

La compétence voirie

Un profil juridique
en 40 questions-réponses



COLLECTION
JURIDIQUE



La compétence voirie :
un profil juridique
en 40 questions-réponses

Qui fait quoi ?

L'attribution de la compétence voirie varie selon la situation où l'on se trouve :

Bloc communal

● FOCUS RÉGLEMENTATION

Article R. 110-2 du code de la route

[Le terme] agglomération désigne un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde.

Article R. 411-2 du code de la route

Les limites des agglomérations sont fixées par arrêté du maire.

Les communes

Le maire prend les mesures relatives à la voirie communale (CGCT, art. L. 2122-21). À l'intérieur des agglomérations, il lui revient d'assurer la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation (C. voirie routière, art. L. 115-1).

Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. A l'extérieur des agglomérations, le maire exerce également la police de la circulation sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. À Paris, les pouvoirs de police de stationnement et de circulation sont détenus par la maire, sauf dans les cas où le préfet de police est compétent pour des motifs d'ordre public, liés à la sécurité des personnes et des biens, pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques. Sur les axes listés par le décret du 18 décembre 2014, la maire de Paris arrête les règles de la circulation et du stationnement, après avis conforme du préfet de police (CGCT, art. L. 2512-14 et D. n° 2017-1175). Le règlement de voirie est délibéré par le conseil de Paris.

Les communautés de communes

Pour les communautés de communes bénéficiant de la dotation globale de fonctionnement bonifiée, la compétence voirie comprend soit la création et l'entretien de la voirie, soit l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire (CGCT, art. L. 5214-23-1, 3°).

Pour les autres communautés de communes, la législation en vigueur leur permet d'exercer la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie » au titre des compétences optionnelles (CGCT, art. L. 5214-16, II, 3°). Cette compétence est soumise à la définition d'un intérêt communautaire.

Le transfert de la compétence voirie entraîne la mise à disposition des biens par les communes à la communauté (CGCT, art. L. 1321-1 et s.).

Les communautés d'agglomération

L'exercice de la compétence voirie fait partie des compétences optionnelles pour les communautés d'agglomération. Les communautés qui en font le choix exercent la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parc d'intérêt communautaire » (CGCT, art. L. 5216-5, II, 1°). Le transfert de la compétence voirie entraîne la mise à disposition des biens par les communes à la communauté (CGCT, art. L. 1321-1 et s.).

Les communautés urbaines

Les communautés urbaines sont compétentes sur l'ensemble du domaine public routier du bloc communal, la signalisation ainsi que la compétence parc de stationnement (CGCT, art. L. 5215-20 ou, pour celles créées avant la loi du 12 juillet 1999, art. L. 5215-20-1).

Le transfert définitif de propriété intervient, au plus tard, un an après les transferts de compétences à la communauté urbaine (CGCT, art. L. 5215-28).

Les métropoles

Les métropoles ont une compétence proche de celles des communautés urbaines. Elles exercent les compétences « création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains » (CGCT, art. L. 5217-2)

Les biens sont d'abord mis à disposition de plein droit, ce qui est constaté par procès-verbal. Puis ils sont transférés en pleine propriété au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole (CGCT, art. L. 5217-5), par accord amiable ou, à défaut, par décret en Conseil d'État. Si une compétence est transférée ultérieurement, les biens feront l'objet d'un transfert en pleine propriété sans délai.

Les syndicats mixtes

L'attribution de compétences à un syndicat mixte dépend de la rédaction des dispositions statutaires.

Concernant le cas particulier de la voirie, les membres de la structure de coopération peuvent décider le transfert d'une seule composante de la compétence voirie (création seule ou entretien seul), ou encore décider de transférer les deux au syndicat.

Autres personnes publiques

Cette compétence est distribuée selon la nature de la voie considérée.

Le département

Le conseil départemental délibère sur les questions relatives à la voirie départementale. Il décide de l'établissement et de l'entretien des bacs, passages d'eau et ouvrages d'art sur les routes départementales et fixe les tarifs de péage (CGCT, art. L. 3213-3 et L. 3213-4).

Le président du conseil départemental est responsable de l'aménagement et de l'entretien du réseau des routes départementales, dans le cadre de son pouvoir de gestion du domaine, y compris pour celles qui traversent une commune et sont, par conséquent, situées en agglomération¹.

Cependant, les obligations pesant sur le maire au titre de ses pouvoirs de police administrative le fondent à intervenir sur une voie départementale située en agglomération : au-delà de la seule coordination des travaux qui lui revient à l'intérieur des agglomérations sous réserve des pouvoirs du préfet (C. voirie routière, art. L. 115-1), il est en mesure de faire engager les travaux qu'il estime nécessaires dans le cadre de son pouvoir de police (v. rép. min. suivante).

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 06657 : JO Sénat, 11 septembre 2014, p. 2074, Néri A.

De manière générale, l'obligation d'entretien des biens relevant du domaine public incombe à la collectivité publique propriétaire, afin de conserver à ces biens leur destination. Ainsi, le département a l'obligation d'entretenir son domaine public et notamment son domaine public routier, lequel est affecté aux besoins de la circulation terrestre, comme le prévoit l'article L. 111-1 du code de la voirie routière. L'article L. 131-2 du même code rappelle d'ailleurs que « les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales sont à la charge du département ». Le [CGCT] précise également en son article L. 3321-1 (16°) que sont obligatoires pour les départements « Les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale », étant rappelé que la voirie est constituée de l'emprise de la route et de ses dépendances.

En tout état de cause, une route départementale qui traverse une commune continue d'appartenir au département qui doit en assurer la gestion et l'entretien².

Pour autant, des obligations pèsent également sur la commune au titre de l'exercice de la police municipale. En effet, comme le prévoit l'article L. 2212-2 du CGCT, celle-ci a pour mission d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques et elle comprend notamment tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. En outre, le maire, en application de l'article L. 2213-1 du CGCT, exerce la police de la circulation sur l'ensemble des voies de circulation à l'intérieur de l'agglomération, dont les voies départementales.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, lorsqu'une route départementale traverse une commune, il y a concours des obligations incombant au département au titre de l'entretien de la route et de celles incombant à la commune au titre des obligations relatives à l'exercice de la police municipale. Les collectivités concernées doivent en conséquence, chacune pour leur part, mettre en œuvre les mesures relevant de leur compétence, une convention pouvant permettre de coordonner les objectifs et de clarifier les rôles de chacune des collectivités. En cas d'accidents survenant sur une portion de route départementale située en agglomération, le contentieux donne nombre d'exemples de partage de responsabilité entre la commune, au titre de ses pouvoirs de police, et le département, autorité gestionnaire de l'ouvrage.

Le président de département exerce les pouvoirs de police afférents à la gestion de ce domaine, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires (CGCT, art. L. 3221-4, et C. voirie routière, art. L. 131-7).

La région

Aucune voie spécifique n'a été confiée au président du conseil régional au titre de la compétence voirie.

L'État

Pour ce qui concerne la voirie nationale (routes nationales et autoroutes), la compétence voirie est exercée par le préfet dans le département au titre de son pouvoir de police générale.

². CAA de Douai, 18 mai 2004, Communes de Bondues, n° 01DA00001

¹. CAA de Douai, 18 mai 2004, Communes de Bondues, n° 01DA00001 ; CAA Nantes, 31 décembre 2009, Association pour la sauvegarde du cadre de vie et du développement de Cuves, n° 08NT03250

Le contour de la compétence voirie

1

Que recouvre la compétence voirie ?

Composantes de la compétence voirie

La compétence voirie se compose de trois volets : la création, l'aménagement et l'entretien.

La composante « création » de la compétence voirie englobe l'ouverture et la construction de voies nouvelles, ainsi que l'ouverture à la circulation de voies existantes appartenant à des personnes publiques, mais non classées dans le domaine public routier.

● FOCUS RÈGLEMENTATION

Circulaire n° MCTB0600022C du 20 février 2006 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre

Ces créations de voies doivent être conformes aux dispositions du plan local d'urbanisme [...].

Le volet « aménagement » permet de prendre toute décision ayant trait à l'élargissement, au redressement d'une voie ou à la réalisation d'équipements routiers.

La dernière composante de la compétence voirie, « l'entretien et la conservation », s'entend comme la compétence d'exécuter l'ensemble des travaux nécessaires au maintien en état des voies.

● FOCUS RÈGLEMENTATION

Circulaire n° MCTB0600022C du 20 février 2006 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre

Il s'agit en particulier de la réfection des voies, le maintien en bon usage des chaussées et dépendances, des travaux nécessaires au maintien de la sécurité routière sur les voies [...].

En fonction du type de structure de coopération intercommunale, la compétence voirie est présentée en des termes différents.

Communauté de communes	CGCT, art. L. 5214-16, II, 3°	Création, aménagement et entretien de la voirie
Communauté de communes à DGF bonifiée	CGCT, art. L. 5214-23-1, 3°	Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
Communauté d'agglomération	CGCT, art. L. 5216-5, II, 1°	Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
Communauté urbaine créée avant 1999	CGCT, art. L. 5215-20-1, I	Voirie et signalisation
Communauté urbaine créée après 1999	CGCT, art. L. 5215-20, I, 2°, B	Création ou aménagement et entretien de voirie
Métropole	CGCT, art. L. 5217-2, I, 2°, B et C	Création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation et création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires

Malgré les différentes formulations utilisées par le législateur pour se référer à la compétence voirie des différentes communautés, il semble, à la lecture des réponses ministérielles sur ce sujet, qu'il faille considérer la compétence voirie comme un bloc insécable comprenant obligatoirement les trois volets qui la composent.

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 31331 : JO Assemblée nationale, 9 février 2016, p.1337, Zimmermann M.-J.

et

Rép. min. n° 18823 : JO Sénat, 19 mai 2016, p.1337, Masson J.-L.

Le Conseil d'État a défini l'exercice de la compétence en matière de voirie comme un bloc insécable d'attributions [...].

Éléments constitutifs de la voirie

L'article L. 111-1 du code de la voirie routière définit le domaine public routier comme comprenant « l'ensemble des biens du domaine public [...] des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre à l'exception des voies ferrées ».

En complément, la doctrine administrative a précisé la notion d'« emprise de la route ». Celle-ci correspond à la surface du terrain appartenant à la personne publique et affectée à la route, ainsi qu'à ses accessoires qui, bien que ne remplissant pas par eux-mêmes les conditions de domanialité publique, en constituent un complément indispensable.

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CG3P, art. L. 2111-2

Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques [...] qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable.

Le législateur n'a pas dressé la liste exhaustive des dépendances de la voirie routière. Selon la définition générique retenue par le juge administratif, ces dépendances sont les éléments nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers qui ne peuvent pas être dissociés de la chaussée pour cette raison³.

Mais cette définition n'étant pas suffisamment précise, il appartient aux juridictions de l'ordre administratif de déterminer, au cas par cas, quels éléments peuvent être considérés comme des dépendances de la voirie.

3. TA Clermont-Ferrand, 2 décembre 1960, *Troupel c/ maire de Mauriac*

Éléments	Jurisprudence	Contenu
Les sous-sols	CE, 15 juillet 1957, <i>Dayre</i> , n° 31914	Le juge administratif applique le principe posé à l'article 552 du code civil, selon lequel la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus.
	CE, Sect., 17 décembre 1971, <i>Véricel et autres</i> , n°s 77103, 77104, 77105, 77211	Sont néanmoins exclues les caves ou galeries situées à une grande profondeur sous la voirie.
Les talus	CE, 9 mars 1956, <i>Cabot</i> , n° 15104	Les talus font partie du domaine public routier dès lors qu'ils sont nécessaires au soutien ou à la protection de la chaussée.
	CE, 7 mars 1986, <i>Mme Richou</i> , n° 59113	
Les arbres	CE, 7 mars 1986, <i>Mme Richou</i> , n° 59113	Les arbres qui sont plantés sur le domaine public en bordure de la voirie constituent une dépendance de la voirie.
Les accotements	CE, 29 novembre 1961, <i>Département des Bouches-du-Rhône c/ Blanc</i> , n° 51702	Les accotements relèvent du domaine public routier.
Les murs de soutènement, clôtures et murets	CE, 3 mars 1926, <i>Ville de Pontivy c/ Dalido</i> , n° 85.742	Ils font partie des dépendances de la voirie dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public.
	CE, Sect., 12 mai 2004, <i>Commune de la Ferté-Milon</i> , n° 192595	Si un mur de soutènement est édifié sur une parcelle appartenant à une personne privée, il ne peut en aucun cas être considéré comme faisant partie du domaine public.
	CE, 29 juin 1990, <i>Marquassuzaa</i> , n° 77011	La seule circonstance qu'un mur de soutènement soit nécessaire au fonctionnement ou à l'intégrité d'une voie ne suffit pas à permettre son incorporation dans le domaine public routier si la propriété d'une personne privée est avérée.

Les murs de soutènement, clôtures et murets	CE, 6 avril 2016, <i>Département de l'Aude</i> , n° 370648	Une digue qui soutient une voie est un accessoire de la voirie, « sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la digue a été construite pour protéger les zones environnantes des crues ».
Les trottoirs	CE, 28 janvier 1910, <i>Robert et Racht</i> , n° 36.183	Les trottoirs établis en bordure des voies publiques sont, dans leur ensemble, des dépendances du domaine public routier.
	CE, 14 mai 1975, <i>Chatard</i> , n° 90899	
Les pistes cyclables	C. cass., Civ. II, 16 décembre 1965, <i>Caisse de sécurité sociale de Saint Nazaire</i>	Les pistes cyclables, mentionnées à l'article R. 431-9 du code de la route, font corps avec les chaussées en bordure desquelles elles sont établies et sont de même nature.
	C. cass., Crim., 19 juin 1968, <i>M. Maurice B. et Caisse mutuelle de réassurances agricoles du Calvados</i> , n° 67-90058	
Les espaces verts	CAA Marseille, 1 ^{er} décembre 2015, <i>MM. CD</i> , n° 14MA01791	Les espaces verts enherbés et plantés d'arbres, même ouverts à l'utilisation collective ne sont pas regardés comme des accessoires indissociables de la voie.
Les sentes techniques	CAA Marseille, 1 ^{er} décembre 2015, <i>MM. CD</i> , n° 14MA01791	Elles ne constituent pas des accessoires indissociables de la voie.
Les regards égouts	CE, 1 ^{er} décembre 1937, <i>Commune d'Antibes</i> , n° 55.735	Les regards d'égouts situés sur la chaussée sont des dépendances du domaine public routier.
Les ouvrages d'évacuation des eaux pluviales	CE, 26 mai 1965, <i>Commune de Livron</i> , n° 62634	Les ouvrages destinés à l'évacuation des eaux pluviales de la chaussée et pour les immeubles limitrophes de la voie sont des dépendances du domaine public routier.
	CAA Marseille, 1 ^{er} décembre 2015, <i>MM. CD</i> , n° 14MA01791	
Les réseaux d'assainissement et d'eau	CAA Marseille, 1 ^{er} décembre 2015, <i>MM. CD</i> , n° 14MA01791	Ces réseaux ne constituent pas des accessoires indissociables de la voie. Ils ne concourent pas à la sécurité des usagers de la voie.
Les bornes et panneaux de signalisation	CE, Sect., 18 décembre 1959, <i>Époux Blanc</i> , n° 32.465	Les panneaux directionnels et les bornes kilométriques sont des accessoires de la voirie.
Les espaces non goudronnés permettant la desserte des propriétés riveraines	CE, 13 février 2004, <i>Espinassou</i> , n° 237499	Ces espaces, qui s'étendent de la voie jusqu'aux murs et bâtiments existants permettant de les desservir et de garantir la liberté de passage sont des accessoires indispensables de la voie publique.
Les terre-pleins centraux	CE, 9 février 1977, <i>Communauté urbaine de Lyon</i> , n° 98248	Les terre-pleins qui forment un îlot directionnel sont incorporés au domaine public routier.
	CE, 19 septembre 2016, <i>Infosino</i> , n° 386950	Cependant, un terre-plein n'est pas automatiquement considéré comme accessoire indispensable de la voirie. En l'espèce, bien que le terre-plein fût aménagé pour le stationnement temporaire des véhicules pour accéder à des bennes de recyclage, il n'était pas aménagé en vue de la circulation ou de l'accès à une habitation et était bien séparé de la chaussée.
Les bacs à fleurs	TC, 19 avril 1982, <i>Ville de la Roche-sur-Yon</i> , n° 2.219	Les bacs situés au centre d'un carrefour sont des dépendances de la voirie.
Les parkings	CE, 18 octobre 1995, <i>Commune de Brive-la-Gaillarde</i> , n° 116316	Un parc public de stationnement entouré de voies affectées à la circulation publique a le caractère de dépendance de la voirie routière.

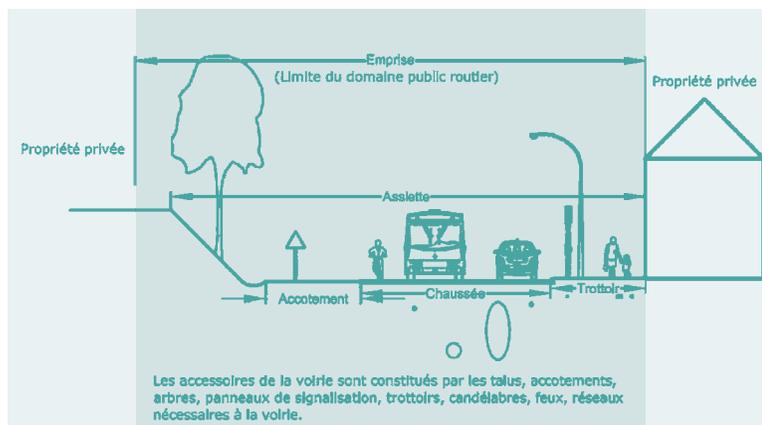
Les ouvrages d'art	CE, 26 septembre 2001, Département de la Somme, n° 219338	Les ponts, tunnels, bacs et passages d'eau font partie de la voie car ils en assurent la continuité.
Les voies vertes	TA de Caen, 16 mars 2017, Mme Gwenaëlle L., n° 1501518	Une voie verte fait partie du domaine public routier, alors même qu'elle n'est pas ouverte à la circulation des véhicules à moteur, dans la mesure où elle est affectée à la circulation du public, et notamment à celles des piétons et des cyclistes.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Nancy, 17 janvier 2013, Communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier, n° 11NC01146

Par cet arrêt, la CAA de Nancy a adopté une conception différente de celle qui prévalait jusqu'alors, en jugeant que le transfert partiel de la compétence voirie au profit d'une communauté peut être opéré sur la base d'une distinction entre les divers éléments de voirie, tels que les bandes de roulement, les trottoirs ou les ouvrages d'art, relevant soit des communes membres, soit de l'intercommunalité.

Cet arrêt reste cependant isolé et devra être confirmé par le Conseil d'État.



2

La compétence voirie trouve-t-elle à s'appliquer à l'égard de l'éclairage public ?

Le code de la voirie routière, complété par la jurisprudence administrative, nous apprend que la compétence voirie s'exerce tant à l'égard de la chaussée proprement dite que de ses dépendances.

Si l'identification de la chaussée ne pose pas de problème particulier, il en va autrement de ses dépendances généralement définies comme l'ensemble des éléments nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la voie ainsi qu'à la sécurité des usagers⁴.

4. TA Clermont-Ferrand, 2 décembre 1960, Troupel c/ maire de Mauriac

L'éclairage public ne pouvant être considéré comme un élément constitutif de la chaussée, il convient de rechercher s'il peut être qualifié d'accessoire indispensable de la voie.

Dès lors qu'il ne fait aucun doute que les dispositifs d'éclairage public concourent à l'exploitation de la voie, ainsi qu'à la sécurité des usagers, ils seront considérés comme des dépendances de la voie publique et donc relèveront de la compétence voirie.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Marseille, 1^{er} décembre 2015, MM. CD, n° 14MA01791

[...] que les dispositifs d'éclairage concourent à la sécurité des usagers de la voie et doivent être regardés comme en constituant un accessoire indissociable ;

Un arrêt antérieur rendu par la CAA de Bordeaux⁵, confirmé en cassation⁶, laissait cependant planer un doute. La lecture de ces décisions, nous apprend que, dans la période précédente, le juge administratif refusait de considérer l'éclairage public d'une route comme constituant une composante indissociable de celle-ci.

5. CAA Bordeaux, 15 juin 1993, Ministre de l'équipement et CUB, n° 90BX00369 et 90BX00385

6. CE, 10 mars 1997, Commune de Lormont, n° 150861

Quant à l'éclairage public à visée purement ornementale, celui-ci ne pourra en aucun cas être considéré comme une dépendance de la voie et ne ressortira pas de la compétence de l'autorité gestionnaire de la voie.

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 20682 : JO Sénat, 13 avril 2006, p. 1080, Bourdin J.

[...] un certain nombre d'ouvrages [notamment] l'éclairage public d'ornementation, ne relèvent pas de la compétence de l'autorité gestionnaire de la voie [...].

3

La pose et l'entretien des réseaux d'écoulement des eaux et d'assainissement relèvent-ils de l'autorité compétente en matière de voirie ?

7. Pour plus de précisions quant aux exceptions à cette règle, voir la question n° 11

La compétence du gestionnaire de la voie trouve, en règle générale⁷, à s'appliquer à l'égard de la chaussée, ainsi que de ses dépendances.

Si les réseaux d'eau et d'assainissement peuvent être définis comme des éléments nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la voie concourant à la sécurité des usagers, c'est bien à l'autorité qui détient la compétence voirie que reviendra la charge de ces réseaux d'écoulement des eaux et d'assainissement.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Marseille, 1^{er} décembre 2015, MM. CD, n° 14MA01791

Qu'une voie [...] doit être regardée comme comprenant également ceux des accessoires de la voie qui, concourant à son utilisation, en constituent un accessoire indissociable ; que [les réseaux d'évacuation des eaux pluviales] concourent à la sécurité des usagers de la voie et doivent être regardés comme en constituant un accessoire indissociable ; que [...] cette appréciation ne peut être étendue aux réseaux d'assainissement et d'eau ;

Les réseaux d'assainissement et d'eau ne sont pas rattachés à la compétence voirie, mais à la compétence assainissement. Celle-ci est obligatoirement exercée par les communautés urbaines (CGCT, art. L. 5215-20) et les métropoles (CGCT, art. L. 2517-4). Elle est optionnelle pour les autres catégories d'EPCI à fiscalité propre (CGCT, art. L. 5214-16 pour les communautés de communes et CGCT, art. L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération).

4

L'autorité gestionnaire de la voie est-elle compétente pour l'implantation des dispositifs publicitaires (publicité, préenseigne, enseigne) et signalétiques (signalisation routière) ?

4¹

Concernant l'implantation des panneaux publicitaires

■ FOCUS DÉFINITION

Selon l'article L. 581-2 du Code de l'environnement, la publicité, les enseignes et préenseignes sont soumises à la réglementation lorsqu'elles sont visibles de toute voie ouverte à la circulation publique.

L'article L. 581-3 du Code de l'environnement donne la définition des différents types de dispositifs publicitaires visés par la réglementation. Sont concernées la publicité, les enseignes et les préenseignes.

La notion de publicité

Constitue une publicité [...] toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, [ainsi que les supports pouvant recevoir une telle publicité]. (C. envir., L. 581-3, 1°)

La notion d'enseigne

Constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce. (C. envir., L. 581-3, 2°)

À noter que les enseignes sont soumises à des prescriptions moins restrictives que la publicité.

La notion de préenseigne

Constitue une préenseigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée. (C. envir., L. 581-3, 3°)

En d'autres termes, il s'agit d'un dispositif qui s'apparente à une enseigne par son objet mais qui s'en distingue par son éloignement du lieu où se trouve l'activité signalée.

L'autorité compétente en matière d'implantation de l'affichage publicitaire sera, selon le cas d'espèce, soit celle qui est chargée de la police spéciale de l'affichage, soit celle investie de la police spéciale de la sécurité routière.

Ces polices spéciales sont distinctes par leurs finalités et sont donc mises en œuvre de manière cumulative⁸.

Par conséquent, en matière d'implantation d'affichage publicitaire, peu importe qui exerce la compétence voirie.

