toutes les autres voiries, la Commission de coordination des chantiers deviendrait l'autorité compétente⁵. Une telle modification induit inévitablement une perte d'autonomie communale, ce que nous ne pouvons soutenir.

- **Délégation adéquate et légale**

Dans son courrier du 29 juin 2021, la Ministre affirme qu'en pratique, la Commission de coordination des chantiers dispose déjà d'une telle compétence sur les autres voiries. Toutefois, à la lecture de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique, nous remarquons qu'il existe actuellement une faculté de délégation de la Commune à la Commission :

« *l'administrateur en charge de la délivrance de l'autorisation peut décider de déléguer à la Commission, (...), Cette délégation peut être* »⁶.

² Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique (Développements), page 2.

³ Soulignons toutefois à ce sujet que les travaux parlementaires de l'ordonnance du 3 mai 2018 rappellent que « *Les pouvoirs du bourgmestre en matière de sécurité, de tranquillité et de salubrité publique lui permettent toujours, dans les limites légales applicables, d'interdire temporairement l'exécution d'un chantier* » (Doc. pari. 2017–2018, A–631/1, p. 48). Même si une autorisation a été délivrée, si des nuisances excessives sont constatées en cours de chantier, le bourgmestre est naturellement toujours compétent pour y mettre fin.

⁴ La classe A4 concerne les « voiries de quartier », c'est-à-dire, toutes les voiries que l'annexe ne reprend pas dans une autre classe (Annexe de Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles–Capitale du 4 avril 2019 exécutant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique).

⁵ Articles 12 et 15 de la proposition d'ordonnance.

⁶ Article 37, § 1^{er}, de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique : « *Lorsque le dossier de demande d'autorisation d'exécution de chantier est soumis à l'avis de la Commission, l'administrateur en charge de la délivrance de l'autorisation peut décider de déléguer à la Commission les compétences qui lui sont attribuées par les sous-sections 1re à 3.*

Cette délégation peut être :

Nous nous permettons de rappeler les conditions légales qui doivent entourer une délégation de compétence: elle doit être prévue dans un texte légal, elle ne peut porter sur l'essentiel de la compétence⁷, elle demeure précaire et révoquant, l'autorité qui délègue gardant un pouvoir de contrôle sur le délégué. Par conséquent, la Commission n'est, en aucun cas, automatiquement compétente « de plein droit ». Enfin, une délégation doit s'accompagner de mesures de publicité, être « connue » par les acteurs institutionnels.

- **Neutralité budgétaire**

Eu égard à l'élargissement des compétences de la Commission de coordination des chantiers, nous rappelons également que les mesures adoptées **doivent être neutres budgétairement pour les Pouvoirs Locaux**. Partant, concernant la modification relative aux droits de dossiers, l'article 26 de la proposition d'ordonnance précise que les droits de dossier sont répartis par moitié entre les Communes et la Région dans le cadre des dossiers relevant de la compétence de la Commission de coordination des chantiers. Dès lors, nous insistons pour que cette disposition ne vienne impacter négativement les finances communales.

3. Responsabilité des Communes

Nous nous interrogeons également sur la responsabilité des Communes en cas d'accident survenant sur une voirie communale dont l'autorisation d'exécution de chantier aurait été délivrée par la Commission de coordination de chantiers, en vertu de ses nouvelles attributions résultant de la proposition d'ordonnance.

En effet, la Commune est responsable, notamment en vertu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale⁸, du maintien de l'ordre public, en ce compris de la sûreté, sur son territoire. Dès lors, il serait préjudiciable pour la Commune que sa responsabilité soit engagée dans le cadre de l'exercice des compétences de la Commission de coordination des chantiers.

4. Représentation des Communes au sein de la Commission de coordination des chantiers

Actuellement, en vertu de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique, les Communes disposent **de six représentants sur les douze représentants, ayant voix délibérative**⁹, au sein de la Commission de coordination des chantiers¹⁰. Les autres membres de la Commission dispose d'une voix consultative.

-
- générale ;
 - relative à une ou plusieurs des catégories de chantiers définies par le Gouvernement ;
 - limitée à une demande d'autorisation en particulier. »

⁷ C'est-à-dire vide de toute compétence l'autorité qui délègue. C.E., 24 septembre 2001, n° 99.059.

⁸ Mais aussi en vertu des articles 1382, 1383 et 1384, al. 1er du Code civil.

⁹ Article 7, §1^{er}, 3°, de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique : « § 1^{er}.

Disposent d'une voix délibérative au sein de la Commission :

1° les cinq membres représentant la Région qui ont été proposés par le ministre qui a les travaux publics dans ses attributions et par le ministre qui a la mobilité dans ses attributions ;

2° le membre représentant la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles ;

3° les six membres représentant les communes.