Le droit de l'affichage publicitaire

Le droit de l'affichage publicitaire est un pouvoir de police spéciale organisé dans l'intérêt de la protection des paysages et des sites, visant à « assurer la protection du cadre de vie » (C. envir., art. L. 581-2).

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, Sect., 1^{er} octobre 1966, Chambre Syndicale de l’Affichage de France, n° 66902

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'ensemble formé par le boulevard périphérique de Paris, ses voies de raccordement, les immeubles le bordant et dont la conception et la réalisation tiennent compte des tendances et des techniques de l'architecte et de l'urbanisme modernes, présentent un caractère qui justifie les mesures d'interdiction et de limitation de la publicité édictées par le préfet de la Seine [...];

CE, 9 juillet 1975, Chambre Syndicale de l’Affichage de France, n° 94266

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'interdiction d'apposer des affiches, panneaux-réclame ou autres dispositifs publicitaires dans les voies énumérées à l'article 1^{er} de l'arrêté [préfectoral attaqué] est justifiée [...] par la nécessité de protéger des vues qui portent sur l'ensemble de la vallée de la Seine;

CE, 29 juin 1979, Sté Affichage Giraudy, n° 09129

Considérant que le préfet est compétent [...] pour interdire ou réglementer la publicité sur tout ou partie du territoire de chaque commune; que cette compétence [...] est attribuée au préfet pour prendre les mesures propres à sauvegarder l'aspect des sites et des paysages [...]; Qu'il ressort des pièces du dossier qu'en raison tant des caractéristiques propres de l'ouvrage que de la perspective qu'il ouvre sur la ville de Poitiers, la situation [...] est de nature à justifier l'interdiction de toute publicité [...]

La police spéciale de l'affichage, dont les prescriptions applicables au territoire national se retrouvent aux articles L. 581-1 à L. 581-44 et aux articles R. 581-1 à R. 581-88 du Code de l'environnement, est une compétence qui s'exerce au niveau local. Dès l'adoption en 1943 du premier texte relatif à l'affichage publicitaire, le législateur était conscient de ce que les règles nationales de la publicité devaient être adaptées localement en fonction des caractéristiques propres à certaines communes.

Cette police de l'affichage locale a d'abord incombé au préfet, avant d'être confiée, en 1979, de manière concurrente aux maires et aux préfets⁹. Depuis l'adoption de la loi du 12 juillet 2010¹⁰, c'est une nouvelle logique qui prévaut dans la répartition des compétences entre les titulaires de ce pouvoir de police. L'article L. 581-14-2 du Code de l'environnement précise désormais que si l'agglomération n'est pas couverte par un règlement local de publicité, la police de l'affichage appartient au préfet. La compétence pour élaborer un règlement local d'urbanisme appartient à « L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la métropole de Lyon ou, à défaut, la commune » (C. envir., art. L. 581-14). Le règlement local de publicité est donc adopté par la métropole ou la communauté compétente en matière de PLU, ou à défaut par la commune, puis annexé au PLU ou au document d'urbanisme en tenant lieu, ou à défaut, mis à disposition du public.

9. CE, 12 mai 1989, Ministre de l'équipement c/Sté Giraudy, n° 86729

10. L. n° 2010-788, 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II

NOTA

Toutefois, le législateur a introduit deux exceptions :

1. Le maire est seul compétent, règlement local ou non, pour délivrer des autorisations relatives aux bâches comportant de la publicité (C. envir., art. L. 581-9).
2. Le préfet est seul compétent, règlement local ou non, pour prononcer l'amende administrative pour manquement aux obligations de déclaration préalable (C. envir., art. L. 581-26).

Afin de se conformer à cette réglementation, toute personne souhaitant planter une publicité visible depuis une voie ouverte à la circulation publique doit, suivant la taille de la publicité et son lieu d'implantation, obtenir une autorisation qui sera acquise soit après simple déclaration préalable, ou sur autorisation expresse. Cette autorisation prendra la forme soit d'un permis de stationnement soit d'une permission de voirie¹¹.

11. Pour plus de précision sur les permis de stationnement et les permissions de voirie, voir question n° 30

La police de la sécurité routière

La police de la sécurité routière encadre la publicité en vue de garantir la sécurité routière en interdisant les dispositifs publicitaires qui par leur forme, leur couleur ou leur message pourraient se confondre avec la signalisation routière ou qui sont de nature, soit à réduire la visibilité ou l'efficacité des signaux réglementaires, soit à éblouir les usagers des voies publiques, soit à solliciter leur attention dans des conditions dangereuses pour la sécurité routière (C. route, art. R. 418-1 à R. 418-9).

Si l'implantation d'un dispositif publicitaire est telle qu'elle place les usagers de la route dans une situation dangereuse, ce n'est pas au titre de son pouvoir de police spéciale de l'affichage que l'autorité compétente agit mais au titre de son pouvoir de police de la sécurité routière (CE, 23 juin 1999, Société Long, n° 148671).

Dans ce cas, l'autorité compétente ne peut utiliser les moyens de coercition prévus par le Code de l'environnement, notamment en ordonnant la dépose du dispositif publicitaire sous peine d'astreinte, mais les mesures prévues spécifiquement par le II de l'article R. 418-9 du Code de la route (CE, 25 septembre 1987, SARL Échappements Nîmes Auto, n° 77966 et CAA de Nantes, 13 février 1997, Société Giraudy, nos96NT01576, 96NT01577, 96NT01578 et 96NT01579).

4²

Concernant la signalisation routière

L'implantation de dispositifs de signalisation routière ressort de la compétence de l'autorité gestionnaire de la voirie (C. route, art. L. 411-6 et C. voirie routière, art. L. 113-1).

La compétence des communautés urbaines et métropoles prévoit explicitement dans leurs libellés la compétence en matière de signalisation (CGCT, art. L. 5215-20, I, 2°, B ; art. L. 5215-20-1, I, 11° et L. 5217-2, I, 2°, B).

● FOCUS RÈGLEMENTATION

C. voirie routière, art. L. 113-1

Les règles relatives au droit de placer en vue du public des indications ou signaux concernant la circulation sont fixées par l'article L. 411-6 du code de la route, qui dispose que « Le droit de placer en vue du public, par tous les moyens appropriés, des indications ou signaux concernant, à un titre quelconque, la circulation n'appartient qu'aux autorités chargées des services de la voirie. »

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

Le juge administratif a souvent été amené à considérer la signalisation comme étant un critère décisif dans son analyse d'une demande indemnitare fondée sur un défaut d'entretien normal d'une voie de circulation.

CE, 29 mai 1987, Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, n° 45045

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le 29 mars 1977, vers 13 heures, Mme Geneviève X. qui circulait sur l'autoroute A 6 en direction de Paris s'est trouvée en présence d'un panneau de signalisation couché au milieu de la chaussée ; qu'ayant roulé sur cet obstacle, le pneu de la roue arrière gauche du véhicule de Mme X... éclata, provoquant le déportement sur la bande d'arrêt d'urgence dudit véhicule qui alla renverser un piéton et percuter une automobile en stationnement ; que Mme X. est décédée des suites de cet accident ; Sur la responsabilité :

Considérant qu'il n'est pas contesté que cet accident a été causé par la présence de l'obstacle constitué par le panneau de signalisation - le premier d'une série de panneaux destinés à signaler un chantier- qui, étant tombé, avait été déplacé de la bande d'arrêt d'urgence jusqu'au milieu de la chaussée ; que si la SOCIETE DES AUTOROUTES PARIS-RHIN-RHONE SAPRR justifie avoir fait assurer la surveillance régulière des panneaux dont il s'agit par une équipe de sécurité qui effectuait des rondes fréquentes durant la journée, ladite société n'avait pris en revanche, alors que l'autoroute était exposée, ce jour-là, à de fortes rafales de vent, aucune précaution particulière pour éviter, notamment par des mesures de lestage, que les panneaux puissent être déplacés ou renversés ; que, dans ces conditions, la SOCIETE DES AUTOROUTES PARIS-RHIN-RHONE n'apporte pas la preuve qui lui incombe de l'entretien normal de la voie ;

TA d'Orléans, 22 novembre 2016, M. Vincent J., n° 1503308

1. Considérant que M. J. a été victime d'un accident le 23 août 2014, alors qu'il circulait à moto dans [une rue] de la commune d'Auneau ; qu'il fait valoir que cet accident lui a occasionné un traumatisme à l'épaule gauche entraînant son hospitalisation ; que, par la présente requête, il demande au tribunal de condamner la commune d'Auneau à l'indemniser des préjudices qu'il a subis ; [...]

3. Considérant que le requérant impute sa chute à un défaut d'entretien normal de la voirie résultant de l'absence de panneau de signalisation indiquant le caractère dangereux de la voie sur laquelle il circulait à moto, en travers de laquelle se trouvait, dans un virage, un monticule de terre ; qu'il résulte toutefois de l'instruction que le maire de la commune d'Auneau a, par arrêté du 25 juillet 2011, interdit la circulation dans la partie de la rue [...] où a eu lieu l'accident et prévu l'installation des dispositifs de signalisation nécessaires, en particulier l'implantation de panneaux « sens interdit » et de coccinelles en béton ; [...] que, par suite, la commune d'Auneau rapporte la preuve, qui lui incombe, de l'entretien normal de l'ouvrage public ; que dans ces conditions, M. J. n'est pas fondé à rechercher la responsabilité de la commune d'Auneau ;

5

L'autorité gestionnaire de la voirie est-elle affectée par la réforme de 2012 concernant l'encadrement réglementaire des travaux à proximité des réseaux ?

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 51700 : JO Assemblée nationale, 19 août 2014, p. 7055, Zimmermann M.-J.

Le Gouvernement est très attaché à la sécurité des personnes travaillant sur les réseaux, à la sécurité des riverains et à la protection de l'environnement. Jusqu'à la mise en place de la réforme anti-endommagement, les travaux effectués à proximité des réseaux engendraient environ 10 000 dommages chaque année, dont plus de 10 % sur les réseaux les plus sensibles (électricité, gaz), avec des conséquences humaines dramatiques et des conséquences économiques et environnementales très importantes. [...] Un des bienfaits de cette [réforme a été] la réduction, entre 2012 et 2013, de 8 % du nombre de dommages aux réseaux enterrés rapporté au nombre de chantiers de travaux. [...]

Le nouvel encadrement réglementaire des travaux à proximité des réseaux, issu de la réforme de 2012¹², intéresse les communes ou les communautés – lorsqu'il y a eu transfert de compétence – dès lors qu'elles peuvent potentiellement assumer tous les rôles : exploitant de réseaux, maître d'ouvrage, exécutant de travaux ou gestionnaire du domaine public.

En tant qu'exploitant de réseaux

En application de l'article L. 113-3 du Code de la voirie routière, les exploitants de réseaux « peuvent occuper le domaine public routier en y installant des ouvrages dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation à la circulation terrestre ».

Ce droit s'accompagne du droit d'exécuter les travaux nécessaires à la pose et à l'entretien des ouvrages dans les conditions fixées, notamment, dans le règlement de voirie.

◆ FOCUS PRATIQUE

Les réseaux concernés sont les suivants.

- Les réseaux sensibles pour la sécurité sont :
 - les canalisations de transport et les canalisations minières contenant des hydrocarbures liquides ou liquéfiés ;
 - les canalisations de transport et les canalisations minières contenant des produits chimiques liquides ou gazeux ;
 - les canalisations de transport, de distribution et les canalisations minières contenant des gaz combustibles ;
 - les canalisations de transport, de distribution de vapeur d'eau, d'eau surchauffée, d'eau chaude, d'eau glacée et de tout fluide caloporteur ou frigorigène, et tuyauterie rattachées en raison de leur connexité à des installations classées pour la protection de l'environnement en application de l'article R. 512-32 du code de l'environnement ;
 - les installations destinées à la circulation de véhicules de transport public ferroviaire ou guidé ;
 - les canalisations de transport de déchets par dispositif pneumatiques sous pression ou par aspiration.
- Les réseaux non sensibles pour la sécurité sont :
 - les installations de communications électroniques, lignes électriques et réseau d'éclairage public autres que ceux mentionnés à l'article R. 4534-107 du code du travail ;
 - les canalisations de prélèvement et de distribution d'eau destinée à la consommation humaine, à l'alimentation en eau industrielle ou à la protection contre l'incendie, en pression ou à écoulement libre, y compris les réservoirs d'eau enterrés qui leurs sont associés ;
 - les canalisations d'assainissement, contenant des eaux usées domestiques ou industrielles ou des eaux pluviales.

Les communes ou les communautés qui exploitent directement des réseaux sont tenues de :

- s'enregistrer auprès du guichet unique, géré par l'INERIS¹³ prévu aux articles L. 554-2 et R. 554-4 et suivants du code de l'environnement à l'adresse internet suivante : <http://www.reseaux-et-canalisation.ineris.fr> ;

¹³. Institut national de l'environnement Industriel et des risques

¹². D. n° 2012-970, 20 août 2012, relatif aux travaux effectués à proximité des réseaux de transport et de distribution, codifié aux articles R. 554-1 et s. du code de l'environnement

● FOCUS RÈGLEMENTATION

C. env., art. R. 554-4

Aux termes de cet article, le guichet unique permet :

- de recueillir, enregistrer et mettre à jour les coordonnées des exploitants de réseaux et les zones d'implantation des ouvrages dans une base de données nationale unique comportant un outil cartographique ;
- de mettre gratuitement à la disposition des responsables de projets et des particuliers ou des entreprises exécutant ou prévoyant l'exécution de travaux à proximité de réseaux les informations et les formulaires de déclaration complètement pré-remplis ;
- de mettre à la disposition des particuliers ou entreprises exécutant des travaux les prescriptions techniques que ceux-ci doivent respecter afin de prévenir tout endommagement des ouvrages présents à proximité.

- cartographier les réseaux et leur attribuer une catégorie de précision cartographique (A, B ou C)¹⁴ ;

- répondre aux déclarations de projet de travaux (DT) et aux déclarations d'intention de commencement de travaux (DICT) qui peuvent leur être transmises par les maîtres d'ouvrage qui envisagent de réaliser des travaux à proximité de réseaux existants ;

- intégrer les résultats de toutes les investigations complémentaires aux cartes existantes dans un délai de six mois, après leur transmission par le maître d'ouvrage de travaux entrepris à proximité.

En cas de manquement à ses obligations, l'opérateur de réseau encourt une amende administrative ne pouvant dépasser 1 500 € pour une première infraction, ou 3 000 € maximum en cas de récidive¹⁵.

En tant que maître d'ouvrage ou exécutant de travaux

Lorsque les services techniques de la commune ou de la communauté entreprennent eux-mêmes des travaux, ces derniers doivent :

- consulter le guichet unique directement, ou par l'intermédiaire d'un prestataire (assistant à maîtrise d'ouvrage), afin d'obtenir la liste des exploitants de réseaux potentiellement concernés par le projet ;

- lancer des investigations complémentaires, à leurs frais, lorsque les données géo-référencées ont été classées en catégorie B, ou en cofinancement avec l'exploitant du réseau lorsque ces données ressortent de la catégorie C ;

◆ FOCUS PRATIQUE

Lorsque l'exploitant n'a pas fourni les plans de ses ouvrages, il est tenu de procéder, sous sa responsabilité et à ses frais, à des opérations de marquage/piquetage des tronçons d'ouvrage souterrains situés dans le périmètre d'intervention des travaux projetés, en vue de transmettre les informations au maître d'ouvrage, au responsable du projet ou à l'entreprise chargée de la réalisation des travaux.

Sont cependant dispensés d'investigations complémentaires les travaux répondant à, au moins, une des conditions suivantes :

- les réseaux non classés en catégorie A, mais qui sont des réseaux non sensibles pour la sécurité ;
- les branchements de réseaux sensibles pour la sécurité, non classés en catégorie A, mais pourvus d'un affleurant visible¹⁶ ;
- les travaux prévus de faible emprise et de faible durée ;
- les travaux prévus situés hors des 7 300 communes définies par l'INSEE comme des unités urbaines¹⁷.

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 06104 : JO Sénat, 16 janvier 2014, p. 161, Pinton L.

Lorsque des travaux sont prévus à proximité de réseaux existants, l'obligation d'investigations complémentaires sous la responsabilité du maître d'ouvrage des travaux afin d'améliorer la cartographie des réseaux enterrés existants situés dans l'emprise des travaux prévus s'applique à un nombre limité de chantiers de travaux, ceux qui sont considérés comme les plus sensibles pour la sécurité publique, et qui réunissent les trois conditions suivantes : les travaux prévus sont situés dans une unité urbaine au sens de [l'INSEE], il y a, dans l'emprise des travaux prévus, des réseaux enterrés sensibles pour la sécurité (tels que les réseaux électriques, de gaz ou de chaleur) dont la cartographie est de qualité insuffisante, l'emprise des travaux ou leur durée est importante. Cette obligation concerne ainsi de l'ordre d'un chantier de travaux sur dix. Le coût des investigations complémentaires est à la charge entière du maître d'ouvrage des travaux lorsque les réseaux sont rangés dans la classe de précision B (incertitude inférieure à 1,5 m). Il est réparti à parts égales entre le maître d'ouvrage et l'exploitant concerné lorsque les réseaux sont rangés dans la classe de précision C (incertitude supérieure à 1,5 m). Toutefois, par exception aux dispositions ci-dessus et en vertu du II de l'article R. 554-23 du code de l'environnement, ce coût est supporté en totalité par l'exploitant concerné lorsque les travaux sont exécutés dans l'intérêt du domaine routier et lorsque la réalisation des investigations complémentaires a pour cause l'inobservation, à l'occasion de l'implantation du réseau concerné, d'une disposition du règlement de voirie, mentionné par l'article R. 141-14 du code de la voirie routière, relative au récolement des réseaux implantés dans l'emprise du domaine routier. Par ailleurs, les exploitants de réseaux sont eux-mêmes soumis [à une obligation d'] amélioration progressive de la qualité de la cartographie de ces réseaux en vertu du IV de l'article R. 554-23 du code de l'environnement, et selon un calendrier relativement contraint fixé par l'article 25 de l'arrêté du 15 février 2012 relatif à l'exécution de travaux à proximité des réseaux.

¹⁶. C'est-à-dire d'un coffret en pied de muret ou de façade, ou d'une bouche à clé

¹⁷. cf. http://www.insee.fr/fr/methodes/zonages/unites_urbaines.zip

¹⁴. L'arrêté du 15 février 2012 pris en application du chapitre IV du titre V du code de l'environnement relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution précise que seule une cartographie extrêmement précise permet l'attribution du label A. Le classement en catégorie B ou C résulte quant à lui du faible degré de connaissance du terrain

¹⁵. Voir C. env., art. R. 554-35, 1°, 5°, 6° et 13°

- fournir la totalité des documents relatifs aux démarches entreprises au titre du projet (DT/DICT émises, réponses des exploitants de réseau quant aux conditions dans lesquelles les travaux peuvent être réalisés) lors des procédures de consultation des entreprises de travaux.

18. Pour aller plus loin sur la DT et la DICT voir l'annexe 3 de l'arrêté du 15 février 2012 modifié, NOR : DEVP1116359A

■ FOCUS DÉFINITION¹⁸

Déclaration de travaux - DT

Une DT a pour but de vérifier que le projet de travaux est compatible avec les réseaux existants, et de connaître les recommandations techniques de sécurité devant être observées pour que la phase travaux se déroule sans encombre, ou le cas échéant, d'être averti de la nécessité de procéder à des investigations complémentaires pour préciser la localisation des réseaux existants.

Déclaration d'intention de commencement de travaux 6 DICT

Une DICT permet à l'entreprise, qui est chargée des travaux qui seront exécutés à proximité de réseaux, d'indiquer aux exploitants de réseaux la localisation précise des travaux projetés et les techniques qui seront mises en œuvre.

En cas de manquement à ses obligations, le maître d'ouvrage ou l'exécutant des travaux encourt une amende administrative ne pouvant dépasser 1 500 €, pour une première infraction et 3 000 € maximum en cas de récidive¹⁹.

19. Voir C. env., art. R. 554-35, 3°, et 7° à 12°

◆ FOCUS PRATIQUE

Les travaux d'élagage à proximité de lignes aériennes sont-ils soumis à DT ou à DICT²⁰?

Les travaux de taille ou d'élagage d'arbres relèvent de l'obligation de DT et DICT lorsqu'ils sont effectués à proximité de réseaux aériens. La notion de proximité est fixée par l'article R. 554-1 10ème tiret du code de l'environnement et par l'article 3 de l'arrêté du 15 février 2012 relatif à l'exécution de travaux à proximité des réseaux. L'obligation s'applique si les travaux s'approchent à moins de 3 m des lignes électriques à basse tension ou des caténaires de réseaux ferroviaires ou de tramways, ou à moins de 5 m des autres lignes électriques. Toutefois, il y a exemption de DT et DICT pour des travaux près de lignes électriques aériennes lorsque les travaux entrent dans le cadre de l'exécution de services publics ou sont exécutés par des entreprises qui ont passé des conventions portant sur la sécurité avec les exploitants de ces lignes et sous réserve que l'exécutant informe les exploitants de la date et du lieu de l'intervention avant le démarrage des travaux (cf. C. env., art. R. 554-21, I, 3°).

NOTA

Les lignes aériennes de télécommunications ne sont pas soumises à enregistrement auprès du guichet unique (cf. C. env., art. R. 554-3), et les travaux à proximité de ces lignes ne sont donc pas soumis à DT et DICT.

◆ FOCUS PRATIQUE

Les branchements de réseaux qui desservent une habitation sont-ils considérés comme des ouvrages à part entière, ou font-ils l'objet de dispositions spéciales²¹?

Des dispositions particulières sont prévues pour les branchements de réseaux sensibles pour la sécurité (branchements électriques ou de gaz notamment) à l'article 6 II de l'arrêté du 15 février 2012. Cet article prévoit une dispense d'investigations complémentaires en amont des travaux pour de tels branchements qui ne seraient pas cartographiés ou seraient cartographiés en classe B ou C, à condition que ces branchements soient pourvus d'un affleurant visible, c'est-à-dire d'un coffret en pied de muret ou de façade, bouche à clé, et que leur exploitant soit en mesure d'indiquer dans les plans fournis en réponse à la DT à quel réseau principal ces branchements sont raccordés.

Les branchements de réseaux non sensibles pour la sécurité (eau, assainissement, téléphonie) sont quant à eux toujours dispensés d'investigations complémentaires, mais doivent faire l'objet de clauses dans les marchés de travaux sur les précautions que les entreprises de travaux doivent prendre dans leur voisinage.

En tant que gestionnaire de la voirie

Outre l'adoption du règlement de voirie, et conformément au code de la voirie routière (L. 115-1 et R. 115-1), le maire - ou le président de l'EPCI si la police de la conservation du domaine public lui a été transférée en raison du transfert de la compétence voirie - assure, en agglomération, la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État sur les routes à grande circulation.

Les propriétaires, affectataires ou utilisateurs de ces voies, les permissionnaires, concessionnaires et occupants du domaine, communiquent périodiquement au maire le programme des travaux qu'ils envisagent de réaliser, afin d'élaborer le calendrier de leur exécution. Tout refus d'inscription à ce calendrier fait l'objet d'une décision motivée, sauf lorsque le revêtement de la voie n'a pas atteint trois ans d'âge.

Le maire peut ordonner la suspension des travaux qui n'auraient pas fait l'objet de cette procédure de coordination.

En cas d'urgence avérée, des travaux peuvent être entrepris sans délai. Cependant, avant le commencement des travaux, il convient d'appeler le numéro d'astreinte indiqué sur le site internet du guichet unique, afin d'alerter les exploitants des réseaux sensibles dans la zone travaux. De plus, un avis de travaux urgents (ATU) doit être adressé à chaque exploitant de réseau concerné, cet envoi pouvant légalement être effectué après la réalisation des travaux.

21. Source : <https://www.reseaux-et-canalisation.ineris.fr>

● FOCUS RÈGLEMENTATION

C. envir., art. R. 554-32

Cet article fixe la liste exhaustive des cas dans lesquels une procédure de travaux urgents peut-être mise en œuvre :

- urgence justifiée par la sécurité (p.ex. réparation d'une ornière profonde sur la chaussée) ;
- urgence justifiée par la sauvegarde des personnes ou des biens (p.ex. fuite de gaz, rupture d'une ligne électrique) ;
- urgence justifiée par la continuité du service public (p. ex. fuite d'eau ou coupure de téléphone) ;
- urgence liée à un cas de force majeure (p.ex. réparation rendues nécessaires suite à une tempête ou un séisme).

Le représentant de l'État peut, lorsque l'intérêt général le justifie ou en cas d'urgence ou de nécessité publique, permettre l'exécution, à une date déterminée, de travaux sur les voies publiques en agglomération qui auraient fait l'objet d'un refus d'inscription au calendrier, d'un report ou d'une suspension. Une telle décision ne porte pas d'atteinte excessive au droit de propriété des collectivités territoriales, pas plus qu'au principe de libre administration de celles-ci comme l'a récemment jugé le Conseil constitutionnel²².

22. CE, 26 septembre 2016,
Commune d'Orléans,
n° 401005

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, 26 septembre 2016, Commune d'Orléans, n° 401005

4. Considérant que les dispositions contestées de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière, en premier lieu, imposent ainsi aux maires de motiver le refus d'inscription au calendrier des travaux, sauf lorsque le revêtement de la voie n'a pas atteint trois ans d'âge, ou, en l'absence d'une procédure de coordination préalable, de motiver le report par rapport à la date demandée, en deuxième lieu, autorisent l'exécution à la date demandée à défaut de décision expresse dans le délai de deux mois qui suit le dépôt de la demande et, en troisième lieu, prévoient que le représentant de l'État peut passer outre la décision du maire de refuser ou de reporter la tenue de travaux, pour un motif d'intérêt général ou en cas d'urgence ; que ces dispositions ne sauraient être regardées comme privant les communes du droit de propriété que l'article 17 de la [DDHC] garantit à l'ensemble des personnes publiques ; que si elles apportent des limitations au droit que les collectivités territoriales ont de disposer de leurs biens, elles répondent à la nécessité de concilier ce droit avec l'objectif d'intérêt général tenant à ce que les propriétaires, affectataires ou utilisateurs des voies en cause, et notamment les concessionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz, ne subissent pas des contraintes excessives dans l'exercice de leur activité ; que de telles atteintes, qui n'ont pas un caractère disproportionné, satisfont aux exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 2 de la [DDHC] ;

5. Considérant qu'en égard à l'objectif d'intérêt général, précédemment rappelé, qu'elles visent à satisfaire ainsi qu'à leur portée limitée, les dispositions contestées ne peuvent pas davantage être regardées comme portant une atteinte disproportionnée à la libre administration des collectivités territoriales ;

Le maire doit porter à la connaissance des propriétaires, affectataires, ou utilisateurs de ces voies, des permissionnaires, concessionnaires et occupants du domaine public routier, les projets de réfection de la voirie et leur notifier le calendrier dans des délais leur permettant de préparer leurs éventuels travaux.

NOTA

Les bandes roulantes routières ou autoroutières ne font pas partie des ouvrages devant être enregistrées auprès du guichet unique. Si un exploitant enregistrerait tout de même une voie auprès du guichet unique, ce dernier serait dans l'obligation de répondre à toutes les DT et DICT qu'il recevrait, sous peine d'amende.

6

Dans le cadre d'un projet d'infrastructure de transport en commun, qui assume la maîtrise d'ouvrage et le financement concernant des travaux de déviation des réseaux enterrés ?

La maîtrise d'ouvrage des travaux de déviation des réseaux inclus dans l'emprise de la future infrastructure de transport en commun appartient à la personne publique exerçant la compétence transport et qui est à l'origine du projet. C'est ce qui ressort de la jurisprudence rendue à propos d'opérations de construction de TCSP²³.

23. CAA Nancy, 9 juillet 2007, Société Kéolis et autres, n° 07NC00133

S'agissant du financement, il convient de rappeler que, par présomption légale, le sous-sol des voies urbaines appartient à la collectivité propriétaire de la voie²⁴. Il en résulte que l'exploitant d'un réseau enterré est considéré comme bénéficiant d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

24. CE, 15 juillet 1957, Dayre, n° 31914 et rép. min. n° 107706 : JOAN 27 mars 2012, p.2558, Zimmermann M.-J.

25. CE, Sect., 6 février 1981, *Ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire c/ Compagnie française de raffinage*, n°s 09689 et 09695

Ceci posé, et par application du principe dégagé dans l'arrêt *Ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire c/ Compagnie française de raffinage*²⁵, il revient à l'exploitant du réseau de prendre financièrement en charge les frais de déviation de ses installations souterraines si les deux conditions posées par le Conseil d'État sont remplies :

1. Les travaux sont entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé ;
2. Les travaux constituent une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, Sect., 6 février 1981, *Ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire c/ Compagnie française de raffinage*, n°s 09689 et 09695

[...] le bénéficiaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public doit, quelle que soit sa qualité, supporter sans indemnité les frais de déplacement ou de modification des installations aménagées en vertu de cette autorisation, lorsque ce déplacement est la conséquence de travaux entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé et que ces travaux constituent une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine [...]

Dans le cadre d'un projet d'infrastructure de transport en commun, la réalisation de ces deux critères a été reconnue dans un avis du Conseil d'État de 1990²⁶, et confirmée par la décision *Société de distribution de chaleur de Saint-Denis*²⁷.

La lecture de cet arrêt nous apprend, d'une part, que la condition tenant à l'intérêt du domaine public occupé est satisfaite dès lors que l'infrastructure de transport public - ici un tramway - tend à améliorer la fluidité de la circulation sur la voie ; d'autre part, que l'implantation d'un tramway est conforme à la destination du domaine public routier.

La prise en charge financière à 100 % du déplacement des réseaux enterrés par leurs exploitants supporte une exception de taille : la signature d'une convention entre le gestionnaire de la voie affectée par le projet d'infrastructure de transport en commun et le ou les exploitants de réseaux qui en disposeraient autrement.

Mais encore faudra-t-il, pour ne pas risquer la censure du juge administratif, s'assurer que c'est bien « la collectivité propriétaire du domaine public routier ou, le cas échéant, celle appelée à en assurer l'aménagement et l'entretien et, par voie de conséquence, à effectuer les travaux conformes à la destination de ce domaine [...] » qui signera ladite convention²⁸.

26. Avis de la Section des travaux publics du Conseil d'État du 23 janvier 1990, à propos de la construction du tramway Saint-Denis - Bobigny (Seine-Saint-Denis)

27. CE, 23 février 2000, *Société de distribution de chaleur de Saint-Denis*, n° 179013

28. CAA de Nancy, 27 septembre 2001, *Communauté urbaine de Strasbourg c/ Gaz de Strasbourg*, n° 00NC00817

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Nancy, 27 septembre 2001, *Communauté urbaine de Strasbourg c/ Gaz de Strasbourg*, n° 00NC00817

Alors que les juges du tribunal de Strasbourg avaient fait application de la convention passée entre la Compagnie des transports strasbourgeois - maître d'ouvrage délégué de la Communauté urbaine de Strasbourg pour la réalisation des travaux d'implantation de la première ligne de tramway de l'agglomération - et l'exploitant du réseau de gaz, qui fixaient la répartition des frais de déviation des réseaux souterrains dans des conditions différentes de celles prévues par le principe fixé par la jurisprudence *Ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire c/ Compagnie française de raffinage* ; les juges d'appel précisent que :

Considérant qu'en admettant même qu'une convention en sens contraire puisse conduire à écarter le principe précité de prise en charge du coût des frais de déplacement de leurs ouvrages par le service dont ils dépendent, une telle dérogation ne pourrait en tout état de cause procéder que d'une convention à laquelle est partie la collectivité propriétaire du domaine public routier ou, le cas échéant, celle appelée à en assurer l'aménagement et l'entretien et, par voie de conséquence, à effectuer les travaux conformes à la destination de ce domaine ; qu'en l'espèce, par application de l'article L. 5215-20 du [CGCT], la communauté urbaine de Strasbourg s'est vu transférer de plein droit les compétences attribuées aux communes en matière de voirie et était donc seule en mesure de consentir le cas échéant une dérogation au principe sus rappelé ; que la S.A. GAZ DE STRASBOURG ne saurait ainsi utilement invoquer les termes de la convention du 27 juin 1991 conclue entre elle-même et la Compagnie des transports strasbourgeois, selon lesquels celle-ci assure le financement des travaux de transfert des réseaux en tant que maître d'ouvrage du réseau de tramway, dès lors qu'il ne ressort d'aucune disposition de ladite convention que la Compagnie des transports strasbourgeois aurait agi en qualité de mandataire de la communauté urbaine de Strasbourg, dont la seule participation à son élaboration ne saurait par ailleurs la faire regarder comme y étant elle-même partie ; que, de même, la seule disposition de l'article 15-3 du cahier des charges de la convention conclue le 27 décembre 1990 entre la communauté urbaine de Strasbourg et la Compagnie des transports strasbourgeois en vertu de laquelle celle-ci « assure si possible la maîtrise d'ouvrage des réseaux relevant d'autres collectivités, établissements publics ou gestionnaires en contractant avec ceux-ci les conventions nécessaires » ne saurait avoir pour effet de rendre opposables à la communauté urbaine de Strasbourg les clauses de la convention sus rappelée du 27 juin 1991 ;

Le transfert de la compétence voirie

7

Existe-t-il un domaine public routier intercommunal ?

Oui.

Pour les voies existantes à la date du transfert de la compétence voirie

Pour les voies existantes lors du transfert de la compétence « voirie » à la communauté ou à la métropole, deux cas de figures sont à distinguer.

Pour les communautés urbaines et les métropoles, le transfert de la compétence voirie entraîne un transfert des voies en pleine propriété. En revanche, dans une communauté de communes ou d'agglomération, les voies communales existantes sont simplement mises à la disposition de la communauté.

Pour les voies créées postérieurement

Une communauté peut être amenée à créer de nouvelles voies. Ces voies appartiendront à son propre domaine public, et non à celui de ses communes membres.

À la lecture de l'article L. 111-1 du Code de la voirie routière, qui dispose que « *Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'État, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* », on comprend que toute nouvelle voie, dès lors qu'elle est ouverte à la circulation, appartient au domaine public routier. Cependant, si cet article reconnaît l'existence d'un domaine public routier de l'État, d'un domaine public routier départemental et d'un domaine communal, il reste muet quant à l'existence d'un domaine public intercommunal.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

TA de Dijon, 19 octobre 1999, M. Maurice C. et autres, n° 985865

Considérant [...] que, si l'entretien de la voirie est au nombre des compétences susceptibles d'être attribuées aux communautés de communes, la nature des voies objet du transfert doit faire l'objet d'une définition précise ; qu'il n'en va pas ainsi en l'espèce puisque le terme « voirie intercommunale » utilisée dans les statuts ne correspond à aucune catégorie juridique usuelle [...]

Cependant, si l'on se réfère aux dispositions de l'article L. 2111-14 du CG3P, aux termes desquelles « *le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 [du CG3P] et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* », l'existence d'un domaine public routier intercommunal est incontestable dès lors que les personnes mentionnées à l'article L. 1 de ce code sont l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics.

Conscients des conséquences que peut engendrer une telle contradiction entre deux normes juridiques de même valeur, les services de l'État se sont positionnés par écrit en faveur d'une reconnaissance d'un domaine public routier intercommunal.

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 00613 : JO Sénat, 19 septembre 2002, p. 2094, Piras B.

Les communautés ont la pleine propriété des voies qu'elles créent, les voies existantes étant simplement mises à leur disposition pour l'exercice de la compétence voirie. Les voies nouvelles créées par les communautés [...] faisant partie intégrante de leur domaine public propre, aucune règle n'impose ni ne justifie qu'elles soient rétrocédées aux communes pour être classées parmi les voies communales. Le code de la voirie routière ne prévoyant pas l'existence d'une voirie communautaire, la voirie des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne peut être qualifiée comme telle. Cependant, cette absence de qualification n'a aucune incidence sur l'exercice de la compétence voirie ni sur les droits et obligations qui en découlent pour l'assemblée délibérante et le président de l'EPCI. Le code de la voirie routière (articles L. 141-12 et R. 141-22) dispose, en effet, que, dans le cas où existe un EPCI, les attributions dévolues au maire et au conseil municipal par les dispositions de ce code sont exercées, le cas échéant, par le président et par l'assemblée délibérante de l'EPCI compétent. [...]

Ainsi, et malgré la contradiction entre le code de la voirie routière et le CG3P, il peut être considéré que les voies créées par une communauté, dotée de la compétence voirie, relèvent bien de son domaine public.

8

Qui est compétent pour baptiser les voies communautaires ?

La réglementation en vigueur ne pose pas formellement une obligation de dénomination des voies, sauf pour la ville de Paris qui est soumise aux dispositions de l'article R. 2512-6 du CGCT.

En réalité, l'obligation de dénomination des voies découle, implicitement, du 1° de l'article L. 2212-2 du CGCT qui dispose que le maire veille, dans le cadre de son pouvoir de police générale, à « la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques », et dont les services du ministère de l'Intérieur tirent la conclusion que « l'indication du nom des voies constitue l'une des modalités permettant d'assurer cet objectif »²⁹.

29. Rép. min. n° 4367 : JOAN, 4 décembre 2012, p.7204, Meunier Ph.

30. CE, 2 février 1991, Commune de Montgeron, n° 84929 - CAA Marseille, 12 novembre 2007, Ville de Nice, n° 06MA01409

Mais le juge administratif, aux termes d'une jurisprudence bien établie, fait prévaloir la compétence du conseil municipal pour fixer la dénomination des voies communales³⁰, sur le fondement de l'article L. 2121-29 du CGCT qui reconnaît à l'organe délibérant de la commune la compétence pour régler, par ses délibérations, les affaires de celle-ci.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Marseille, 12 novembre 2007, Ville de Nice, n° 06MA01409

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-29 du [CGCT] le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ; que, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont ainsi conférés, le conseil municipal est compétent pour délibérer sur la dénomination des rues et places publiques de la communes ; qu'il dispose à cet effet d'un large pouvoir d'appréciation, sous le contrôle de l'erreur manifeste exercé par le juge de l'excès de pouvoir ;

En revanche, le conseil municipal n'est pas compétent pour baptiser des voies privées, y compris lorsque celles-ci sont ouvertes à la circulation publique.

Pour les voies privées parisiennes, cette conclusion ressort des dispositions de l'article R. 2512-6 du CGCT. En dehors de la ville de Paris, c'est le juge administratif qui a tranché la question en ce sens.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, 19 juin 1974, Sieur Jean-Claude B., n° 88410

Considérant que s'il appartient au conseil municipal de délibérer sur la dénomination des rues et places publiques, et si le maire tient de ses pouvoirs généraux de police le droit de contrôler les dénominations de toutes les voies et d'interdire celles qui seraient contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs aucune disposition législative ou réglementaire n'autorise le conseil municipal à fixer les dénominations des voies privées ; Considérant que le requérant est par suite fondé à soutenir que la délibération contestée, qui a pour objet d'attribuer des dénominations à des voies privées, porte sur un objet étranger aux attributions du conseil municipal ;

CAA Marseille, 23 mai 2005, M. André-Charles X, n° 02MA02360

Considérant que s'il appartient au conseil municipal de délibérer sur la dénomination des rues et places publiques, et si le maire tient de ses pouvoirs généraux de police le droit de contrôler les dénominations de toutes les voies et d'interdire celles qui seraient contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs, aucune disposition législative ou réglementaire n'autorise le conseil municipal à fixer les dénominations des voies privées, fussent-elles des voies ouvertes à la circulation publique ;

Considérant que la délibération contestée, qui a pour objet d'attribuer la dénomination de rue Laurent Giaume à la voie privée auparavant dénommée impasse Achille, porte sur un objet étranger aux attributions du conseil municipal ; qu'elle est par suite nulle et de nul effet [...]

Quant à la question de savoir à qui il appartient de baptiser les voies communautaires, cette question a été tranchée par les services du ministère de l'Intérieur à l'occasion d'une série de questions parlementaires portant sur le point de savoir s'il appartenait, ou non, au conseil municipal de fixer la dénomination de ces voies³¹. Aux termes de la réponse apportée par la DGCL, il revient au conseil communautaire de fixer la dénomination des voies appartenant au domaine public intercommunal. Les frais et soins de fourniture, de pose, d'entretien et de renouvellement des plaques indicatrices sur les voies du domaine public sont à la charge de la collectivité assumant les obligations du propriétaire.

31. Pour aller plus loin sur l'existence d'un domaine public routier intercommunal, v. question n° 7

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 5698 : JO Assemblée nationale, 13 mai 2014, p. 3886, Zimmermann M.-J.
et

Rép. min. n° 01644 : JO Sénat, 15 mai 2014, p. 1137, Masson J.-L.

[...] les voies nouvelles créées par les [EPCI] font partie de leur domaine public propre. En conséquence, c'est au conseil communautaire de la communauté de communes qu'il appartient de fixer la dénomination des voies qu'il a créées dans une zone d'activités.

9

En cas de création ou de transformation d'un EPCI compétent en matière de voirie, la mise à disposition des éléments constitutifs de la voirie, ou leur transfert en pleine propriété le cas échéant, impliquent-ils le paiement de la contribution de sécurité immobilière ?

La contribution de sécurité immobilière, dont l'objet est précisé à l'article 879 du CGI, remplace les taxes de publicité foncière depuis le 1^{er} janvier 2013. Il s'agit de la somme des impositions indirectes encaissées lors de la publication du transfert à titre onéreux d'un bien - d'un patrimoine - au fichier immobilier.

● FOCUS RÉGLEMENTATION

CGI, art. 878

Les services chargés de la publicité foncière sont chargés :

1° De l'exécution des formalités civiles prescrites pour la publicité des privilèges et des hypothèques et des autres droits sur les immeubles ;

2° De l'exécution de la formalité fusionnée de publicité foncière et d'enregistrement visée à l'article 647 ;

3° De la perception des taxes et de la contribution prévue à l'article 879 exigibles à l'occasion des formalités prévues aux 1° et 2°.

CGI, art. 879

I. - Une contribution de sécurité immobilière est due à l'État par toute personne qui requiert l'accomplissement des formalités prévues aux 1° et 2° de l'article 878.

II. - Seules en sont exonérées les formalités requises au profit de l'État, ainsi que celles pour lesquelles la loi prévoit expressément et formellement qu'elles sont exonérées de la contribution de sécurité immobilière.

Afin de savoir si la mise à disposition ou le transfert en pleine propriété de la voirie à un EPCI peut donner lieu à versement d'une contribution de sécurité immobilière, il convient de se demander si de telles opérations peuvent être qualifiées de mutations à titre onéreux. Si ce n'est pas le cas, la conclusion est simple : ces opérations ne sont pas soumises au versement de la contribution de sécurité immobilière.

9¹

Si le nouvel EPCI est une communauté de communes ou d'agglomération

Dans le cas où les communes décident de la création d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération dotée de la compétence voirie, les communes membres conservent la propriété des voies et l'EPCI ne disposera que d'une mise à disposition de celles-ci. Cette mise à disposition s'effectue, aux termes du CGCT, à titre gratuit.

Cette opération ne peut être qualifiée de mutation à titre onéreux et échappe donc à l'obligation de versement de la contribution de sécurité immobilière.

● FOCUS RÉGLEMENTATION

CGCT, art. L. 1321-1

Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.

CGCT, art. L. 1321-2

Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit.

9²

Si le nouvel EPCI est une communauté urbaine ou une métropole

Si le nouvel EPCI est une communauté urbaine ou une métropole, la voirie lui est affectée de plein droit en pleine propriété (selon des modalités diverses : v. CGCT, art. L. 5215-28 et L. 5217-5) sans soumission à cette contribution : le transfert des biens du domaine public des communes à une communauté urbaine ou à une métropole s'effectue à titre gratuit et ne donne pas lieu au paiement de la contribution de sécurité immobilière.

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CGCT, art. L. 5215-28

Les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté urbaine, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté. Le transfert définitif de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés est opéré par accord amiable.

À défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'État, pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur et qui comprend notamment des maires et des conseillers généraux, procède au transfert définitif de propriété au plus tard un an après les transferts de compétences à la communauté urbaine. Les transferts de biens, droits et obligations prévus aux alinéas précédents ne donnent pas lieu à indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires.

CGCT, art. L. 5217-5

Les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences transférées mentionnées au 1 de l'article L. 5217-2 sont mis de plein droit à disposition de la métropole par les communes membres. Un procès-verbal établi contradictoirement précise la consistance et la situation juridique de ces biens et droits.

Les biens et droits mentionnés au premier alinéa du présent article sont transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole.

Les biens et droits appartenant au patrimoine de l'[EPCI] à fiscalité propre transformé en application de l'article L. 5217-4 sont transférés à la métropole en pleine propriété. Lorsque les biens étaient mis, par les communes, à disposition de cet établissement public, en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, le transfert de propriété est opéré entre la ou les communes concernées et la métropole.

À défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'État procède au transfert définitif de propriété. Il est pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales et qui comprend des maires des communes concernées par un tel transfert, le président du conseil de la métropole et des présidents d'organe délibérant d'[EPCI] à fiscalité propre. La commission élit son président en son sein.

Les transferts sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité ou taxe, ni d'aucun droit, salaire ou honoraires. [...]

En revanche, il ne semble pas être prévu de disposition analogue dans le cas des communautés d'agglomération ou de communes auxquelles tout ou partie des voies seraient volontairement transférées en pleine propriété. Ce cas donnerait ainsi lieu au versement de la contribution de sécurité immobilière.

◆ FOCUS PRATIQUE

Transfert de voirie appartenant au domaine public et démarches cadastrales

En cas de transfert de voirie au profit d'un EPCI, les collectivités peuvent solliciter les services du cadastre afin d'inscrire les voies du domaine public dans les documents cadastraux selon la procédure du croquis foncier qui incorpore ces voies au domaine non cadastré, c'est-à-dire non divisé en parcelles. Cette inscription ne revêt toutefois pas de valeur juridique, mais peut être un indice pertinent sur lequel le juge pourra s'appuyer pour rendre sa décision en cas de contentieux. Les services cadastraux peuvent, par ailleurs, également être saisis en vue de constater les transferts de gestion portant sur des parties du domaine public non cadastré.

◆ FOCUS PRATIQUE

Procéder par acte authentique

Le transfert en pleine propriété des voies au profit d'un EPCI amène logiquement à penser que les collectivités doivent procéder par acte authentique. Si pour ce faire les collectivités ont habituellement recours aux prestations d'un notaire, afin d'obtenir un acte en la forme notarié, certaines décident d'authentifier l'acte de transfert de propriété en la forme administrative, en s'inspirant des dispositions des articles L. 1311-13 du CGCT et L. 1212-1 du CG3P.

CGCT, art. L. 1311-13

Les maires, les présidents des conseils départementaux et les présidents des conseils régionaux, les présidents des établissements publics rattachés à une collectivité territoriale ou regroupant ces collectivités et les présidents des syndicats mixtes sont habilités à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au fichier immobilier, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux, passés en la forme administrative par ces collectivités et établissements publics.

Lorsqu'il est fait application de la procédure de réception et d'authentification des actes mentionnée au premier alinéa, la collectivité territoriale, ou l'établissement public, partie à l'acte est représenté, lors de la signature de l'acte, par un adjoint ou un vice-président dans l'ordre de leur nomination.

CG3P, art. L. 1212-1

Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 ont qualité pour passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce.

Ces personnes publiques peuvent également procéder à ces acquisitions par acte notarié.

10

Une communauté propriétaire d'une voie peut-elle la transférer à titre gratuit à une de ses communes membres ?

Si le code de la voirie routière ne reconnaît pas explicitement, à l'instar des voies communales, départementales et nationales, l'existence d'une voirie communautaire, les communautés sont souvent propriétaires d'un domaine public routier³².

Dès lors, la communauté peut envisager de céder à une commune membre une voie dont elle est propriétaire, à l'occasion d'une révision des compétences communautaires. Cette révision est indispensable avant tout transfert d'une voie communautaire qui est, par nature, affectée à une compétence que seule la communauté exerce en vertu du principe d'exclusivité qui régit les EPCI.