Les autres membres de la Commission disposent d'une voix consultative. »

¹⁰ Article 6, §1^{er}, de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique : « La Commission est composée des membres effectifs suivants, nommés par le Gouvernement :

La disposition de l'Arrêté de Pouvoirs Spéciaux « *instituant un régime exceptionnel en matière d'autorisations d'exécution de chantier en voirie publique* » **offrant à chacune des dix-neuf communes la possibilité de désigner un représentant au sein de la Commission¹¹ n'a pas été retenue dans la proposition d'ordonnance.**

Pourtant, **nous souhaitons rappeler que, dans son courrier de réponse du 14 janvier 2021 à Brulocalis, la Ministre Elke Van den Brandt avait** pourtant précisé que cela **améliorerait les possibilités de collaboration directe** entre les représentants communaux et régionaux. Nous déplorons, dès lors, que la Ministre n'ait pas finalement mis en œuvre ses propos, étant donné que **seule une représentation officielle, avec voix consultative¹², au sein de la Commission de coordination des chantiers ait été offerte aux impétrants « non institutionnels »** par la proposition d'ordonnance¹³.

Nous retenons du courrier du 14 janvier 2021 de la Ministre que les réunions de la Commission étant publiques, une commune qui ne disposerait pas d'un représentant au sein de celle-ci pourrait toujours demander à y être invitée lorsqu'un dossier la concerne. Cependant, Brulocalis demande à ce qu'une **représentation effective** des Communes, **tant avec voix consultatives que délibératives**, au sein de la Commission de coordination des chantiers **soit assurée.**

5. Sécurité juridique

Dans son courrier du 11 juin 2021, la Ministre précise que « *rien ne changera par rapport à la situation actuelle, et les communes qui ne veulent pas adhérer au système pourront toujours le faire* ». Partant, nous nous sommes interrogés sur les conséquences juridiques de cette phrase : y aurait-il une coexistence de deux régimes juridiques en matière de chantiers en voirie publique ? Qu'en sera-t-il du respect du principe de sécurité juridique ?

A ce sujet, la Ministre nous a précisé dans son courrier du 29 juin 2021 que la sécurité juridique sera préservée et qu'il n'y aura qu'un seul régime juridique applicable, en l'occurrence, celui instauré par la proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique.

Cependant, nous remarquons que la proposition d'ordonnance entrerait en vigueur le 1er juillet 2021¹⁴. A ce sujet, nous avons rappelé qu'au-delà du 30 juin 2021, le régime institué par l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique était à nouveau d'application. Nous relevons toutefois que les dossiers déclarés complets au 30 juin 2021 seront traités conformément à la procédure prévue dans l'Arrêté de pouvoirs spéciaux du 11 juin 2020 « *instituant un régime exceptionnel en matière d'autorisations d'exécution de chantier en voirie publique* »¹⁵.

Partant, nous soutenons qu'en aucun cas, un régime transitoire, sans fondement juridique, ne pourra être mis en place, au risque de mettre à mal les principes de légalité et de sécurité juridique.

[...]

4° *Six membres représentant les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, qui sont proposés par Brulocalis ; ces six membres sont issus de communes appartenant à des zones de police différentes ; »*

¹¹ Article 12, §1^{er}, de l'Arrêté de Pouvoirs Spéciaux n° 2020/048.

¹² Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique (Développements), page 2.

¹³ Article 4 de la proposition d'ordonnance.

¹⁴ Article 28 de la proposition d'ordonnance.

¹⁵ Article 13 de l'Arrêté de Pouvoirs Spéciaux n° 2020/048.

En effet, dans le contexte actuel, l'extrême urgence ne peut, selon nous, être invoquée au détriment des principes généraux de droit susmentionnés.

6. Plateforme OSIRIS

Concernant la plateforme OSIRIS, canal de gestion unique des autorisations et des déclarations d'exécution de chantier, il est précisé que les modifications envisagées par la proposition d'ordonnance nécessitent de procéder à des adaptations du système informatique Osiris et que ces dernières doivent être opérationnelles le 1^{er} juillet 2021¹⁶.

Nous avons également à cœur de savoir si des budgets ont été obtenus pour procéder aux aménagements demandés, puisque nous étions informés le 14 janvier dernier que « *l'implémentation d'un système de notification avertissant automatiquement les Communes de toute nouvelle autorisation/déclaration est en cours de développement, sous réserve de l'octroi des budgets nécessaires.* ». Nous étions également informés que « *la possibilité sera prochainement étudiée d'intégrer au système informatique Osiris - moyennant l'obtention des budgets nécessaires - une fonctionnalité permettant de sélectionner les dossiers pour lesquels la commune demande à être invitée à la réunion de la Commission* ». Si cela n'était pas le cas, puisqu'il y avait accord sur le principe, nous proposons de solliciter ceux-ci lors de l'élaboration du Budget 2022.

7. Groupe de travail avec les Pouvoirs Locaux

Enfin, nous notons qu'un travail de révision en profondeur de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique sera mené ultérieurement. Plus précisément, une réforme du système débutera à partir de l'automne 2021, au cours de laquelle un débat sur le fond sera entamé et les avis des communes seront sollicités.

Nous soutenons la création de groupes de travail afin d'étudier cette réforme en collaboration avec l'ensemble des acteurs et en particulier, les Pouvoirs Locaux. Nous rappelons encore la nécessité d'accorder des délais suffisants dans le cadre de la remise d'avis.

Avis

Le Bureau communique à la Ministre Elke Van den Brandt l'ensemble de ces remarques sur le fond du dossier qui complètent le courrier envoyé sur les questions de forme le 28 juin dernier.

¹⁶ Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux chantiers en voirie publique (Développements), page 3.