Ce transfert peut revêtir deux formes : la mise à disposition ou le transfert en pleine propriété.

NOTA

Dans le cadre classique d'un transfert de compétence des communes à la communauté, le régime de la mise à disposition est adapté à une mise en œuvre rapide du transfert de par son caractère obligatoire.

À plus long terme, le transfert en pleine propriété apparaît être de nature à faciliter l'exercice de la compétence car il atténue les risques patrimoniaux, la collectivité bénéficiaire étant pleinement propriétaire du bien.

Transfert par mise à disposition

Dans le respect des dispositions des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT, la communauté propriétaire peut mettre gratuitement à disposition une voie, au profit de l'une de ses communes membres, si celle-ci constitue le pendant indispensable d'une compétence transférée.

Cette solution n'entraîne pas un transfert de propriété ; en revanche, la collectivité bénéficiaire assume l'ensemble des obligations du propriétaire, possède tous pouvoirs de gestion et est substituée à la communauté propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats en lien avec les biens mis à sa disposition.

Les modalités de la mise à disposition sont établies au moyen d'une convention.

La mise à disposition constitue le régime de droit commun, mais il est également possible d'organiser le transfert du bien en pleine propriété.

Transfert en pleine propriété

L'article L. 3112-1 du CG3P dispose que « *les biens des personnes publiques [...] qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* ».

Les biens concernés, tels qu'une voie, n'ont pas à être préalablement déclassés du domaine public ; leur affectation à l'exercice d'une compétence de la commune devra toutefois être précisée afin que le transfert s'inscrive dans le cadre défini par le CG3P.

La cession amiable, autorisée par la loi, donne la possibilité d'effectuer le transfert en pleine propriété à titre gratuit.

11

Comment définir l'intérêt communautaire des éléments composant la voirie ?

Ainsi qu'il a déjà été précisé *supra*, les communautés de communes et d'agglomération peuvent n'exercer qu'une partie de la compétence voirie. Un intérêt communautaire doit venir départager ce qui relève de la compétence des communes et ce qui relève de celle du groupement.

■ FOCUS DÉFINITION

La notion d'intérêt communautaire

La notion d'intérêt communautaire n'a encore jamais reçu de définition légale. La seule définition est celle donnée par les services du ministère de l'Intérieur dans une circulaire du 5 juillet 2001³³ qui explique qu'il « *s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal* ».

³³. Circ., 5 juillet 2001, relative aux compétences des EPCI, NOR : INT/B/01/00197/C

³². Pour aller plus loin sur l'existence d'un domaine public routier intercommunal, v. question n° 7

La définition de cet intérêt communautaire doit intervenir dans les deux ans suivant le transfert de la compétence, à défaut l'ensemble des voies du domaine public routier communal relève de la communauté.

Elle s'effectue au moyen d'une délibération prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil communautaire. À défaut, l'ensemble de la compétence sera transféré à la communauté. Tant que l'intérêt communautaire n'est pas défini, aucune voie n'est réputée relever de la compétence du groupement³⁴. Ce n'est qu'à compter de l'entrée en vigueur de la délibération relative à l'intérêt communautaire ou, à défaut, au terme du délai de deux ans précité que les voies concernées se trouveront, de plein droit, mises à disposition de la communauté (CGCT, art. L. 1321-1 et s.).

34. CAA Nantes, 29 novembre 2005, M. Guy X, n° 04NT01210

35. Circ., 20 février 2006, relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés, NOR : MCT/B0600022C

36. CAA Nancy, 17 janvier 2013, Communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier, n° 11NC01146

Une circulaire du 20 février 2006³⁵ est venue apporter plusieurs précisions quant au contenu à donner à cette notion.

Selon le ministère de l'Intérieur, l'intérêt communautaire ne peut pas permettre de scinder l'investissement du fonctionnement car le transfert de la compétence voirie implique pour la communauté « d'exercer les droits indissociables qui s'attachent à la propriété, y compris la gestion et l'entretien », conformément aux articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT.

Dans un arrêt du 17 janvier 2013, la CAA de Nancy³⁶ a considéré que l'intérêt communautaire permet de distinguer ce qui relève de la compétence des communes et de celle de la communauté parmi les différents éléments constitutifs de la voirie tels que les bandes de roulement, les trottoirs ou les ouvrages d'art : pour une voie, les élus peuvent décider que seule la bande de roulement relève de la compétence de la communauté. Le juge administratif a, cependant, précisé que la loi fait obstacle à ce que les élus, « tout en définissant l'intérêt communautaire par référence à l'identification d'éléments de voirie [...], soustraient de l'intérêt communautaire ainsi défini tout ou partie des opérations concernant ce même élément de voirie qui sont inhérentes aux pouvoirs du gestionnaire, telles que, par exemple et s'agissant de la bande de roulement, le déneigement ou le rebouchage des nids de poule ». Il faut cependant noter que cette interprétation de la CAA de Nancy n'a pas été confirmée par le Conseil d'État à l'heure où sont écrites ces lignes.

La circulaire précitée recommande également de définir l'intérêt communautaire sur la base de critères objectifs plutôt que sur la base d'une liste de voies. Toutefois, même si elle peut traduire une moins forte intégration intercommunale, aucune disposition législative n'interdit l'élaboration d'une telle liste. Il est même envisageable de retenir un ensemble de critères et de préciser les voies concernées par ceux-ci au moyen d'une liste.

Les critères objectifs de détermination de l'intérêt communautaire peuvent être classés en trois catégories :

- « les éléments structurants et géographiques (axes principaux, liaisons intercommunales, voies de raccordement à des itinéraires départementaux ou nationaux, voies de contournement et de déviation, voies supportant des ouvrages d'art...) ;
- les éléments d'ordre qualitatif (fonctions d'accès à des équipements, des zones d'activités et des pôles de développement économique, des transports en commun, desserte d'une zone touristique...);
- les éléments d'ordre quantitatif (fréquentation de l'infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois...) »³⁷.

37. Circ., 20 février 2006, relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés, NOR : MCT/B0600022C

38. Rép. min. n° 49336 : JOAN, 25 août 2009, p. 8272, Marin C.

◆ FOCUS PRATIQUE

Précisions quant à la consistance de la compétence voirie d'une communauté de communes

Une réponse ministérielle de 2009³⁸ est venue préciser que dans le cas où la création ou l'aménagement de la voirie sont transférés à une communauté de communes, son entretien ne peut plus être assuré par les communes membres, en application des principes de spécialité et d'exclusivité :

« Dès lors que la compétence voirie a été transférée à une communauté de communes, cette dernière doit nécessairement inclure dans cette compétence l'entretien et/ou aménagement des trottoirs, partie intégrante de l'emprise du domaine public routier. En revanche, un certain nombre d'ouvrages (mobiliers urbains, plantations, aménagement d'embellissement, éclairage public d'ornementation...) ne relèvent pas de la compétence de l'autorité gestionnaire de la voie. »

◆ FOCUS PRATIQUE

Exemples de définition de l'intérêt communautaire de la compétence voirie (2013)

Communauté de communes de l'Isle Crémieu

Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire sur l'ensemble des voies communales classées dans le domaine public des communes.

Sont considérés d'intérêt communautaire :

- La bande de roulement de toutes les voies communales existantes et classées comme telles dans le domaine public des communes ;
- Les dépendances de la bande de roulement :
 - Les accotements. Les fossés. Les ouvrages d'art existants (mur de soutènement, ponts). La reprise des ouvrages sera techniquement équivalente, l'aspect et les matériaux pourront être différents, mais sera conforme aux règles édictées et imposées par les POS ou les PLU des communes ;
 - Les réseaux d'eau pluviale existants sous la voirie d'intérêt communautaire et la création de nouveaux regards d'eau pluviale sur les exutoires existants ;
 - Les travaux d'amélioration de la sécurité subventionnés ;
 - La remise à niveau des regards du réseau d'eaux pluviales existants sur les voiries ;
- La signalisation horizontale réglementaire ;
- La signalisation verticale : les panneaux résultant du code de la route et des pouvoirs de police du Maire, sauf les feux de signalisation.

Les voiries des ZA, qui seront dans le domaine public des communes, sont entièrement à la charge de la CCIC, mais celles-ci ne feront pas l'objet de transfert de charges.

Pour les travaux modifiant la configuration actuelle des voiries, il sera demandé une participation financière communale sous la forme de fonds de concours.

Sont hors compétence communautaire :

- Les voiries nationales et départementales, ainsi que leurs dépendances ;
- Les voies privées ;
- Les voiries communales non classées dans le domaine public communal ;
- Certaines dépendances des voiries communales classées d'intérêt communautaire, à savoir :
 - Les clôtures et murets ;
 - Les terrains laissés libres par les riverains en dehors de leurs murs de clôture ;
 - Le mobilier urbain ;
 - Les centres bourgs délimités de façon précise par les communes ;
 - Les créations de voies nouvelles ;
 - Les créations d'ouvrages d'art ;
 - Les créations de tous les réseaux ;
 - Les pistes cyclables ;
 - Le déneigement, le salage, balayage et le désherbage ;
 - Les espaces verts et leurs entretiens ;
 - Les plantations et leurs entretiens ;
 - Le renforcement d'ouvrage d'art suite à une modification de trafic ou modification de gabarit de la chaussée ;
 - Le ramassage des ordures et des déchets sur la voirie et ses dépendances ;
 - Les travaux concernant certains ouvrages qui peuvent être implantés dans l'emprise des voies communales mais qui relèvent de régimes juridiques spécifiques. Sont ainsi visés les réseaux d'eaux domestiques et d'assainissement, les lignes électriques, les câbles téléphoniques, les canalisations de gaz, les colonnes de toutes sortes et les supports publicitaires.

Les détails techniques des travaux relevant de l'une ou l'autre des compétences communautaires sont précisés par un règlement établi par la commission voirie et annexé aux présents statuts.

Val de Garonne Agglomération

Sont reconnus d'intérêt communautaire :

- Les voies communales à caractère de rues en agglomération ;
- Les voies communales hors agglomération ;
- Les places publiques situées en agglomération, y compris celles affectées au stationnement ;
- Les chemins ruraux. Les chemins ruraux reconnus d'intérêt communautaire sont définis comme suit :
« Chemins classés dans le domaine privé communal affectés à l'usage public. Ces chemins doivent être revêtus de bitume et desservir au moins une habitation ».

L'ensemble des voiries déclarées d'intérêt communautaire et transférées par les communes membres à la Val de Garonne Agglomération, est recensé dans un tableau joint en annexe.

Un répertoire détaillé joint en annexe, détermine :

- L'étendue de la compétence transférée ;
- La portée des interventions de la Communauté de Communes sur les voies transférées ;
- Les missions de la Communauté de Communes, gestionnaire de la voirie ;
- L'administration et la gestion de la voirie transférée ;
- Les fonds de concours versés par les communes à la CCVG et par la CCVG aux communes en matière de travaux de voirie ;
- Les prestations de services ;
- Le mode de calcul du transfert de charge.

Communauté d'agglomération de l'Albigeois

Définition des voies déclarées d'intérêt communautaire :

- Les voies communales ouvertes à la circulation publique (y compris les rues piétonnes et les voies de circulation traversant ou longeant les places ou espaces publics et qui permettent d'assurer les continuités de liaison entre des voies communales ouvertes à la circulation publique) ;
- Les chemins ruraux revêtus a minima d'un liant hydrocarboné et ouverts à la circulation publique ;
- Les espaces publics fonctionnellement liés à la voirie et affectés à du stationnement ;
- Les cheminements et ouvrages en site propre (pistes, passerelles, venelles, escaliers, passages, mails) revêtus ou ayant fait l'objet d'un aménagement spécial et réservés à la circulation publique des piétons et des cyclistes.

Nature et consistance des ouvrages composant les voies d'intérêt communautaire :

- les chaussées (y compris sous-sol) ;
- les trottoirs (y compris sous-sol) ;
- les accotements et fossés (y compris sous-sol) ;
- les murs de soutènements, clôtures, murets ;
- les ouvrages d'art (ponts, tunnels, passages souterrains...) ;
- les caniveaux et bordures ;
- les ouvrages et aménagements spécifiques de sécurité : îlots directionnels, giratoires, glissières, barrières de sécurité, ralentisseurs, bandes rugueuses, plateaux surélevés, aires de repos, points d'arrêt, passages piétons ;
- les bandes et pistes cyclables sur emprise des voies.

Nature des mobiliers, aménagements et équipements particuliers situés sur les voies déclarées d'intérêt communautaire :

Nature des biens	Déclaré d'intérêt communautaire
Arbres - haies - clôtures sur accotements	oui
Arbres d'alignement dans l'emprise de la voirie	oui
Petits mobiliers urbains divers à destination des usagers (bancs, mobiliers de propreté, arceaux et garages vélos, bornes escamotables pour la fourniture de courant électrique, grilles et protection d'arbres, chaînes, portiques...) y compris sur espaces publics et places publiques	oui
Espaces verts d'accompagnement de voirie non aménagés	oui
Paysagement des giratoires, des ouvrages et délaissés de voirie (fleurs, arbustes, arbres, sculptures...)	non
Stèles, monuments et aménagements commémoratifs...	non
Jalonnements (panneaux, totems...) touristiques, commerciaux, de zones d'activités	non
Mobiliers urbains publicitaires ou de communication	non
Sanitaires publics sur emprise voirie	non

Nature et consistance des attributions de l'agglomération au titre de la compétence voirie d'intérêt communautaire :

- Études et travaux de création, d'aménagement, de renouvellement, d'entretien et de maintenance des voies d'intérêt communautaire ;
- Études et travaux de création, d'aménagement, de renouvellement, d'entretien et de maintenance des dépendances des voiries départementales et nationales en agglomération (trottoirs...) ;
- Études, travaux, fourniture, pose, dépose, renouvellement, entretien, maintenance des mobiliers, équipements et aménagements liés à la police de la circulation et à la sécurité routière.

Nature des mobiliers et équipements liés à la police de la circulation, du stationnement et à la sécurité routière :

- Signalisation verticale de police ;
- Signalisation horizontale de guidage (flèches, axes, bandes rives, zébra...) ;
- Signalisation lumineuse (feux tricolores) ;
- Jalonnement et signalisation verticale directionnels et de désignation de communes et de lieux-dits. - Balisettes type J11 ou J12... ;
- Plots holophanes ;
- Encastrés lumineux de sols (passages piétons et autres espaces sécurisés...) ;

- Mobiliers urbains liés à la circulation : potelets, barrières, plots, chaînes, barrières, bornes diverses dont bornes escamotables ;
- Plaques et panneaux de désignation de rues et numéros de voirie ;
- Signalisation verticale de stationnements gratuits sur voirie et espaces publics ;
- Signalisation horizontale de délimitation des espaces de stationnement gratuits sur voirie et espaces publics (produits de marquage, peinture, enduits, éléments thermocollés, marquages spécifiques personnes handicapées...) ;
- Mobilier, ouvrages, équipements, aménagements liés au stationnement gratuit sur voirie et espaces publics (barrières, garde-corps, potelets, ouvrages maçonnés, bornes escamotables, balises...).

12

Est-il possible de mutualiser les efforts des communes membres d'une communauté en matière de voirie ?

Le transfert de la compétence voirie à une communauté peut avoir des conséquences financières très lourdes et les communes peuvent être réticentes à délaisser cette compétence stratégique. Afin de préserver l'exercice de cette compétence aux communes, tout en mettant en œuvre une coopération intercommunale afin de rationaliser les coûts de fonctionnement liés à l'exercice de la compétence voirie, la communauté et ses membres peuvent envisager une mutualisation.

■ FOCUS DÉFINITION

Le CGCT ne définit pas les techniques de mutualisation. Au-delà du transfert de compétences des communes vers les EPCI, les mutualisations peuvent prendre différentes formes :

- la **mise à disposition de services** ou d'équipements par laquelle un partenaire met ses moyens au service des autres ;
- la **création d'un service commun** qui consiste, pour l'un des partenaires, à créer en son sein un service qui intervient pour toutes les autres collectivités ;
- la **prestation de service**, dans le cadre de laquelle un partenaire confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui ;
- le **groupement de commande**, qui permet une action coordonnée par deux ou plusieurs partenaires.

12¹

La mise à disposition du service voirie par la communauté ou par l'une de ses communes membres

Dans le cas d'un transfert partiel de la compétence - suite à la définition d'un intérêt communautaire ou la prise d'une compétence facultative - les communes qui le souhaitent peuvent déroger à la règle générale posée par l'article L. 5211-4-1 du CGCT qui prévoit le transfert des services nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée par les communes vers l'EPCI. Les communes membres peuvent donc, en cas de transfert partiel de compétence, conserver leurs services qui doivent ensuite être mis à disposition de l'EPCI par voie de convention (mutualisation ascendante).

Hormis ce cas, la formule de la mutualisation descendante est la règle. Cette technique consiste, pour un EPCI, à mettre à la disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, un ou plusieurs de ses services.

Les agents communaux exerçant la totalité de leurs fonctions au sein de ce service sont transférés à la communauté de plein droit, après avis de la commission administrative paritaire et du comité technique compétents pour la collectivité qui porte le service. Les agents communaux qui n'exercent qu'une partie de leurs fonctions au sein de ce service sont mis à disposition de la communauté de plein droit. Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact qui lui est annexée et décrit notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents.

Lorsque la communauté est soumise au régime de la FPU, les effets financiers de la convention peuvent être imputés sur les attributions de compensation. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale prend en compte cette imputation.

Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans le service commun, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire. Le maire ou le président peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

Dès lors que nous sommes dans l'hypothèse d'un service commun destiné à l'exercice d'une compétence par les communes uniquement, il ne peut être ici question d'en confier le portage à une commune, car ceci aurait pour conséquence d'enlever tout rôle à la communauté - un service unifié correspondrait à cette hypothèse³⁹.

39. CGCT, art. L. 5111-1-1

12²

La création d'un service commun

Outil conventionnel, le service commun permet à une communauté de porter un service fonctionnel ou opérationnel qui n'a pas fait l'objet d'un transfert de compétence de la part de ses communes membres.

◆ FOCUS PRATIQUE

Une communauté peut opérer une mutualisation en créant un bureau d'étude voirie mutualisé.

12³

La prestation de service

La réalisation de prestation de travaux, de fournitures ou de services entre communes membres et communautés est possible, sous certaines conditions.

Comme le rappelle une réponse ministérielle publiée le 25 août 2009⁴⁰, en dépit d'un transfert de la compétence voirie à la communauté, les dispositions du CGCT «*permettent toutefois, lorsqu'une*

40. Rép. min. n° 49336 : JOAN, 25 août 2009, p.8272, Marin C.

compétence est transférée, qu'une communauté [...] et ses communes membres puissent conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à une autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions, tout en conservant la charge du coût de l'opération». Cette réponse ministérielle s'appuie sur les articles L. 5214-16-1 (communautés de communes), L. 5215-27 (communautés urbaines et métropoles par renvoi de l'article L. 5217-8) et L. 5216-7-1 (communautés d'agglomération) du CGCT.

Cette technique peut notamment être un moyen de contourner l'interdiction faite aux EPCI de dissocier le fonctionnement de l'investissement au sein de la compétence transférée. Elle permet également aux communes membres d'une communauté pourront donc lui transférer leur compétence voirie et réaliser, dans un second temps, un certain nombre de prestations pour le compte de leur intercommunalité - la convention établie à cette occasion est souvent dénommée « convention de gestion transitoire ».

Une convention devra être établie entre la ou les communes concernées et la communauté, afin de prévoir les modalités financières de la réalisation de ces prestations. Par ailleurs, un EPCI prestataire est tenu de créer un budget annexe afin d'y retracer les opérations financières afférentes à la prestation⁴¹.

41. CGCT, art. L. 5211-56

NOTA

Les agents réalisant la prestation ne changeront pas d'employeur et agiront sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du maire ou du président.

Il convient de s'assurer que la commune ou la communauté puisse justifier d'un intérêt public local à être prestataire. Le juge a estimé que représente un intérêt public « le prolongement d'une mission de service public dont la collectivité ou l'établissement public de coopération a la charge, dans le but notamment d'amortir les équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre, et sous réserve qu'elle ne compromette pas l'exercice de cette mission »⁴². Le respect de cette définition permet à une communauté d'agir conformément au principe de spécialité qui s'impose à elle : elle ne crée pas d'équipement, ni ne se dote de services dans l'unique but d'assurer la prestation de service.

42. CE, Ass., 30 décembre 2014, Société Armor SNC, n° 355563

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 04870 : JO Sénat, 21 février 2013, Masson J.-L.

En application du principe de spécialité qui régit tous les établissements publics, un [EPCI] ne peut intervenir que dans les domaines de compétences qui lui ont été transférés et sur le territoire de ses communes membres. Conformément à ce principe, un EPCI ne peut réaliser des prestations de services pour le compte d'autrui que s'il est expressément habilité à le faire. L'article L. 5214-16-1 du [CGCT] donne cette habilitation aux communautés de communes en les autorisant à réaliser des prestations de services au bénéfice de leur communes membres. Toutefois, cette intervention qui est un élément de l'objet social (ou spécialité fonctionnelle), doit, en premier lieu, présenter un lien avec les compétences transférées à l'établissement.

La signature de la convention ne doit pas avoir pour conséquence de fausser la concurrence, en particulier au regard du prix proposé par la commune ou la communauté, qui doit tenir compte de « l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à sa formation, sans que la collectivité publique bénéficie, pour le déterminer, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de ses missions de service public et à condition qu'elle puisse, si nécessaire, en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié »⁴³.

Par ailleurs, la convention de prestation de service est passée sans avoir à respecter les règles de la commande publique dès lors que cette coopération entre pouvoirs adjudicateurs respecte deux critères⁴⁴:

- elle obéit uniquement à des considérations d'intérêt général ;
- la collectivité prestataire réalise moins de 20 % des activités concernées sur le marché concurrentiel.

En résumé, la communauté peut réaliser de telles prestations au profit de ses membres, ou inversement, à la condition qu'elle dispose d'une compétence à laquelle les rattacher. Une réponse ministérielle précise également que « les prestations de services, qui constituent des interventions pour le compte d'autrui, ne peuvent avoir qu'un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement »⁴⁵.

43. CE, Ass., 30 décembre 2014, Société Armor SNC, op. cit.

44. Ord. n° 2015-899 du 23 juillet 2015, art. 18

45. Rép. min. n° 04870 : JO Sénat, 21 février 2013, p. 1506, Masson J.-L.

12⁴

Mutualisation des efforts sur les biens

La première option ouverte aux EPCI et à leurs communes membres pour mutualiser des biens consiste en la création d'un groupement de commande.

En vertu de l'article 28 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (n° 2015-899), une communauté pourra être désignée comme coordonnateur d'un groupement de commande uniquement si elle a également besoin d'acquérir du matériel. Elle pourra donc coordonner un groupement de commandes composé de tout ou partie de ses membres seulement si elle souhaite également conclure un marché de fourniture avec le prestataire.

La seconde option consiste en la possibilité offerte à la communauté d'acquérir un bien pour le mettre à disposition de ses membres. Jusqu'à la loi de réforme des collectivités territoriales⁴⁶, une communauté pouvait acquérir du matériel puis le mettre à la disposition de ses communes membres uniquement dans le cadre de ses compétences statutaires. L'article L. 5211-4-3 du CGCT prévoit dorénavant qu'«*afin de permettre une mise en commun de moyens, un [EPCI] à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'[EPCI]*».

En vertu de ces nouvelles dispositions, une communauté pourra acquérir du matériel, même en dehors des compétences qui lui ont été transférées – le déneigement par exemple –, afin de le mettre à la disposition de ses communes membres. À la condition que la mise à disposition soit qualifiable de coopération entre personnes publiques, elle échappe aux règles de la commande publique et ne sera pas considéré comme un marché public de fourniture (v. ci-dessus «*La prestation de service*»).

46. L. n° 2010-1563, 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales

◆ FOCUS PRATIQUE

Thèmes devant être abordés dans le cadre d'un règlement de mise à disposition

Le matériel relevant de la propriété de la communauté, il appartiendra au seul conseil communautaire de voter le règlement de mise à disposition.

Celui-ci pourra contenir les éléments suivants :

- description du matériel mis à disposition ;
- durée de la mise à disposition ;
- conditions d'entretien ;
- modalités financières de la mise à disposition.

Sur ce point, la loi ne précise pas si une telle mise à disposition peut se faire à titre gratuit. Elle indique simplement que la communauté «*partage*» avec ses communes membres son matériel, même en dehors des compétences transférées. L'utilisation de ce verbe sous-entend-elle une possible gratuité ?

En tout état de cause, le coût d'achat, l'amortissement du bien et la durée d'utilisation pourront être pris en compte pour évaluer le coût.

En outre, lorsque la communauté n'a pas besoin de ces équipements pour ses propres compétences, le coût d'achat et d'amortissement devraient pouvoir être pris en charge par les communes bénéficiaires. A ce titre, si le code n'exige aucune délibération en amont des conseils municipaux, il peut être pertinent d'établir un bilan des besoins de chaque commune membre ;

- l'exigence d'une attestation d'assurance civile, en vigueur, de la part de la commune bénéficiant de la mise à disposition ;
- etc.

Par ailleurs, la facturation est de nature à favoriser l'équité entre les communes membres dont les besoins sont rarement identiques.

13

Peut-on transférer uniquement la chaussée, ou bande roulante, à la communauté et laisser la charge des travaux de sécurité et d'accotements aux communes membres ?

Lors du transfert de la compétence voirie à une communauté de communes ou d'agglomération, la définition de l'intérêt communautaire est l'occasion de déterminer l'étendue de ce transfert. Il est ainsi possible d'énumérer les voies concernées – au moyen d'une

Peut-on dissocier les dépenses d'investissement de celles de fonctionnement lors du transfert de la compétence voirie ?

D'une manière générale, et « *quelle que soit la compétence [concernée], l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique* »⁵³.

Il est donc impossible de scinder la compétence voirie entre son aspect investissement et fonctionnement comme l'ont souligné plusieurs réponses ministérielles⁵⁴.

Selon les services de l'État, la scission « *entre les interventions relevant de l'investissement, d'une part, et celles relevant du fonctionnement, d'autre part, sur un même bien n'est pas fondée légalement car elle a pour effet de mettre l'EPCI dans l'impossibilité de remplir les obligations qui lui incombent en application des dispositions prévoyant la mise à disposition des biens. Cela vaut d'autant plus pour les EPCI à fiscalité propre pour lesquels la loi a précisé l'étendue du transfert à opérer en leur faveur. Ces EPCI se distinguent en effet des formes les plus anciennes d'intercommunalité que sont les syndicats intercommunaux dans la mesure où les compétences qui leur sont transférées ont pour objet de concourir à la réalisation d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace. Le transfert partiel d'une compétence s'inscrit dans une logique de service et s'oppose à la logique de projet qui constitue le fondement de l'intercommunalité à fiscalité propre* ».

La CAA de Nancy a également rappelé ce point dans sa décision « *Communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier* »⁵⁵, en précisant que le CGCT fait obstacle à ce que les élus « *tout en définissant l'intérêt communautaire par référence à l'identification d'éléments de voirie [...], soustraient de l'intérêt communautaire ainsi défini tout ou partie des opérations concernant ce même élément de voirie qui sont inhérentes aux pouvoirs du gestionnaire, telles que, par exemple et s'agissant de la bande de roulement, le déneigement ou le rebouchage des nids de poule* ».

53. Circ., 15 septembre 2004, relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi liberté et responsabilités locales abrogée

54. Rép. min. n° 2392 : JOAN, 13 janvier 2003, p. 210, Habib D. – Rép. min. n° 15853 : JOAN, 16 juin 2003, p. 4810, Lamy R.

55. CAA Nancy, 17 janvier 2013, *Communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier*, n° 11NC01146

liste – ou de les caractériser par une série de critères (p. ex. voies desservant des équipements communautaires, voies utilisées par le service de transport en commun de la communauté)⁴⁷.

La question se pose de savoir s'il est possible de dissocier, sur une même voie, certains éléments qui seraient transférés, de ceux qui resteraient à la charge des communes. L'enjeu financier peut être d'importance au regard des dépenses d'entretien, que les communautés ne peuvent souvent pas assumer seules.

À l'heure où sont rédigées ces lignes, la réponse à cette question n'est pas évidente. En effet, jusqu'à une date récente, il était acquis, en application de l'article L. 111-1 du code de la voirie routière, que lors d'un transfert de voies au profit d'une communauté, c'était « *l'ensemble des biens du domaine public [...] des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre à l'exception des voies ferrées* » qui étaient transférés, c'est-à-dire les terrains appartenant aux personnes publiques, affectés à la circulation routière ainsi que leurs dépendances⁴⁸.

C'est ainsi que, selon une jurisprudence constante, les accotements sont des éléments indispensables à la conservation et à l'exploitation de la voirie et, partant, un accessoire de celle-ci⁴⁹.

Si l'on combine la théorie de l'accessoire avec le caractère insécable de la compétence voirie⁵⁰, il en résulte que « la compétence en matière de voirie s'exerce sur l'intégralité de l'emprise de la voie, constituée non seulement de la chaussée mais aussi de ses dépendances. Ces dernières [comprenant] les éléments accessoires nécessaires ou indispensables au soutien ou à la protection de ladite voie [...] »⁵¹.

Mais une décision récente rendue par la CAA de Nancy⁵² semble remettre en cause cette idée. Les juges d'appel ont en effet considéré que le transfert de la compétence voirie au profit d'un EPCI pouvait s'opérer sur la base d'une différenciation entre les éléments constitutifs de la voirie – bandes de roulement, trottoirs, ouvrages d'art, etc.

Si cette jurisprudence venait à être confirmée par le Conseil d'État, il faudrait alors répondre par l'affirmative à la question posée. Dans l'attente d'un tel jugement, il est conseillé de s'en tenir à la lecture classique privilégiant le caractère insécable de la voie.

Il est à noter que la compétence des communautés urbaines et des métropoles n'est pas limitée par la définition d'un intérêt communautaire.

47. Pour plus de précisions sur la définition de l'intérêt communautaire, voir la question n° 11

48. Pour plus de précisions quant à la notion de dépendances du domaine public routier, voir éléments constitutifs de la voirie

49. CE, 29 novembre 1961, Département des Bouches-du-Rhône c/ Blanc, n° 51702

50. Pour plus de précisions quant à la notion de dépendances du domaine public routier, voir éléments constitutifs de la voirie

51. Rép. min. n° 31331 : JOAN, 9 février 2016, p. 1337, Zimmermann M. J.

52. CAA Nancy, 17 janvier 2013, *Communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier*, n° 11NC01146

Par conséquent il apparaît impossible de scinder la compétence voirie entre son aspect investissement et son aspect fonctionnement, y compris à l'occasion de la définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes et d'agglomération.

On notera toutefois qu'au sein du budget de l'EPCI, il est procédé à cette dissociation entre :

- la section d'investissement, qui comprend les dépenses relatives à la création et/ou à l'aménagement des voies, c'est-à-dire outre les travaux d'aménagement, ceux liés à la création d'une voie nouvelle – ces travaux sont éligibles au FCTVA et à la DGE ;
- la section de fonctionnement, qui comprend les dépenses relatives à l'entretien de la voirie, comme notamment des travaux de remise en état des voies dégradées à la suite d'intempéries ou d'accidents naturels⁵⁶.

⁵⁶ CE, 10 juillet 1987, M. Derez c/ Commune d'Uvernet-Fours, n° 66311

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 05228 : JO Sénat, 17 avril 2003, p. 1336, Besson J. et

Rép. min. n° 34261 : JO Assemblée nationale, 4 mai 2004, p. 3332, André R.

Les voies constituent des « immobilisations particulières [que] les collectivités ont l'obligation de les maintenir de manière permanente en bon état d'entretien. Il n'est donc pas illégitime de faire supporter à la section de fonctionnement des budgets [...] le coût d'entretien de la voirie qui a pour effet de maintenir la valeur de l'immobilisation à niveau constant et non de l'accroître.

Ainsi, en matière de voirie, les travaux de renouvellement de la seule couche de surface visant à conserver les voies dans de bonnes conditions d'utilisation constituent des dépenses d'entretien, [...]. Dans ce cadre, ces dépenses constituent des dépenses de fonctionnement qui ne peuvent être financées par l'emprunt, ni être éligibles au [FCTVA] ou à la [DGE]. En revanche, [...] peuvent être comptabilisés en section d'investissement, et donc éligibles au FCTVA ou à la DGE et financer par l'emprunt, les travaux qui entraînent des modifications substantielles des voies ou qui améliorent leur résistance mécanique par augmentation d'épaisseur ou par le changement de la qualité des diverses couches. »

15

Peut-on exclure le déneigement de la compétence transférée à la communauté ?

La police municipale comprend notamment tout ce qui concerne le nettoyage des rues, quais, places et voies publiques (CGCT, art. L. 2212-2). Le nettoyage des voies relève, de ce fait, du pouvoir de police administrative générale du maire.

Le juge a ainsi estimé que le déneigement des voies relevait de ce pouvoir de police administrative générale, y compris si la communauté est propriétaire des voies concernées.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA de Nancy, 27 mai 1993, *Commune de Bouzonville*, n° 92NC00602

Considérant qu'aux termes de l'article [L. 2212-2 du CGCT] : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment :

1°) Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais et places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage [...] » que le déneigement des voies en vue de permettre la commodité de la circulation publique fait partie des missions de la police municipale au sens des dispositions précitées ; que les mesures que l'autorité de police doit prendre en vue d'assurer le déneigement dépendent de l'importance et de la circulation sur ces voies ; que compte tenu de ces éléments, le maire peut décider, à condition de respecter le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et sous le contrôle du juge administratif de ne pas procéder au déneigement de l'ensemble des voies de l'agglomération ;

CAA de Bordeaux, 6 juin 2006, *Commune de Bousсенac*, n° 03BX01278

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du [CGCT] : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment :

1°) Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais et places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage ... ; que ces dispositions concernent l'ensemble des voies ouvertes à la circulation publique ; que le déneigement des voies en vue de permettre la commodité de la circulation publique fait partie des missions de la police municipale au sens des dispositions précitées ; que les mesures que l'autorité de police doit prendre en vue d'assurer le déneigement dépendent de l'importance et de la nature de la circulation publique sur les voies, ainsi que des fonctions de desserte de celles-ci ; que compte tenu de ces éléments, l'autorité de police municipale peut décider, à condition de respecter le principe d'égalité des citoyens devant ces charges publiques et sous le contrôle du juge administratif, de ne pas procéder au déneigement d'une voie ;

Cependant, par deux décisions plus récentes, le juge administratif a attribué la compétence déneigement à des groupements de communes ayant la qualité de gestionnaire de voirie au titre de leur compétence sur l'entretien des voies, sans même tenter de rattacher cette mission aux pouvoirs de police générale du maire. Ces décisions reprennent la logique retenue par le Conseil d'État en 1988 pour un autre aspect du nettoyage, à savoir le balayage (v. CE, 18 mai 1988, *Commune de Décines-Charpieu*, n° 53575, ci-dessous à propos du balayage).

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA de Marseille, 12 novembre 2007, Commune de Piobetta, n° 06MA00247

Considérant qu'aux termes de l'article L. 5211-5 du [CGCT] : « [L'EPCI] est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. [...] » ; [...]

Considérant que par un arrêté en date du 14 novembre 2003, le préfet de la Haute-Corse a entériné la modification des statuts du SIVOM de la Vallée d'Alesani approuvée par délibération de son conseil syndical en date du 4 octobre 2003, laquelle prévoyait notamment la délégation de l'exercice de la compétence en matière de « déneigement de voies communales » par les communes membres audit syndicat [...]

CAA de Lyon, 23 décembre 2010, Syndicat intercommunal du Collet d'Alleverd, n° 09LY00389

[...] que les services techniques du SYNDICAT INTERCOMMUNAL DU COLLET D'ALLEVARD, qui assurent l'entretien de cette route communale, l'avaient dégaçée le 27 janvier en fin d'après-midi avec un engin de déneigement, en raclant la glace résiduelle et en dispersant du gravillon ;

Le Conseil d'État ayant estimé que la formation habituelle d'une longue plaque de verglas correspond à un défaut d'entretien⁵⁷, il semble possible de transposer au déneigement son raisonnement valable dans le cas du balayage :

- la communauté doit assurer le déneigement des voies sur lesquelles elle est compétente au motif qu'elle doit en assurer le bon entretien ;
- le maire peut intervenir au titre de son pouvoir de police administrative générale dès lors que l'enneigement des voies est de nature à présenter un danger.

Un doute persiste quant aux modalités d'intervention du maire sur des voies gérées par la communauté en cas de neige. Pour les services du ministère de l'Intérieur, le déneigement a pu relever tantôt du maire seul⁵⁸, tantôt à la fois des pouvoirs de police du maire et de la compétence voirie. Il est même arrivé que cette mission ait été rattachée aux pouvoirs de police générale du maire mais qu'elle ait été considérée comme pouvant être transférée à

un EPCI ayant la qualité de gestionnaire de la voirie. Une réponse ministérielle récente (2013 ; v. premier extrait ci-dessous) établit un partage des rôles cohérent avec les moyens d'action de chacun, notamment lorsque la commune n'est plus compétente sur aucune voie : en cas de danger sur des voies gérées par la communauté, le maire est en mesure de prévenir les usagers afin de prévenir tout dommage et de signaler le danger à la communauté, laquelle dispose des moyens matériels pour agir au titre de sa compétence.

En résumé, il n'apparaît pas possible d'exclure le déneigement de la compétence transférée à la communauté en matière de voirie, mais ceci n'interdit pas au maire d'intervenir au titre de son pouvoir de police générale.

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

La question du déneigement peut relever du maire qui est en mesure d'informer les usagers du danger et de le signaler au gestionnaire de la voie afin que ce dernier intervienne

Rép. min. n° 06125 : JO Sénat, 19 septembre 2013, Masson J.-L.

Dans un souci de cohérence et de clarté, le Conseil d'État a défini l'exercice de la compétence en matière de voirie comme un bloc insécable d'attributions comprenant l'entretien des voies et notamment leur nettoyage (CE, 18 mai 1988, req. n° 53575). Or, l'entretien de la voirie comprend sa remise en état en cas de dégradation et, par extension, notamment le déneigement des voies (CE, 8 juin 1994, req. n° 52867). Le gestionnaire de la voirie est en effet le mieux à même de disposer des moyens humains et matériels nécessaires pour procéder au déneigement des voies qui relèvent de sa compétence. Toutefois, dans la mesure où le maire exerce la police de la circulation sur l'ensemble des voies à l'intérieur de l'agglomération dans les conditions prévues à l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), il lui appartient également de signaler au gestionnaire de voirie et aux usagers les dangers qui peuvent résulter de l'enneigement des voies, et notamment de la présence de neige verglacée (CE, 8 juin 1994, req. n° 52867).

Le déneigement relève concomitamment des pouvoirs de police générale du maire et du volet entretien de la compétence voirie

Rép. min. n° 26212 : JOAN, 21 avril 2009, p. 3859, Suguenot A.

[Le déneigement est considéré] comme [une] opération d'entretien et relève par conséquent de la compétence voirie, exercée, le cas échéant, par [l'EPCI]. En effet, dans un souci de cohérence, de bonne gestion et d'économie des moyens, les opérations de déneigement ne sauraient être dissociées des autres opérations d'entretien incombant au gestionnaire de la route [...]. Cependant, le déneigement des voies, en vue de permettre la commodité de la circulation publique, fait aussi partie des missions du maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, au titre de l'article L. 2212-2 du [CGCT]. Par conséquent, le cas échéant, le maire intervient sur le fondement de ces pouvoirs pour prendre toutes mesures nécessaires à assurer la commodité du passage dans les voies traversant sa commune. La jurisprudence précise toutefois que les mesures que l'autorité de police doit prendre en vue d'assurer cette mission dépendent de l'importance et de la nature de la circulation publique sur les voies ainsi que des fonctions de desserte de celles-ci (CAA de Bordeaux, 6 juin 2006, Commune de Bousсенac, n° 03BX01278).

57. CE, 8 juin 1994, n° 52867, Département d'Indre-et-Loire

58. Circ., 20 février 2006, relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre, NOR : MCTB0600022C : « [...] le déneigement relève [...] du pouvoir de police du maire conformément à l'art. L. 2212-2 du CGCT qui dispose que « la police municipale comprend notamment tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage [...] ». Ces pouvoirs de police générale ne peuvent faire l'objet de transfert au profit d'un EPCI. »

Rép. min. n° 97752 : JOAN, 24 mai 2011, p. 5402, Zimmermann M.-J.

[Le gestionnaire de la voirie] doit effectuer les opérations d'entretien nécessaires « pour permettre un usage de la voie de circulation conforme à son affectation » (CAA Douai, 18 mai 2004, Commune de Bondues, n° 01DA00001). Le déneigement constitue l'une de ces opérations d'entretien. Il appartient cependant au maire, dans l'exercice de son pouvoir de police, de prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité et la commodité de la circulation, conformément aux dispositions de l'article L. 2212-2-1° du [CGCT]. En cas de nécessité, sur le fondement de ce même pouvoir de police, le maire peut être conduit à prendre l'initiative de procéder au déneigement de certains axes si cela s'avère nécessaire pour assurer la commodité et la sécurité de la circulation, en fonction « de l'importance et de la nature de la circulation publique sur les voies, ainsi que des fonctions de dessertes de celles-ci » (CAA de Bordeaux, 6 juin 2006, Commune de Bousсенac, n° 03BX01278).

Rép. min. n° 100976 : JOAN, 27 février 2007, p. 2128, Morel-A-L'Huissier P.

Le déneigement des voies relève du pouvoir de police général du maire conformément à l'article L. 2212-2 du [CGCT]. En effet, le maire, dans le cadre de ce pouvoir de police, est chargé d'assurer la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. En application de ces dispositions, à l'intérieur des agglomérations, la compétence du maire pour ordonner les opérations de déneigement porte sur l'ensemble des voies, quel que soit leur propriétaire. Nonobstant les pouvoirs de police du maire, le gestionnaire de la voirie doit exercer l'intégralité des missions afférentes à l'entretien de celle-ci, le défaut d'entretien de cette voirie étant susceptible d'engager sa responsabilité. Dès lors, par exemple, une route départementale qui traverse une commune continue d'appartenir au département qui doit en assurer la gestion et par extension son entretien (CAA de Douai, 18 mai 2004, Commune de Bondues, n° 01DA00001). Il en résulte qu'à l'intérieur des agglomérations les opérations de déneigement relèvent à la fois des pouvoirs de police du maire et des prérogatives du gestionnaire de la voie à qui incombe l'entretien. Dès lors, il importe de coordonner les opérations, si nécessaire au moyen d'une convention, afin de clarifier les rôles de chacune des collectivités.

Le déneigement est une tâche qui incombe au maire en vertu de ses pouvoirs de police générale, mais il peut être confié à un EPCI exerçant la compétence voirie

Rép. min. n° 80224 : JOAN, 21 mars 2006, p. 3180, Marleix A.

[La] police municipale comprend [...] « notamment : tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, etc. [...] ». Il s'ensuit qu'en traversée d'agglomération, l'initiative et la charge du déneigement, du salage et du sablage incombent en premier lieu aux maires dans le cadre de leurs pouvoirs de police générale, quel que soit le statut juridique des voies. Par ailleurs, [le CGCT] prévoit que les communautés [...] peuvent exercer des compétences portant sur la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie. Lorsque ces compétences sont transférées à une communauté [...], [l'EPCI] exerce, sur la voirie d'intérêt communautaire, la maîtrise d'ouvrage des opérations d'entretien, lesquelles incluent le déneigement. Néanmoins, les opérations menées par l'EPCI s'exécutent sans préjudice de l'exercice, par les maires des communes membres, de la plénitude de leurs pouvoirs de police sur la voirie d'intérêt communautaire, sur le fondement de l'article L. 2212-2 précité. Dès lors qu'une communauté [...] exerce la compétence « voirie », cette communauté [...] et chaque commune membre assurent concomitamment leurs obligations respectives sur le même objet routier. Leurs exécutifs prennent ainsi toutes décisions indispensables à la réalisation de leurs missions, l'une des deux collectivités publiques pouvant prendre en charge, selon des modalités qu'elle détermine, tout ou partie du déneigement, l'autre collectivité étant alors libérée de l'exécution matérielle de cette tâche. Il ne s'agit pas de conclure un accord sous la forme

contractuelle et à titre onéreux, mais de la mise en œuvre de leurs pouvoirs par, d'une part, les maires au titre de la police municipale et, d'autre part, par l'EPCI, compte tenu de son obligation d'entretien de la voirie d'intérêt communautaire. Une coordination des opérations doit être organisée, comme l'exige l'intérêt général. En traversée d'agglomération, le même raisonnement s'applique aux routes départementales et nationales. Les opérations de déneigement de ces voies s'exécutent souvent à l'initiative des communes d'une importance suffisante, sous réserve des obligations d'entretien normal qui s'imposent par ailleurs au maître de l'ouvrage et qui nécessitent une organisation du déneigement selon des modalités convenues par les deux parties dans l'intérêt général.

16

Peut-on exclure le balayage de la compétence transférée à la communauté ?

Le nettoyage des rues fait partie des pouvoirs de police générale du maire (CGCT, art. L. 2212-2). La circulaire n° MCTB0600022C du 20 février 2006, relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre, est très précise sur ce point et indique que les missions de nettoyage et de balayage relèvent du pouvoir de police du maire.

Cependant, le juge administratif semble ne pas rattacher le balayage aux pouvoirs de police générale du maire. La ligne jurisprudentielle est inchangée depuis plusieurs décennies : le balayage sa rattache au volet entretien de la compétence voirie. Il n'est donc pas envisageable d'exclure le balayage de la compétence transférée à la communauté.

En cas de danger pour la sécurité ou la salubrité dû à un défaut de balayage, le maire est cependant en mesure d'agir afin d'éviter tout dommage, que ce soit en avertissant les usagers de ce danger ou en saisissant la communauté afin qu'elle intervienne.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, 18 avril 1980, Communauté urbaine de Lyon et Département du Rhône, nos 4488 et 4567

Considérant [qu'en vertu de la loi] ont été transférées à la communauté urbaine de Lyon les compétences des communes dans le domaine de la voirie et de la signalisation ; que ce transfert a eu pour conséquence de mettre à la charge exclusive de la communauté l'entretien des voies et notamment leur balayage ;

CE, 18 mai 1988, Commune de Décines-Charpieu, n° 53575

Considérant qu'[...] ont été transférées à la communauté urbaine de Lyon les compétences des communes dans le domaine de la voirie ; que ce transfert a eu pour conséquence de mettre à la charge exclusive de la communauté l'entretien des voies et notamment leur nettoyage à l'issue des marchés se tenant sur ces voies ;

CAA de Marseille, 21 avril 2010, Otten, n° 07MA03276

Considérant que la collectivité gestionnaire des voies publiques est tenue, par un nettoyage régulier, d'assurer la propreté qu'exige notamment la sécurité des piétons ; que [...] la communauté urbaine Marseille Provence métropole n'établit pas avoir normalement entretenu l'ouvrage public dont elle a la charge ; que, par suite, sa responsabilité doit être engagée ;

17

Comment évaluer les charges transférées au sein du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) en cas de transfert de la compétence voirie ?

La création d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) est obligatoire pour les communautés soumises au régime de la fiscalité professionnelle unique (CGI, art. 1609 nonies C, IV). Il n'existe donc pas de CLECT dans les communautés de communes à fiscalité additionnelle. Les conclusions de la CLECT sont rendues l'année de l'adoption de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à l'occasion de chaque nouveau transfert de charge.

La composition de la CLECT dépend d'une décision du conseil communautaire, mais chaque conseil municipal doit disposer d'un représentant au moins.

Chargée d'évaluer le coût net des transferts de charge dû à l'exercice d'une nouvelle compétence, la CLECT établit un rapport dans un délai de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur du transfert de la compétence. Ce rapport doit être adopté à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, dans un délai de trois mois à compter de la transmission du rapport. Dès lors que l'un ou l'autre de ces deux délais n'est pas respecté, il appartient au préfet d'arrêter l'évaluation des charges transférées.

Par la suite, le montant des attributions de compensation est décidé par le conseil communautaire en tenant compte de ce rapport.

Dans le cas d'un transfert de la compétence voirie, il s'agit pour la CLECT d'évaluer les charges tenant de l'équipement que constitue la voirie⁵⁹. Un coût moyen annualisé est établi sur le périmètre des voies concernées. La période de référence est celle, aux termes de l'article précité, d'une « durée normale d'utilisation ». Le coût moyen annualisé intègre :

- le coût de réalisation ou d'acquisition ou de renouvellement de l'équipement ; la durée de vie d'une voie s'apprécie au regard de nombreux facteurs qui conduisent à sa dégradation plus ou moins rapide : conditions climatiques, importance et type du trafic, nature du revêtement, etc. ;
- les charges financières et les dépenses d'entretien, lesquelles dépendent des facteurs rappelés ci-dessus.

Le cas échéant, le montant des ressources provenant de la mise en valeur de la voirie, telles que le produit des péages et les redevances d'occupation du domaine (stationnement, commerce, etc.), doit être déduit, ce qui permet d'obtenir un coût moyen net.

Le coût net de l'ensemble des charges transférées d'une commune-membre à la communauté est déduit du montant de l'attribution de compensation versée par la communauté à cette commune. Si le montant total est relativement élevé, la communauté peut devenir bénéficiaire de l'attribution de compensation.

59. La loi prévoit des modalités d'évaluation différentes selon qu'il s'agit de dépenses de fonctionnement liées à un équipement ou non (cf. CGI, art. 1609 nonies, C, IV)

◆ FOCUS PRATIQUE

Exemple d'évaluation d'une charge transférée relative à la voirie

Transfert de l'emprunt relatif à la voirie d'intérêt communautaire reliant la zone d'activité économique du Bigorneau Langoureux à la route départementale (RD) 1 - Commune de X

Ce transfert de charges réalisé en cours d'année 2011, du 1^{er} septembre au 31 décembre 2011, résulte du transfert de l'emprunt relatif à la voirie d'intérêt communautaire reliant la zone d'activité économique du Bigorneau Langoureux à la RD 1 sur la commune de X. La prise en charge du prêt intervient pour le solde des échéances, à compter du 1^{er} septembre 2011 et jusqu'au 1^{er} mars 2016.

Rappel des caractéristiques du prêt contracté par la commune de X :

- montant initial emprunté : xxx xxx,xx € ;
- montant du capital restant dû au 1^{er} septembre 2011 : xx xxx,xx € ;
- durée totale du prêt : 15 ans ;
- date de la première échéance : 1^{er} juin 20xx ;
- date de la dernière échéance : 1^{er} mars 2016 ;
- échéances trimestrielles ;
- taux effectif global : x,xx % fixe.

Depuis l'échéance trimestrielle du 1^{er} septembre 2011, la communauté de communes assure le paiement de ce prêt.

- Montant des échéances trimestrielles du 1^{er} septembre 2011 au 1^{er} décembre 2015 : 6 143,22 € ;
- Montant de l'échéance trimestrielle couvrant janvier, février et mars 2016 : x xxx,xx €.

En 2011, la communauté de communes a payé le montant de deux échéances trimestrielles. Cette somme a donc été déduite de l'attribution de compensation (AC) versée à la commune de X en 2011.

En 2012, la communauté de communes a payé le montant de 4 échéances trimestrielles soit les 2 échéances trimestrielles déjà déduites de l'AC de 2011 et donc 2 échéances trimestrielles à déduire de l'AC de 2012. Ce montant global correspondant à une annuité d'emprunt est à déduire du montant de l'attribution de compensation 2012.

Au terme du prêt et à compter de l'année 2017, la commune de X percevra à nouveau le montant de l'attribution de compensation établi avant le transfert de l'emprunt (c'est-à-dire le montant de l'AC de 2010), minoré des nouveaux transferts de charges éventuels.

Montant des charges à déduire de l'attribution de compensation de 2012 :

- AC de la commune de X avant le transfert de charges en 2010 : 712 845,16 € ;
- AC de la commune de X après le transfert de charges en 2011 (soit 2 échéances) :
712 845,16 € - 12 283,66 € = 700 561,50 € ;
- AC de la commune de X après le transfert de charges en 2012 (annuité) :
712 845,16 € - 24 572,88 € = 688 272,28 €.

18

Comment s'établit la continuité des contrats dans le cadre d'un transfert de la compétence voirie ?

Le transfert de compétence ne remet pas en cause la continuité des contrats conclus par la commune avant le transfert de la compétence voirie.

La communauté, la métropole ou le syndicat compétent est substitué à la commune dans l'instrument contractuel.

Deux cas de figures peuvent être porteurs de risques juridiques néanmoins.

D'une part, dans le cas où les opérations de passation de contrats se déroulent entre deux renouvellements d'organes délibérants (élections municipales et intercommunales, fusion, etc.), une certaine prudence est à observer.

En effet, dans la mesure où la décision d'autoriser le maire ou le président à signer le marché a été prise par un organe délibérant qui n'existe plus, de même que la commission d'appel d'offre (CAO) qui a attribué le marché, il sera nécessaire, dans un but de sécurité juridique, que la nouvelle assemblée délibérante confirme le choix fait par le conseil communautaire précédent d'attribuer le marché⁶⁰.

⁶⁰. v. pour un exemple de transition entre deux comités syndicaux : CE, SSR, 28 janvier 2013, Syndicat mixte Flandres Morinie, n° 358302

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, SSR, 28 janvier 2013, Syndicat mixte Flandres Morinie, n° 358302

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'un [EPCI], à la suite du renouvellement général des conseils municipaux des communes membres de cet établissement, ne peut que gérer les affaires courantes jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant issu de ce renouvellement ; qu'il en va de même de la commission d'appel d'offres antérieurement désignée, qui ne peut, en conséquence, procéder à l'attribution d'un marché excédant, en raison du coût, du volume et de la durée des travaux prévus et en l'absence d'urgence particulière s'attachant à sa réalisation, la gestion des affaires courantes ; qu'un marché attribué dans ces conditions ne peut être régularisé que par l'intervention d'une décision de la commission d'appel d'offres et d'une décision de l'organe délibérant issu du renouvellement général des collectivités membres de l'établissement, destinées, pour la première, à confirmer le choix de l'attributaire du marché et, pour la seconde, à réitérer l'autorisation donnée à l'exécutif de l'établissement public de signer le marché ;

D'autre part, les créances et les dettes qui résultent de contrats conclus par la commune et venus à expiration avant le transfert ne sont pas transférées à la collectivité qui a reçu la compétence⁶¹.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, SSR, 3 décembre 2014, Citelum, n° 383865

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le transfert par une commune de compétences à un [EPCI] implique le transfert des biens, équipements et services nécessaires à l'exercice de ces compétences ainsi que les droits et obligations qui leur sont attachés ; que, notamment, les dispositions de l'avant-dernier alinéa de ce même article ne visent que les délibérations et les actes se rapportant aux biens, équipements et services nécessaires à l'exercice des compétences transférées, et n'ont dès lors ni pour objet ni pour effet d'inclure les créances qui résultent de contrats conclus par la commune et venus à expiration avant le transfert ; que les créances détenues ou susceptibles d'être détenues par les communes sur le fondement de tels contrats, alors même qu'ils auraient été conclus dans le cadre de l'exercice de ces compétences ultérieurement transférées, sont distinctes des droits et obligations attachés à ces biens, équipements et services et transférés à l'[EPCI] ; que ni ces dispositions ni aucune autre ne prévoient le transfert de telles créances à l'[EPCI] nouvellement créé ;

19

Comment acquérir des biens immobiliers appartenant à des personnes privées et nécessaires à la réalisation d'un TCSP ?

Afin d'acquérir les biens immeubles nécessaires à la réalisation d'un projet de TCSP, la personne publique maître d'ouvrage pourra recourir aussi bien à des procédures de droit privé (échange et achat), qu'à des procédés de droit public (droit de préemption et expropriation).

Ces quatre modes d'acquisition ouverts aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics sont prévus par le CG3P qui renvoie aux dispositions du code civil, du CGCT, du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du code de l'urbanisme.

L'échange

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CG3P, art. L. 1111-4

Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent acquérir des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier, par voie d'échange. Ces opérations d'échange ont lieu dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales ou par le code de la santé publique.

En application des articles 1702 et 1703 du code civil, « l'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre », il « s'opère par le seul consentement, de la même manière que la vente ».

Par dérogation au principe d'inaliénabilité des biens du domaine public, le CG3P a prévu la possibilité d'échange de biens appartenant au domaine public entre personnes publiques ou entre personnes publiques et personnes privées. L'échange peut être un moyen de rationaliser l'utilisation du patrimoine.

Il convient de distinguer deux hypothèses.

La première concerne l'échange de biens du domaine public appartenant aux personnes publiques (CG3P, art. L. 3112-2). L'échange se fait dans les mêmes conditions que le transfert en pleine propriété puisqu'il s'agit de biens destinés à l'exercice des compétences de chacune des collectivités. Il n'y a alors pas lieu de procéder à un déclassement préalable. L'acte d'échange doit contenir des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public. Il s'agit donc de garantir que les biens échangés continueront d'être affectés soit à l'usage du public, soit au service public. Originale, cette disposition permet éventuellement aux communes et à l'EPCI, pour l'exercice de leurs compétences, d'utiliser les biens les mieux adaptés à l'exercice de leurs missions. Ainsi, une commune pourra proposer à la communauté de lui transférer un bâtiment en échange d'un autre bâtiment appartenant à la communauté, pour répondre à une meilleure adéquation à la mise en œuvre des compétences respectives. L'acte d'échange donne à chaque collectivité la pleine propriété sur le bien échangé.

La deuxième hypothèse concerne des biens du domaine public échangés contre des biens du domaine privé des personnes publiques ou appartenant à des personnes privées (CG3P, art. L. 3112-3). Dans ce cas, il faudra un acte de déclassement du bien du domaine public appartenant à la personne publique ; l'acte d'échange doit contenir des dispositions pour assurer l'existence et la continuité du service public.

L'achat

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CG3P, art. L. 1111-1

Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 acquièrent à l'amiable des biens et droits, à caractère mobilier ou immobilier. Les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles de droit civil

L'achat est une opération commerciale qui consiste à acquérir des biens ou des droits, en échange du règlement comptant ou à terme du coût correspondant.

Les acquisitions amiables d'immeubles, poursuivies à titre onéreux, font l'objet de contrats civils dont la passation est assujettie à des formalités administratives.

L'acquisition d'un immeuble doit, en premier lieu, faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité maître d'ouvrage⁶². Celle-ci ne peut intervenir qu'après consultation de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) quand le prix du bien, immobilier est égal ou supérieur à 180 000 €⁶³. L'avis émis est un avis simple. La personne publique n'est en principe pas liée par celui-ci (CG3P, art. L. 1311-9 et s.). Cependant ignorer totalement l'avis de la DIE et trop s'éloigner de l'évaluation fournie présente un risque contentieux. Le juge administratif a ainsi annulé, pour erreur manifeste d'appréciation, l'acte autorisant une vente aux motifs que les parcelles en cause avaient été acquises à l'amiable à un prix très supérieur à l'évaluation de la DIE⁶⁴.

62. Sur la compétence de l'organe délibérant en la matière : v. CGCT, art. L. 2241-1 pour les communes et les établissements publics communaux et CGCT, art. L. 5211-6 pour les EPCI

63. Ce montant a été fixé par l'arrêté du 11 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 5 septembre 1986 relatif aux opérations immobilières poursuivies par les collectivités et organismes publics

64. TA de Grenoble, 6 mai 1998, Ferrand, n° 941971

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CG3P, art. L. 1311-9

Les projets d'opérations immobilières [d'acquisition à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles d'une valeur totale égale ou supérieure à 180 000 €, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur], doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'État lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

NOTA

La direction de l'immobilier de l'État est une direction du ministère des finances, rattachée à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP).

Depuis le 1^{er} septembre 2017, cette direction est habilitée à créer des pôles spécialisés au sein des services déconcentrés de la direction générale des finances publiques pour exercer les missions d'évaluations domaniales au profit, notamment, des collectivités territoriales.

Une fois autorisé – par délibération du conseil qui doit être suffisamment précise quant à la nature du bien à acquérir, au prix et à la capacité du président de signer non seulement le compromis mais aussi l'acte de vente lui-même – l'acte d'achat pourra être signé par l'exécutif. Cette signature peut intervenir en la forme administrative ou par acte notarié (CG3P, art. L. 1212-1).

Le droit de préemption

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CG3P, art. L. 1112-3

Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 peuvent, selon les modalités précisées dans la présente section, acquérir par l'exercice du droit de préemption des biens à caractère mobilier ou immobilier.

CG3P, art. L. 1112-6

Le droit de préemption des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics est exercé dans les conditions fixées :
1° Aux chapitres II et III du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme, en ce qui concerne les espaces naturels sensibles des départements et la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ;
2° Aux chapitres I^{er}, II et III du titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme, en ce qui concerne le droit de préemption urbain, les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires ;
3° Au chapitre IV du titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme, en ce qui concerne les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux.
Le droit de préemption des établissements publics fonciers locaux est exercé dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre III du code de l'urbanisme.

Cette procédure permet à une collectivité publique d'être prioritaire pour l'acquisition d'un bien mis en vente par son propriétaire et nécessaire à la collectivité pour mener à bien sa politique d'aménagement⁶⁵.

Il est à remarquer en particulier que bénéficient d'un droit de préemption urbain les communautés compétentes en matière de plan local d'urbanisme (C. urb., art. L. 211-2). Au sein des communautés, le conseil est compétent pour exercer ce droit mais il peut le déléguer au président, sous la forme d'une délégation de pouvoir. La conséquence en est que le conseil ne peut pas reprendre cette délégation ; que le président peut subdéléguer ce droit de préemption à un vice-président, un membre du bureau qui n'est pas vice-président ou au bureau dans son ensemble, tout en pouvant continuer d'intervenir ; et que le président peut déléguer l'exercice du droit à l'occasion de l'aliénation d'un bien, dans les conditions qu'aura déterminées l'organe délibérant de l'établissement (CGCT, art. L. 5211-9).

Au-delà de ces questions d'organisation interne à la communauté, le droit de préemption urbain peut être délégué à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement (C. urb., art. L. 213-3). Dans ce cas, il ne peut s'agir d'une délégation générale : soit elle porte sur une ou plusieurs parties des zones délimitées, soit elle est accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.

65. Pour plus de précisions sur l'utilisation du droit de préemption dans le cadre d'un projet de voirie, voir la question n° 29

L'expropriation

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CG3P, art. L. 1112-2

Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 peuvent acquérir des immeubles et des droits réels immobiliers par expropriation. Cette procédure est conduite dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une procédure à la fois administrative et judiciaire, par laquelle l'autorité étatique compétente, à savoir le préfet, peut contraindre une personne privée à céder à un tiers (personne publique ou privée) la propriété de tout ou partie d'un bien immobilier, en raison des exigences liées à l'utilité publique d'un projet, en contrepartie d'une indemnisation.

◆ FOCUS PRATIQUE

La procédure d'expropriation

À titre liminaire, il est à noter qu'à l'occasion soit de l'avis d'ouverture de l'enquête, soit de l'acte déclarant l'utilité publique, soit de l'arrêté de cessibilité, soit de l'ordonnance d'expropriation, l'expropriant notifie ces avis et actes aux propriétaires et usufruitiers ainsi que ses offres d'indemnité.

PREMIÈRE PHASE : LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

Cette première phase consiste en l'enquête publique (1^{ère} étape) la déclaration d'utilité publique (2^{ème} étape), l'identification des propriétaires et la détermination des parcelles (3^{ème} étape) et la déclaration de cessibilité (4^{ème} étape).

Textes

C. expr., L. 110-1 à L. 141-2 et R. 111-1 à R. 132-4

Objectifs

- S'assurer de l'utilité publique du projet ;
- Procéder contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier ;
- Rechercher les propriétaires et les titulaires de droits réels ;
- Permettre aux propriétaires d'être informés, voire de contester la nécessité de l'expropriation sur telle ou telle partie de leur bien.

Procédure

1^{ère} étape : Enquête publique

- Expropriant adresse au préfet le dossier d'enquête publique ;
- Enquête publique :
 - Désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ;
 - Ouverture de l'enquête par arrêté préfectoral dont la durée ne peut être inférieure à 15 jours ;
 - Clôture de l'enquête par le préfet et transmission au commissaire-enquêteur ou au président de la commission d'enquête ;
 - Rédaction des conclusions de l'enquête par le commissaire-enquêteur et transmission au préfet (1 mois).

2^e étape : Déclaration d'utilité publique par le préfet du lieu de l'opération

3^e étape : Enquête parcellaire

- Désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ;
- Expropriant adresse au préfet un dossier d'enquête ;
- Ouverture de l'enquête par arrêté préfectoral dont la durée ne peut être inférieure à 15 jours ;
- Clôture par le maire et transmission au commissaire-enquêteur ou au président de la commission d'enquête ;
- Rédaction du procès-verbal de l'enquête par le commissaire-enquêteur et transmission au préfet sous délai prévu par l'arrêté d'ouverture.

4^e étape : Déclaration de cessibilité par le préfet au visa du procès-verbal de l'enquête parcellaire

SECONDE PHASE : LA PROCÉDURE JUDICIAIRE

5^e étape : Ordonnance d'expropriation

Textes

C. expr., L. 211-1 à L. 223-2

Objectif

Opérer le transfert de propriété

Procédure

- Transmission de l'arrêté de cessibilité par le préfet au juge de l'expropriation (TGI) dans les 6 mois suivant l'arrêté de cessibilité ;
- L'ordonnance d'expropriation est rendue dans les 15 jours suivant la réception du dossier. Elle désigne les immeubles expropriés, l'identité des propriétaires expropriés, le bénéficiaire de l'expropriation ; Elle éteint tous les droits réels et personnels attachés aux biens expropriés et les transforme en droits à indemnités ;
- Inscription du transfert de propriété aux hypothèques.

Contenu du dossier transmis par le préfet au juge

- de l'acte déclarant l'utilité publique de l'opération et, éventuellement, de l'acte le prorogeant ;
- du plan parcellaire des terrains et bâtiments ;
- de l'arrêté préfectoral d'ouverture de l'enquête parcellaire ;
- des pièces justifiant de l'accomplissement des formalités tendant aux avertissements collectifs et aux notifications individuelles prévues pour l'enquête parcellaire ;
- du procès-verbal établi à la suite de l'enquête parcellaire ;
- de l'arrêté de cessibilité ou de l'acte en tenant lieu, pris depuis moins de six mois avant l'envoi du dossier au greffe.

6^e étape : Fixation de l'indemnité d'éviction

Textes

C. expr., art. L. 311-1 à L. 323-4

Objectif

- En l'absence d'accord amiable, fixation de l'indemnité par le juge de l'expropriation (TGI en première instance et chambre spécialisée de la Cour d'Appel en appel) ;
- Versement d'une indemnité d'éviction et d'une indemnité de remplacement destinée à couvrir les dépenses liées à l'achat d'un bien de remplacement.

Procédure

- Échec de la tentative d'accord amiable ;
- Notification par l'expropriant du montant de ses offres et invitation faite aux expropriés de communiquer le montant de leurs offres dans un délai d'un mois ;
- À défaut d'accord amiable, saisine du juge de l'expropriation soit par l'expropriant, à tout moment après l'ouverture de l'enquête publique, soit par l'exproprié à partir de l'ordonnance d'expropriation en vue d'obtenir un jugement portant fixation de l'indemnité d'éviction ;
- Jugement portant fixation de l'indemnité d'éviction ;
- Notification du jugement à l'exproprié qui dispose d'un délai d'un mois pour faire appel.

7^e étape : Paiement/consignation

8^e étape : Prise de possession

La prise de possession ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai d'un mois minimum à compter du paiement ou de la consignation, sauf prise de possession anticipée d'extrême urgence prévue par les dispositions de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation.

20

Une voie privée ouverte à la circulation du public fait-elle partie du domaine public routier ?

Non, une voie privée ouverte à la circulation du public n'appartient pas, de fait, au domaine public routier⁶⁶. Cependant, et comme le précise la jurisprudence – depuis la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2006 – ces voies ont vocation à intégrer le domaine public routier afin de conférer aux « *voies privées ouvertes à la circulation publique un statut juridique conforme à leur usage* ».

Lorsqu'une commune décide d'incorporer une voie privée ouverte à la circulation du public dans son domaine public, ce qui n'est en aucun cas une obligation pour elle⁶⁷, deux possibilités s'offrent à elle :

- soit l'acquisition à l'amiable de la voie, ce qui nécessite de recueillir l'accord unanime de l'ensemble des copropriétaires des parcelles concernées, suivie d'une délibération afin de classer la voie dans le domaine public communal⁶⁸ ;
- soit l'utilisation de la procédure décrite à l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme.

⁶⁸. En effet, si la commune se contente d'acquiescer la voie privée sans procéder à son classement, celle-ci intégrera son domaine privé

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Marseille, 8 janvier 2008, Association libre du domaine d'Alzone, n° 05MA03341

Considérant que l'association fait valoir qu'elle n'aurait pas l'usage exclusif de la voirie litigieuse, qui est ouverte au public, de sorte qu'elle n'est pas sa propriété privée et qu'elle doit, en conséquence, être incorporée au domaine public communal ; que la circonstance que cette voie serait ouverte à la circulation générale est seulement susceptible de conférer à ladite voie la nature d'un ouvrage public, mais non d'attribuer à la commune la propriété de cet ouvrage, lequel dès lors ne peut être incorporé au domaine public avant son acquisition par la commune ; Considérant d'autre part qu'aux termes de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme : La propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations peut, après enquête publique, être transférée d'office, sans indemnité dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées ; que si la commune a la possibilité d'incorporer les voies en cause, elle n'est pas tenue de la faire ;

TC, 16 mai 1994, Consorts X, n° 02912

Considérant, en premier lieu, qu'une voie privée, même ouverte à la circulation publique n'est pas un élément du domaine public de la commune où elle est située ; [...], [qu'] en l'absence soit d'une décision de transfert d'office prise par l'autorité administrative dans les conditions prévues par les articles L. 318-3 et R. 318-10 et suivants du code de l'urbanisme soit de l'acquisition par la commune, suivie du classement, à incorporer ces voies dans le domaine public ; qu'il résulte des éléments du dossier qu'un tel transfert de propriété n'était pas intervenu à la date du glissement de terrain ;

● FOCUS RÈGLEMENTATION

C. voirie routière, art. L. 165

La propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations peut être transférée dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées dans les conditions fixées à l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme.

C. urb., art. L. 318-3

La propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations peut, après enquête publique ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'[EPCI] et réalisée conformément aux dispositions du [CRPA], être transférée d'office sans indemnité dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées.

La décision de l'autorité administrative portant transfert vaut classement dans le domaine public et éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels et personnels existant sur les biens transférés.

⁶⁶. TC, 16 mai 1994, Consorts X, n° 02912

⁶⁷. CAA Marseille, 8 janvier 2008, Association libre du domaine d'Alzone, n° 05MA03341

Cette décision est prise par délibération du conseil municipal. Si un propriétaire intéressé a fait connaître son opposition, cette décision est prise par arrêté du représentant de l'État dans le département, à la demande de la commune. [...]

Lorsque l'entretien des voies ainsi transférées entraînera pour la commune une charge excédant ses capacités financières, une subvention pourra lui être allouée suivant les formes de la procédure prévue à l'article [L. 2335-2 du CGCT].

L'utilisation de la procédure de transfert de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme implique l'organisation, à l'initiative de la commune, d'une enquête publique dans les conditions fixées par les articles L. 134-1 et L. 134-2 du code des relations entre le public et l'administration⁶⁹.

Après cette enquête, le transfert de propriété de la voie doit être prononcé soit par le conseil municipal, soit, si un propriétaire a fait connaître son opposition au transfert, par le préfet, à la demande de la commune. L'autorité publique doit ensuite publier l'acte emportant transfert, et notifier celui-ci individuellement à chaque propriétaire concerné pour qu'il lui soit opposable⁷⁰.

69. Et CRPA, art. R. 134-3 à R. 134-30

70. CAA Marseille, 22 avril 2014, Commune de Colle-sur-Loup, n° 12MA02254

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Marseille, 22 avril 2014, Commune de Colle-sur-Loup, n° 12MA02254

6. Considérant que les décisions portant transfert d'office dans le domaine public communal de voies privées ouvertes à la circulation publique [...] ont pour effet d'éteindre, par elles-mêmes et à la date à laquelle elles sont prises, tous les droits réels et personnels que les propriétaires détenaient sur les biens transférés ; qu'eu égard à leurs effets [...], elles ne peuvent être opposables à ces propriétaires qu'après leur avoir été notifiées individuellement ;

7. Considérant que, si l'arrêté du 18 septembre 2008 [portant transfert de la voie privée ouverte à la circulation dans le domaine public communal] a été publié au recueil des actes administratifs de la préfecture des Alpes-Maritimes du 19 septembre et a fait l'objet d'un affichage en mairie pendant trois mois, du 18 septembre au 17 décembre 2008 inclus, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ait été notifié à M. et Mme B., ni à Mme G. ; que, par suite, le délai de recours contentieux ouvert contre cet arrêté n'était pas opposable à ces derniers ; que la circonstance que la commune ait fait mention de l'existence de cet arrêté dans son mémoire en défense du 15 décembre 2009 n'a pas été de nature à faire courir ce délai à l'égard des époux B. et de Mme G. ; qu'il suit de là que la commune de La Colle-sur-Loup n'est pas fondée à soutenir que les conclusions à fin d'annulation dirigées contre cet arrêté, présentées le 13 décembre 2010, étaient tardives ;

Mais avant même de réfléchir à la procédure la mieux adaptée afin d'incorporer une voie privée dans le domaine public routier communal, encore faut-il déterminer si la parcelle concernée répond bien à la définition de « voie privée ouverte à la circulation publique ».

Les voies doivent être « ouvertes à la circulation du public »

On distingue trois catégories de voies ouvertes à la circulation du public :

- les voies publiques : c'est-à-dire les voies appartenant au domaine public routier - routes nationales, départementales et communales ;
- les chemins ruraux, en application de l'article L. 161-1 du code de la voirie routière et ce, quand bien même ils appartiennent au domaine privé des communes ;
- les voies privées ouvertes à la circulation du public. Celles-ci appartiennent soit au domaine privé des personnes publiques, soit à des personnes privées et elles ont été ouvertes à la circulation publique par leurs propriétaires. Il peut s'agir de voies privées urbaines ou de voies privées rurales - routes forestières ou chemins et sentiers d'exploitation par exemple.

Les voies concernées doivent être situées dans des « ensembles d'habitations »

La présente étude porte uniquement sur la troisième catégorie de voies mentionnée ci-dessus, et plus spécifiquement sur les voies privées ouvertes à la circulation publique situées « dans des ensembles d'habitations », ce qui exclut, par exemple, les voies de desserte de zones d'activités, zones commerciales, ou encore desservant des équipements publics.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Lyon, 15 mai 2014, Commune d'Ansois, n° 12LY23029

Que, toutefois, il ressort du plan annexé à l'arrêté préfectoral, et il n'est d'ailleurs pas sérieusement contesté, que les voies transférées ne sont pas situées dans un ensemble d'habitations mais dans un ensemble d'équipements publics qu'elles desservent, tels que l'école, un verger appartenant à la commune, le site d'installation des containers de tri sélectif ou une aire de jeu ; que la commune d'Ansois n'est dès lors pas fondée à prétendre que c'est à tort que le Tribunal a refusé de considérer qu'il s'agissait d'un transfert de voies situées à l'intérieur d'un ensemble d'habitations, au sens de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme ;

Les propriétaires des voies concernées doivent avoir manifesté leur volonté d'ouvrir celles-ci à la circulation générale et permanente du public

L'ouverture d'une voie privée à la circulation du public peut résulter de la volonté explicite ou tacite des propriétaires.

La volonté des propriétaires est claire lorsque des clôtures et barrières interdisent l'accès d'une voie⁷¹, de même lorsque les propriétaires se sont « *constamment opposés à la circulation de tiers sur leur parcelle* »⁷².

Se prononcer sur la volonté tacite des propriétaires d'une voie privée est plus ardu, dès lors qu'il s'agit d'interpréter l'attitude des propriétaires.

De la jurisprudence rendue en la matière, il ressort que l'accord tacite des propriétaires peut, par exemple, se manifester par l'absence d'obstacle ou de panneau à l'entrée de la voie⁷³, ou encore par l'absence d'opposition à l'application des dispositions du code de la route lorsqu'un accident survient sur ladite voie⁷⁴.

La collectivité qui souhaite incorporer une voie privée dans son domaine public doit être extrêmement vigilante à ce que l'accord des propriétaires de la parcelle concernée soit acquis jusqu'à l'intervention de la décision de classement car, même si une voie est, à un moment donné, ouverte à la circulation générale et permanente, ses propriétaires peuvent en interdire l'usage à tout moment⁷⁵.

L'administration ne peut alors pas enjoindre de rouvrir la voie, sans excéder ses pouvoirs⁷⁶, même si la commune en assure l'entretien⁷⁷, même si la voie concernée sert « *depuis de nombreuses années de passage d'usage commun* »⁷⁸, et quand bien même l'opposition des propriétaires n'est pas unanime.

◆ FOCUS PRATIQUE

La procédure décrite à l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme ne peut pas être utilisée pour l'acquisition de terrains privés en vue de l'élargissement des voies communales existantes.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Marseille, 9 juillet 2012, Monsieur Gustave A., n° 11MA02796

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, [...] que [le chemin de Prunaccia concerné] par l'incorporation au domaine public communal dessert une groupe d'habitations [...] a été inclus dans le domaine public communal [en 1987] ; que la décision attaquée a pour objet de légaliser l'élargissement de cette voie au-delà du domaine public [routier] communal ; que toutefois, l'élargissement d'une voie publique n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme [...] ; qu'en procédant de la sorte au transfert d'office de la voie dans le domaine public de la commune de Bonifacio, le préfet de la Corse-du-Sud a entaché sa décision de détournement de procédure ;

Quelle que soit la procédure retenue, amiable ou celle de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, le transfert des voies privées dans le domaine public routier n'entraîne pas l'indemnisation des propriétaires.

Nombre de requérants ont considéré qu'il en résultait une dépossession de leurs biens sans contrepartie pécuniaire et que, par tant, la procédure de transfert était contraire aux dispositions de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH) qui proclament et protègent le droit de propriété privée.

Cependant, le juge national considère, lorsqu'il est saisi de tels moyens, que le transfert des voies sans indemnité est compatible, tant avec la DDHC qu'avec la Conv. EDH. Comme le rappelle le Conseil constitutionnel dans le commentaire sous sa décision *Époux A.*, le transfert de propriété met à la charge de la collectivité publique au profit de laquelle le transfert a été réalisé l'entretien, la conservation et l'éventuel aménagement des voies, ainsi que les responsabilités afférentes à ces obligations, toutes charges et obligations que le propriétaire n'a plus à assumer, ce qui justifie l'absence d'indemnisation de l'incorporation des voies privées ouvertes à la circulation publique dans le domaine public routier, dès lors qu'un juste équilibre entre les exigences d'intérêt général et celles de la sauvegarde du droit de propriété privée est garanti. Mais, dans l'hypothèse où les propriétaires des parcelles concernées par la procédure de transfert viendraient à subir des charges spéciales et exorbitantes, hors de proportion avec l'intérêt général attaché à la décision de transfert, ces derniers seraient fondés à en demander l'indemnisation comme le rappelle les juridictions nationales dans les décisions rendues depuis l'intervention de la décision *Époux A.* précitée.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

Cons. Const., 6 octobre 2010, Époux A, n° 2010-43 QPC

Que le législateur a entendu [...] tirer les conséquences [de l'ouverture à la circulation générale des voies privées] en permettant à l'autorité administrative de conférer à [celles-ci] un statut juridique conforme à leur usage ; que ce transfert libère les propriétaires de toute obligation et met à la charge de la collectivité publique l'intégralité de leur entretien, de leur conservation et de leur éventuel aménagement ; qu'au demeurant, le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour le propriétaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne sont pas contraires à l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

CAA Marseille, 1^{er} décembre 2015, MM. R. L., n° 14MA01791

Considérant qu'une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu ; que sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive ; qu'un manque total d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1^{er} du premier protocole que dans des circonstances exceptionnelles ; que, toutefois, la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme implique que le propriétaire de la voie concernée a volontairement décidé d'ouvrir cette dernière à la circulation publique et de maintenir cette ouverture de façon pérenne, faute de quoi les conditions d'application de ces dispositions ne seraient pas réunies ; que si la valeur de la voie ne saurait être, de ce seul fait, considérée comme nulle, la décision du propriétaire de la voie d'accepter durablement l'usage public de son bien doit être prise en compte pour l'appréciation concrète de la valeur de la voie, qui s'en trouve nécessairement amoindrie ; qu'eu égard au choix ainsi opéré, le transfert à la collectivité publique de la charge de l'intégralité de l'entretien de la voie, de sa conservation et de son éventuel aménagement est généralement regardé par les propriétaires des voies transférées comme constituant, eu égard à l'usage qu'ils font de leur bien, une juste indemnisation de leur dépossession, raisonnablement en rapport avec la valeur du bien transféré ; que si un propriétaire estime cette contrepartie insuffisante, il lui est possible d'obtenir une indemnisation en démontrant que le transfert de propriété entraîne pour lui une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, ainsi que l'a d'ailleurs relevé le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010 ; que compte tenu de l'ensemble de ces éléments, et eu égard au fait que le but de la convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs, MM. R. L. ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme entraîneraient une rupture du juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général et imposeraient aux propriétaires des voies transférées de supporter une charge spéciale et exorbitante ; que le moyen tiré de ce que ces dispositions méconnaissent les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit, ainsi, être écarté ;

21

L'exercice, de plein droit, de la compétence transport par une communauté d'agglomération est-il suffisant pour légitimer sa compétence sur l'ensemble de la voirie concernée par le tracé du TCSP ?

Avant la mise en circulation du TCSP

L'AOM est nécessairement le maître d'ouvrage d'un TCSP. À ce titre, elle est reconnue compétente pour la construction :

- de la plate-forme et de ses annexes (lignes aériennes, postes électriques, fourreaux de réseaux enterrés, etc.) ;
- des stations et centres techniques de dépôt de matériel, de maintenance ou de régulation ;
- des ouvrages d'art spécifiques ;
- de la réfection des chaussées, trottoirs et accès riverains ;

La compétence transport du maître d'ouvrage d'un TCSP l'autorise uniquement, outre à construire la plate-forme proprement dite et ses annexes, à effectuer les travaux de reconstitution des fonctionnalités antérieures de la voirie.

Pour toute autre opération – travaux dits « de façade à façade » et travaux annexes – la maîtrise d'ouvrage est l'apanage de l'autorité gestionnaire de la voirie.

NOTA

Les **travaux dits « de façade à façade »** consistent en des travaux de réaménagement de voirie qui excèdent ceux strictement nécessaires à l'implantation du site et à la reconstitution des fonctionnalités antérieures. Ils peuvent recouvrir les travaux affectant les trottoirs, les places ou encore les esplanades.

Les **travaux annexes** à la création d'un réseau de TCSP peuvent quant à eux se traduire par la création de parcs relais, de places de stationnements supplémentaires, de pistes cyclables, etc.

Deux cas de figure peuvent se présenter :

- les travaux annexes sont pris en charge par la ou les commune(s) concernée(s), si celle(s)-ci n'a/ont pas transféré l'exercice de la compétence voirie à l'AOM, maître d'ouvrage du projet de TCSP ;
- la communauté, ayant la qualité d'AOM, est dotée de la compétence voirie et est donc légalement habilitée à effectuer les travaux projetés en marge de la réalisation du TCSP.

Après l'entrée en service du TCSP

Une subtilité introduite par la loi Grenelle II⁷⁹, et concernant notamment les communautés d'agglomération⁸⁰, doit ici être précisée. Celle-ci consiste en la reconnaissance automatique – c'est-à-dire de plein droit – de l'intérêt communautaire des voies publiques supportant la circulation d'un service de TCSP.

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CGCT, art. L. 5216-5

La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les six suivantes :
1° création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie communautaire » et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'[EPCI] peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif [...]

La nouvelle rédaction de l'article L. 5216-5 du CGCT prévoit la reconnaissance automatique de l'intérêt communautaire des voies communales supportant « la circulation d'un service de transport collectif en site propre » ainsi que des trottoirs adjacents à ces voies dès lors que trois conditions sont satisfaites :

- exercice de la compétence voirie ;
- couverture par un PDU (Plan de déplacements urbains) ;
- circulation d'un TCSP.

Cette reconnaissance de l'intérêt communautaire des voies supportant la circulation d'un service de TCSP emportera compétence de la communauté d'agglomération, d'un point de vue matériel, aux deux trottoirs qui bordent la voie concernée ainsi qu'aux annexes de celle-ci ; et d'un point de vue fonctionnel, aux dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires pour l'entretien des voies concernées.

◆ FOCUS PRATIQUE

Le conseil communautaire reste à même de décider d'une réduction de cette extension de sa compétence voirie due à la reconnaissance automatique de l'intérêt communautaire des voies publiques supportant la circulation d'un TCSP. À cette fin, il conviendra qu'il en limite la portée aux seuls équipements affectés au service du transport collectif.

Il est important de noter que l'intérêt communautaire des voies concernées n'est effectif qu'à la date de mise en service du TCSP, ce qui signifie que pendant la phase de travaux le maître d'ouvrage n'est pas encore compétent à l'égard des voies parcourues par un TCSP.

Les dispositions précitées ne trouvent pas à s'appliquer aux voies non communales sur lesquelles le TCSP peut être amené à circuler – c'est-à-dire les voies appartenant au domaine routier départemental ou national – qui restent de la compétence de leurs gestionnaires conformément aux articles L. 121-1 et L. 131-3 du code de la voirie routière.

Pour éviter toute difficulté pouvant découler de cette situation, l'article 51 de la loi Grenelle II a prévu que les communautés d'agglomération pourraient exercer la compétence voirie en lieu et place des départements au titre des voies empruntées par un TCSP, suite à un transfert conventionnel de compétence entre le département et le maître d'ouvrage du TCSP⁸¹.

Notons que le département ne peut s'opposer à ce transfert que par une délibération motivée. Un tel refus pourrait notamment être fondé sur le constat d'une impossibilité d'accord des deux parties quant aux conditions, notamment financières, de ce transfert.

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CGCT, art. L. 5216-5

VII. Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération dont le plan de déplacements urbains comprend un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation peut, dans le périmètre de transports urbains, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière. Le refus du conseil général de déléguer tout ou partie de ces compétences doit être motivé par délibération. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

⁸¹. La possibilité d'un transfert conventionnel de la compétence voirie des départements a également été ouverte au profit des communautés urbaines suite à la modification de l'article L. 5215-20 du CGCT

⁷⁹. L. n° 2010-788, 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement

⁸⁰. Les présents développements sont également valables à l'égard des communautés de communes en application de l'article L. 5214-16 du CGCT, tel que modifié par la loi dite « Grenelle II »

Qui est compétent pour la création des voies réservées aux cycles prévues par l'article L. 228-2 du code de l'environnement ?

82. L. n° 96-1236, 30 décembre 1996, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

L'article 20 de la loi LAURE⁸² – codifié à l'article L. 228-2 du code de l'environnement – précise qu'à « l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation. L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe. »

Par ailleurs, le code des transports fixe aux plans de déplacements urbains des objectifs en termes de développement des modes actifs – bicyclette et marche à pied – et « d'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération par une répartition de son affectation entre les différents modes de transports » (C. trans., art. L. 1214-2).

Ainsi, la mise en place de linéaires d'infrastructures en faveur des vélos dépend de plusieurs acteurs.

Il est important ici de noter que, à l'exception du développement des systèmes de vélos en libre-service, la compétence transport n'est pas celle que les collectivités peuvent invoquer pour développer les infrastructures dédiées aux bicyclettes.

Il appartient aux intercommunalités compétentes en matière de voirie, aux communes (sur les voies demeurant de leur ressort quand la compétence a été transférée en partie à leur communauté) et aux départements – agissant en qualité de gestionnaire de tout ou partie du réseau viaire – de créer le linéaire cyclable au titre des dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

Les AOM ne sont quant à elles concernées qu'en tant que responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des PDU, lorsqu'ils existent.

Ainsi, chaque gestionnaire de voirie peut, à condition de respecter les orientations définies dans le PDU, décider de la création d'infrastructures dédiées aux vélos.

Il est cependant utile que tous les gestionnaires de voirie, présents sur un même territoire, s'entendent pour définir un référentiel commun, permettant de rendre cohérent l'ensemble des aménagements réalisés (type de revêtement, signalisations horizontales et verticales, jalonnement, présence ou non de sas à vélos, bandes ou pistes cyclables, continuité des itinéraires lors des franchissements des giratoires, etc.).

Afin de faciliter la réalisation d'un réseau d'itinéraires cyclables continu et cohérent, certaines collectivités décident de déléguer à une seule et même collectivité la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser sur la voirie dont elles sont gestionnaires⁸³.

Cependant, cette délégation n'exonère pas les collectivités gestionnaires de procéder, le cas échéant, aux acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de l'infrastructure cyclable. Elles restent de surcroît propriétaires des ouvrages réalisés et sont chargées de s'assurer de leur bon fonctionnement en réalisant les opérations d'entretien et de maintenance adéquates.

83. Pour aller plus loin sur la convention de superposition d'affectations, voir la question n° 32

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Lyon, 28 juillet 2003, Association roullons en ville à vélo, n° 99LY02169

Considérant qu'il résulte [des dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement] que [...] l'opération de réalisation ou de rénovation d'une voie urbaine doit être mise en œuvre sur le fondement d'une décision prévoyant, outre les travaux relatifs aux parties de la voie affectées principalement à la circulation des automobiles ou des piétons, l'aménagement de tels itinéraires ;
Considérant qu'alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et qu'il n'est d'ailleurs pas allégué que les conditions susmentionnées n'étaient pas remplies, la délibération du 27 avril 1998, par laquelle le conseil municipal de la commune de Valence, a décidé le réaménagement d'un tronçon de l'avenue Victor Hugo, ne comporte aucune mention sur l'aménagement d'itinéraires cyclables ; qu'ainsi cette délibération a été prise en méconnaissance des dispositions précitées ;

CAA Douai, 30 décembre 2003, Association droit au vélo, n° 02DA00204

[...] que, compte tenu de leur consistance et de leur nature, les travaux ainsi projetés par la communauté urbaine de Lille doivent être regardés comme des rénovations des voies urbaines au sens des dispositions précitées de l'article 20 de la loi du 30 décembre 1996 ; qu'à l'occasion de ces rénovations de voies urbaines, la communauté urbaine de Lille était tenue, en application de ces mêmes dispositions, de mettre au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquage au sol ou couloirs indépendants en fonction des besoins et contraintes de la circulation ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la communauté urbaine de Lille ait, à l'occasion des rénovations décidées [...] procédé aux mises au point exigées par l'article 20 de la loi du 30 décembre 1996 ; que si la délibération [...] précise que l'aménagement de pistes cyclables, n'est pas réalisable sur l'assiette disponible en domaine public, une telle circonstance n'était pas de nature à justifier l'absence de mise au point imposée par ce même article 20 ;

Comment le gestionnaire de la voirie doit-il prendre en compte le handicap ?

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées est venue rappeler avec vigueur les ambitions de la politique visant à rendre la cité accessible à tous.

L'article 45 de cette loi est consacré au développement de l'accessibilité à travers la chaîne de déplacement.

Cette disposition précise qu'à la date du 11 février 2015 la chaîne de déplacements devra être accessible aux personnes en situation de handicap dans sa totalité, c'est-à-dire sans rupture.

En particulier, un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) doit être établi dans chaque commune de 1 000 habitants et plus à l'initiative du maire ou du président de la communauté compétent en matière de voirie. Le plan prévoit les règles et mesures susceptibles de rendre accessible aux personnes handicapées et à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement d'automobiles situées sur le territoire communal ou communautaire. Ce plan de mise en accessibilité fait partie intégrante du plan de déplacements urbains quand il existe (L. n° 2015-988 du 5 août 2015).

Qui doit élaborer le PAVE ?

L'élaboration du plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE) est, par défaut, une compétence des communes. En effet, l'EPCI exerçant la compétence voirie n'est pas obligatoirement compétent pour l'élaboration du PAVE. Il ne l'est que s'il s'est vu transféré à titre facultatif cette compétence spécifique par ses communes membres dans les conditions fixées par les dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT.

NOTA

Le transfert de la compétence est décidé par délibération concordante du conseil communautaire et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions requises pour la création d'une communauté - les deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, comprenant la commune dont la population est supérieure au quart de la population totale de la communauté, s'il y a lieu.

La décision des conseils municipaux est réputée favorable à défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération du conseil communautaire.

Transférer la compétence d'élaboration du PAVE à une communauté peut permettre d'aboutir à un document cohérent sur un bassin de vie et de mise en commun des moyens alloués à la réalisation du PAVE.

Si le territoire sur lequel est élaboré le PAVE comprend des voies non gérées par l'autorité chargée d'élaborer le PAVE - routes départementales ou voies privées ouverte à la circulation publique, etc. - l'avis conforme des autorités gestionnaires de ces voies, c'est-à-dire contraignant pour l'autorité chargée du PAVE, doit impérativement être recueilli afin de respecter la compétence de chacun. Un silence de 4 mois de ces gestionnaires vaut acceptation des dispositions du PAVE concernant leurs voiries.

23²

Que contient un PAVE ?

Le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics fixe notamment les dispositions susceptibles de rendre accessible aux personnes handicapées et à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement d'automobiles situées sur le territoire de la commune ou de la communauté. Cela signifie que le PAVE porte sur toutes les voies présentes sur le territoire auquel il se rapporte :

- voies communales ;
- voies d'intérêt communautaire ;
- routes départementales ;
- routes nationales ;
- voies privées ouvertes à la circulation publique.

Aucune date n'étant fixée par la réglementation pour la mise en accessibilité de la voirie existante, ce sont les dispositions du PAVE qui précisent les conditions et délais de réalisation des équipements et aménagements prévus, selon les décrets de 2006⁸⁴ et l'arrêté de 2007⁸⁵.

⁸⁴. D. n° 2006-1657 précité - D. n° 2006-1658, 21 décembre 2006, relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics

⁸⁵. A., 15 janvier 2007, portant application du décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics, NOR : EQU0700133A

23³

Un PAVE doit-il être compatible et/ou conforme avec d'autres documents d'urbanisme ?

Le PAVE doit être compatible avec d'autres documents de planification.

PAVE et PDU

Lorsqu'un plan de déplacement urbain existe, le PAVE y est annexé. Il tient compte des dispositions du plan de déplacements urbains, ou du plan local de déplacements - déclinaison non réglementaire du PDU - s'ils existent.

PAVE et SDA

Créés par le décret du 26 décembre 2006⁸⁶ pris en application de la loi « Handicap », les schémas directeurs d'accessibilité (SDA) sont les documents par lesquels les autorités organisatrices de transport programment la mise en accessibilité de leur réseau pour les personnes à mobilité réduite.

⁸⁶. D. n° 2006-1657 précité

Même si les textes juridiques n'imposent ni conformité ni compatibilité entre le PAVE et le SDA, il faut cependant parvenir à les rendre complémentaires.

En effet, certaines dispositions du SDA d'un réseau de bus vont avoir des répercussions sur l'accessibilité des points d'arrêts et donc sur les dispositions inscrites dans les PAVE.

Ainsi, les communes, ou les intercommunalités le cas échéant, les gestionnaires de voirie et les autorités organisatrices de transport doivent se coordonner lors de la réalisation de leurs documents respectifs, afin d'assurer la continuité de la mise en accessibilité sur l'ensemble de la chaîne de déplacements.

PAVE et PLU

Le PLU, notamment le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) doit être compatible avec le PDU. Compatibilité ne signifie pas stricte conformité, et le PLU pourra être déclaré compatible s'il ne comporte pas de disposition portant atteinte aux orientations du PDU, et donc du PAVE.

● FOCUS RÉGLEMENTATION

Code de l'urbanisme, art. L. 123-1

Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent qui est autorité organisatrice au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de plan de déplacements urbains. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du même code. Il comprend le ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics, prévus à l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, applicables sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

23⁴

Le gestionnaire de la voirie doit-il se conformer aux dispositions du PAVE ?

La compétence PAVE étant distincte de la compétence voirie, il est possible que l'autorité qui institue le PAVE et le gestionnaire de la voirie ne soient pas les mêmes personnes. Chaque organisme public ou privé est compétent pour mettre en œuvre les mesures adoptées dans le cadre du PAVE qui concernent ses propres voies.

◆ FOCUS PRATIQUE

Lorsque le PAVE est élaboré au niveau communautaire :

- sur les voies d'intérêt communautaire, les travaux prévus dans le PAVE seront à la charge de la communauté ;
- sur les voies communales, les travaux seront à la charge des communes.

La commune ou la communauté peuvent éventuellement effectuer des travaux sur des routes nationales ou départementales, notamment en traversée d'agglomération, à condition d'obtenir une permission de voirie de la part de l'autorité gestionnaire.

Mais, en tout état de cause, les gestionnaires de la voirie doivent respecter les dispositions des PAVE.

Il n'est possible d'y déroger qu'en cas d'impossibilité technique et après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.

◆ FOCUS PRATIQUE

La saisine pour avis est adressée au préfet en qualité de président de ladite commission avant approbation du projet de réalisation de l'équipement dérogeant à ces règles. Elle est accompagnée d'un dossier établi en trois exemplaires comprenant tous les plans et documents permettant à la commission de se prononcer sur la pertinence de la dérogation et, si la demande de dérogation est justifiée par des contraintes liées à la protection des espaces protégés, l'avis de l'architecte des Bâtiments de France est joint au dossier.

Le silence gardé pendant 2 mois par le préfet à compter de la réception du dossier complet de la saisine vaut acceptation.

23⁵

Le gestionnaire de la voirie peut-il recevoir des aides financières à l'occasion de la réalisation des travaux prescrits par le PAVE ?

L'exécution des travaux de mise en accessibilité n'ouvre pas droit à des aides financières à ce titre.

En revanche, il est possible pour une commune d'attribuer un fonds de concours⁸⁷ à sa communauté, ou inversement, sur le fondement et selon les modalités définies aux articles L. 5214-16 pour les communautés de communes, L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération et L. 5215-26 pour les communautés urbaines et les métropoles. Ces fonds de concours ne peuvent financer que des équipements, ce qui exclut le financement du PAVE en soi, mais est approprié pour financer les travaux sur voirie.

⁸⁷. Pour aller plus loin sur les fonds de concours v. la question n° 72

Articulation des compétences sur voirie

La pose et l'entretien d'abris-voyageurs relèvent-ils de la compétence de l'AOM ou du gestionnaire de voirie sur lequel le mobilier urbain est implanté ?

88. CE, 8 octobre 2012, Communauté d'agglomération d'Annecy, n° 344742

Dans un arrêt du 8 octobre 2012⁸⁸, le Conseil d'État a précisé la répartition des compétences entre le gestionnaire de la voirie et l'AOM en la matière. Le problème soulevé renvoyait à la répartition des rôles et des responsabilités quant à la pose et l'entretien des abris-voyageurs entre une commune – gestionnaire de la voirie – et une communauté d'agglomération – ayant la qualité d'AOM.

La Haute Juridiction a, par l'arrêt précité, conclu à la compétence de l'autorité gestionnaire de la voirie pour la pose et l'entretien des abris-voyageurs, dès lors que cette mission dépasse le cadre de la seule compétence transport.

Sur ce point, les juges du Palais-Royal adoptent une lecture stricte de la compétence transport, lecture que n'avaient pas retenue jusqu'alors les juridictions inférieures. Ainsi la CAA de Lyon, qui avait eu à connaître de l'affaire *Communauté d'agglomération d'Annecy* en appel, avait considéré que la pose et l'entretien des abris-voyageurs faisaient partie intégrante de la compétence de l'AOM, dès lors que ces équipements étaient destinés aux besoins des usagers.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CAA Lyon, 5 octobre 2010, Communauté d'agglomération d'Annecy, n° 08LY02705

Eu égard au caractère général de la définition de la compétence communautaire en matière de transports urbains et au fait que les abribus qui sont destinés aux besoins des usagers de ces services constituent des équipements affectés à ces transports au sens des dispositions législatives précitées, la gestion et l'entretien de ces biens doivent être regardés comme relevant des attributions de la communauté d'agglomération d'Annecy, alors même que ses statuts ne le prévoient pas expressément [...]

CE, SSR, 8 octobre 2012, Communauté d'agglomération d'Annecy, n° 344742

3. Considérant que, [...] la localisation des points d'arrêt des véhicules de transport public de personnes et l'information des usagers sur ces points d'arrêt ainsi que sur les horaires de circulation des véhicules relèvent de la compétence obligatoire et de plein droit de la communauté d'agglomération au titre de sa compétence d'organisation des transports urbains, une telle compétence ne s'étend pas à la réalisation et à l'entretien des éléments

de mobilier urbain que constituent les abribus, lesquels ne sont pas des équipements indispensables à l'exécution du service public de transport public ; que les abribus installés sur le territoire d'une commune à la date de création d'une communauté d'agglomération dont le périmètre inclut cette commune ne sont pas davantage mis à disposition de plein droit de la communauté d'agglomération ; qu'il est en revanche loisible à l'autorité compétente de prévoir, dans les statuts d'une communauté d'agglomération, que celle-ci prendra en charge l'installation et l'entretien des abribus sur le territoire des communes membres ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit en jugeant, après avoir relevé que ses statuts ne le prévoient pas, que la gestion et l'entretien des abribus sur le territoire de la commune d'Annecy-le-Vieux relevaient, obligatoirement et de plein droit, des attributions de la communauté d'agglomération d'Annecy ;

De la rédaction de l'arrêt du Conseil d'État reproduit supra, il ressort qu'en principe il revient à l'autorité gestionnaire de la voirie d'assurer la pose et l'entretien des abris-voyageurs.

Cependant, les services de l'État ont semé le doute sur ce dernier point en précisant, dans une réponse de 2014⁸⁹, que « *les abribus ne peuvent être qualifiés ni de dépendances ni d'accessoires de la voirie, [et qu']ils sont donc exclus du champ d'intervention de l'autorité gestionnaire du domaine public routier. Les abribus sont donc des éléments de mobilier urbain, ouvrages appartenant à la commune ou installés avec son autorisation et lui appartenant au terme de celle-ci [...].* »

Cependant, cette interprétation s'appuie sur des réponses des services de l'État publiées avant l'intervention de l'arrêt rendu par les juges du Palais-Royal en 2012⁹⁰, dont l'une précisait ainsi que les abris-voyageurs « *relèvent de la compétence de l'autorité organisatrice des transports urbains, à savoir la communauté [...] qui dispose [...] de la compétence en matière de transports collectifs.* »

Il ressort de tout ce qui précède qu'il ne faut pas tenir compte de la position des services de l'État sur cette question et retenir uniquement celle du Conseil d'État qui a, dans l'affaire *Communauté d'agglomération d'Annecy*, suivi son rapporteur public qui a clairement rattaché, dans ses conclusions sous cette affaire, la pose et l'entretien des abris aux pouvoirs du propriétaire du domaine public sur lequel ils sont implantés.

Pour en terminer avec cette question, il convient de noter que, par le même arrêt, le Conseil d'État a admis que la compétence « pose et entretien d'abris » puisse être exercée par une communauté, si celle-ci lui a été transférée, soit dans le cadre d'un transfert global de la compétence voirie, soit du transfert de la seule mission de pose et d'entretien des abris-voyageurs.

89. Rép. min. n° 16955 : JOAN, 18 février 2014, p. 1634, Bourdoux G.

90. Rép. min. n° 20682 : JOAN, 13 avril 2006, p. 1080, Bourdin J. – Rép. min. n° 94211 : JOAN, 20 mars 2012, p. 2421, Zimmermann M.J.

25

Une communauté n'exerçant pas la compétence voirie souhaite porter un projet visant la création d'un pôle d'échanges multimodal (PEM). Quelles sont les solutions envisageables ?

Un pôle d'échanges est un lieu où différents réseaux de transport s'interconnectent. Il s'agit donc d'un espace dédié, spécialement aménagé pour favoriser l'intermodalité. Pour autant un pôle d'échanges n'est pas simplement un lieu de transit pour les voyageurs et s'y développent de nombreuses activités connexes – restauration rapide, presse, petites réparations, informations touristiques, etc. – qui contribuent certes au confort des usagers des transports, mais attirent également une toute autre clientèle.

Pour porter la création d'un PEM, l'exercice de la seule compétence « mobilité » s'avère insuffisante, et ce malgré la position de certains auteurs ou des services de l'État.

Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la jurisprudence *Communauté d'agglomération d'Annecy*⁹¹ rendue par le Conseil d'État en 2012. Selon les termes de cet arrêt, la réalisation et l'entretien des abris-bus ne font pas partie de la compétence d'une AOM, ces éléments de mobilier urbain n'étant pas indispensables à l'exécution du service public de transport. On comprend donc mal qu'une AOM – qui n'est pas de plein droit compétente pour la pose et l'entretien des abris-bus – puisse être considérée comme légitime pour porter un projet de PEM qui, comme nous l'avons relevé plus haut, n'est pas dédié aux seuls usagers des transports.

Les autorités pouvant exercer la maîtrise d'ouvrage d'un tel projet sont donc nécessairement les propriétaires/gestionnaires des parcelles sur lesquelles l'ouvrage sera implanté.

La question des compétences nécessaires pour porter un projet de PEM ne se pose pas véritablement dans l'hypothèse où une communauté cumule les casquettes « voirie » et « mobilité », donc dans le cas des métropoles et des communautés urbaines.

En revanche, cette question est d'une importance capitale lorsqu'un autre type de structure de coopération intercommunale est impliquée.

Lorsque qu'une AOM souhaite porter un projet de PEM mais n'exerce pas la compétence voirie de façon obligatoire – communauté de communes ou une communauté d'agglomération – celle-ci peut justifier son action au titre de sa compétence obligatoire « aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire », voire au titre de sa compétence « zones d'activité économique » dans la mesure où elle recouvre l'aménagement des réseaux internes aux zones, dont les voies.

Au titre de cette compétence, une communauté peut intervenir pour mettre en œuvre des actions dont l'intérêt communautaire aura été préalablement défini.

◆ FOCUS PRATIQUE

Si une telle opération est menée dans le ressort d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) déclarée d'intérêt communautaire, la communauté interviendra au titre de sa compétence obligatoire aménagement, même si elle n'est pas compétente en matière de voirie.

Fort de cette double compétence mobilité et aménagement de l'espace communautaire, une communauté pourra, après avoir conclu une convention de maîtrise d'ouvrage unique, piloter les travaux de création du PEM.

Une telle convention permet de désigner un maître d'ouvrage unique lorsque les travaux relèvent de plusieurs maîtres d'ouvrage publics⁹². La réalisation d'un PEM répond parfaitement à cette configuration.

La signature de cette convention permettra notamment de légaliser l'intervention de l'AOM sur les travaux au titre desquels elle n'a pas la compétence, sans pour autant transférer la totalité du poids financier du projet sur la seule AOM.

En effet une convention de maîtrise d'ouvrage unique est sans influence sur la prise en charge, par les gestionnaires, de la réalisation des ouvrages et son utilité est donc limitée à la phase travaux – c'est-à-dire depuis les premières études et la passation des marchés, jusqu'à la réception des ouvrages – et ne se maintient que pour la période des garanties légales.

En l'absence d'exercice de la compétence voirie par l'AOM, les travaux ultérieurs seront réalisés et pris en charge par les autorités gestionnaires du domaine.

◆ FOCUS PRATIQUE

La signature d'une convention de maîtrise d'ouvrage unique évitera le recours à une co-maîtrise d'ouvrage qui se révèle souvent délicate.

⁹² Article 2.II de la loi MOP « Lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme »

⁹¹ CE, 8 octobre 2012, *Communauté d'agglomération d'Annecy*, n° 344742

Si l'AOM souhaite assumer une participation financière plus importante dans l'opération de construction d'un PEM, deux options s'offrent à elle.

La première consiste à recourir au mécanisme du fonds de concours⁹³ pour financer un équipement relevant de la compétence d'une commune-membre, sans que le montant de sa contribution ne puisse dépasser ce que cette commune finance seule. À noter que l'attribution d'un fonds de concours requiert les « *accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés* »⁹⁴ et est limitée dans son montant.

L'autre alternative pouvant être envisagée consiste, pour l'AOM, à devenir compétent en matière de voirie.

93. CGCT, art. L. 5214-16, V (communautés de communes) – CGCT, art. L. 5216-5, VI (communautés d'agglomération) – CGCT, art. L. 5215-26 (communautés urbaines)

94. Rép. min. n° 70658 : JOAN, 22 novembre 2005, p. 10822, Bourg-Broc B.

◆ FOCUS PRATIQUE

La communauté peut envisager un transfert de la compétence voirie circonscrite à la zone géographique sur laquelle la construction du pôle multimodal est envisagée.

26

Une communauté exerçant la compétence développement économique a-t-elle la qualité de gestionnaire des voies des ZAE bien qu'elle ne dispose pas de la compétence voirie ?

Les communautés sont souvent propriétaires d'un domaine public routier, constitué notamment de la voirie située dans les ZAE au titre de leur compétence « développement économique ».

Dans une réponse en date du 28 février 2000⁹⁵, le ministre de l'Intérieur a en effet précisé qu'« *il ne paraît [...] pas possible d'extraire de la compétence relative à l'aménagement et à l'entretien des zones d'activités, qui relève du groupe « développement économique », l'aménagement et l'entretien de la voirie desdites zones. Les questions relatives à des infrastructures telles que la voirie des zones d'activités font en effet partie intégrante de la politique globale d'aménagement de ces zones* »⁹⁶.

95. Rép. min. n° 37155 : JOAN, 28 février 2000, p. 1329, Paillé D.

96. Voir également Rép. min n° 04885 : JO Sénat, 19 mai 2004, p. 3301, Cléach M. P.

Compte tenu du principe d'exclusivité qui régit les EPCI, seule la communauté, à qui la compétence développement économique a été transférée, est donc compétente sur les voies situées dans les ZAE, quand bien même elle ne disposerait pas, d'un point de vue purement statutaire, de la compétence voirie.

Cette interprétation des services de l'État, qui prévaut depuis une vingtaine d'années, semble cependant aujourd'hui remise en cause par certaines préfectures qui prônent un découpage entre primo-aménagement d'une ZAE – qui ressort effectivement de la compétence développement économique des communautés – et son entretien – qui dépend du gestionnaire de la voie. Cette lecture n'a cependant pas été validée par le juge et présente des difficultés s'agissant de la mise à disposition des biens (moment de la fin de la mise à disposition, responsabilité et assurances, etc.).

● FOCUS RÉGLEMENTATION

Extrait d'un courrier du préfet de Saône-et-Loire du 29 mai 2017 relatif aux modalités d'exercice de la compétence « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire » par les communautés de communes et d'agglomération depuis le 1^{er} janvier 2017

[...] les travaux destinés à assurer la viabilité et l'équipement d'une [zone d'activité], par exemple la voirie [...], sont réalisés et financés par les communautés. Cependant, une fois ces équipements d'infrastructures créés et achevés, leur gestion et leur exploitation incombent aux personnes publiques respectivement compétentes en la matière. Par exemple une commune ayant conservé la compétence voirie aura en charge l'entretien de la voirie de la zone une fois celle-ci achevée par la communauté. [...]

27

Quelles sont les autorités ayant la qualité de gestionnaire de la voirie lorsque celle-ci est comprise dans une ZAE ?

Voirie communale située dans une ZAE

Quant à la gestion des voies du domaine public communal localisées dans une ZAE, les services du ministère de l'Intérieur ont répondu⁹⁷ que les activités d'aménagement et d'entretien des voies

97. Rép. min. n° 37155, précitée

localisées en ZAE sont indissociables des activités relatives à l'aménagement et à l'entretien des zones d'activité. L'EPCI compétent en matière d'aménagement et d'entretien des zones d'activité est donc nécessairement compétent sur la voirie communale des zones d'activité⁹⁸.

98. Pour poursuivre, voir question précédente

Si l'on s'en tient à l'interprétation traditionnelle de la question par les services de l'État, il appartient au président de l'EPCI d'exercer les pouvoirs de police de la conservation et de délivrer les permissions de voirie sur le territoire couvert par une ZAE. En revanche, la compétence de plein droit d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes sur les voies d'une ZAE n'a aucun impact quant au pouvoir de police générale du maire ou au pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement sur ces voies⁹⁹.

99. Pour plus de précisions sur les pouvoirs de police pouvant s'exercer sur les voies ouvertes à la circulation, voir question n° 30

Voirie nationale ou départementale située en ZAE

La gestion des voies publiques départementales, voire nationales traversant une ZAE continue de relever de la compétence du département ou de l'État.

En effet, une communauté ne pouvant avoir de relation directe qu'avec ses communes membres, elle n'a vocation qu'à exercer des compétences dévolues aux communes à l'origine¹⁰⁰.

100. Rép. min. n° 00613 : JO Sénat, 19 septembre 2002, p. 2094, Piras B.

Une convention de délégation de compétences entre le département et l'EPCI pourrait être envisagée, suivant les modalités décrites à l'article L. 1111-8 du CGCT – si le département en est à l'origine – ou à l'article L. 5210-4 du CGCT – si l'EPCI en est à l'origine.

● FOCUS RÉGLEMENTATION

CGCT, art. L. 1111-8

Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un [EPCI] à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.

Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État.

CGCT, art. L. 5210-4

Lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un [EPCI] peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.

Le président du conseil régional ou du conseil départemental est tenu d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante dans un délai de six mois l'examen d'une demande en ce sens.

L'assemblée délibérante se prononce sur cette demande par délibération motivée. L'exercice par l'[EPCI] d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Cette convention précise les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers. L'application du présent article n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants de la collectivité territoriale qui délègue sa compétence.

28

Une communauté peut-elle céder une voie située dans une ZAE à l'une de ses communes membres ?

Selon les services de l'État, la voirie des zones d'activité fait partie intégrante du groupe de compétences obligatoires développement économique des communautés¹⁰¹. Il en résulte que la voirie créée par un EPCI dans une zone d'activité économique est nécessaire à l'exercice de sa compétence, ce qui en interdit la cession.

101. Cette interprétation semble aujourd'hui remise en cause par certaines préfectures. Pour aller plus loin sur cette question, v. le FOCUS RÉGLEMENTATION sous la question n° 26

En effet, l'article L. 3112-1 du CG3P qui prévoit que « les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public »¹⁰².

102. Pour aller plus loin v. question n° 10

En revanche, si une communauté a épuisé l'exercice de sa compétence « développement économique » sur une ZAE et souhaite se défaire de la voirie qui la traverse au profit de l'un de ses membres elle pourra justifier le fait d'en céder la voirie concernée à sa/ses commune(s)-membre(s) selon la disposition de l'article L. 3112-1 du CG3P ou par échange¹⁰³, au motif que la voie n'est plus utilisée pour desservir la zone et a désormais une fonction plus habituelle.

103. CG3P, art. L. 3112-2

Est-il possible d'utiliser le droit de préemption urbain (DPU) dans le cadre d'un projet de voirie ?

Le droit de préemption urbain (DPU) reconnu aux personnes publiques permet de substituer un acheteur public à un acheteur privé lors de la vente d'un bien immobilier en vue de réaliser un projet d'aménagement.

Pour les élus locaux, le DPU est un outil simple et souple, dont la mise en œuvre est souvent moins longue et moins coûteuse que les procédures d'expropriation.

Il appartient aux communes d'exercer le DPU, sous réserve de l'hypothèse où « un établissement public est compétent de par la loi ou par ses statuts pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation des zones d'aménagement concerté »¹⁰⁴.

La multiplicité des titulaires et des délégataires des droits de préemption entraîne une certaine confusion des responsabilités dans leur mise en œuvre.

Il est, en effet, difficile d'identifier correctement, tant la collectivité titulaire du droit de préemption, que la personne habilitée à exercer ce droit au sein de la collectivité.

► FOCUS RÉPONSE MINISTÉRIELLE

Rép. min. n° 75271 : JOAN, 1^{er} septembre 2015, p. 6731, Zimmermann M.-J.

Question :

Mme Marie-Jo Zimmermann expose à M. le ministre de l'intérieur le cas d'une commune ayant délégué au maire, [...] la possibilité d'exercer pour le compte de la collectivité le droit de préemption urbain. Si une propriété visée [...] appartient à un proche du maire, elle lui demande si celui-ci doit s'abstenir.

Dans l'affirmative, elle lui demande si le conseil municipal retrouve automatiquement le pouvoir d'exercer le droit de préemption pour le compte de la collectivité.

Réponse :

L'article L. 2122-22 15° du [CGCT] énonce que le maire peut, par délégation du conseil municipal et dans les conditions que fixe ce dernier, être chargé en tout ou partie, pour la durée de son mandat, d'exercer au nom de la commune les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme. Par ailleurs, l'article L. 2122-23 du même code précise que les décisions prises par le maire dans le cadre de la délégation sont soumises aux mêmes règles

que celles applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur le même objet. Enfin, les dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT, déclarent illégale toute délibération à laquelle aurait participé un conseiller dit « intéressé », c'est-à-dire présentant un intérêt à l'affaire et ayant exercé une influence effective sur cet acte.

« L'intérêt à l'affaire » existe dès lors qu'il ne se confond pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune [...]. Il a ainsi déjà été jugé qu'une délibération autorisant le maire à signer l'acte d'achats de terrains préemptés, ceux-ci appartenant à certains de ses proches, n'est pas contraire aux normes en vigueur (CAA Nancy, 2 juillet 2009, SCI VAN PEL, n° 08NC00897), de sorte que l'exercice par le maire du droit de préemption sur des parcelles appartenant à des proches ne peut être regardé comme systématiquement irrégulier.

En revanche, dans tous les cas où les intérêts du maire, titulaire de la délégation, se trouvent en opposition avec ceux de la commune, il doit effectivement s'abstenir.

En outre, le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 [...] oblige le maire, s'il estime être en situation de conflit d'intérêt, à prendre un arrêté détaillant les raisons de son désistement et désignant la personne chargée de le suppléer « dans les conditions prévues par la loi ». Ainsi, si la délibération du conseil municipal portant délégation au titre de l'article L. 2122-22 du CGCT l'a autorisé, la décision peut être déléguée à un adjoint ou à un conseiller municipal. [...]

Si la délégation à un adjoint ou à un conseiller municipal n'a pas été autorisée, le conseil municipal, aux termes de l'article L. 2122-23, prend la décision.

Rép. min. n° 109740 : JOAN, 8 mai 2012, p. 3518, Zimmermann M.-J.

Question :

[...] lorsqu'un conseil municipal [délègue] au maire l'exercice du droit de préemption urbain [...] le conseil municipal conserve[-t-il] la possibilité de se substituer au maire dans tel ou tel cas particulier[?]

[...] la délégation accordée au maire doit[-elle] comporter la définition des critères à retenir pour préempter ou ne pas préempter[?]

Réponse :

En application du 15° de l'article L. 2122-22 du [CGCT], le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé en tout ou partie, et pour la durée de son mandat, d'exercer au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme. [...]

Il résulte de la jurisprudence qu'en l'absence de toute délibération ultérieure rapportant une délégation, le conseil municipal doit être regardé comme s'étant dessaisi de sa compétence (CE, 2 mars 2011, Commune de Bretignolles-sur-mer, n° 315880).

Ainsi, lorsque le conseil municipal a confié au maire la faculté de déléguer le droit de préemption, il ne peut plus procéder à une telle délégation, sauf en cas d'empêchement du maire (CE, 30 décembre 2003, Commune de Saint-Gratien, n° 249402).

Concernant la précision du contenu de cette délégation, il revient au conseil municipal de décider [de son] contenu, en application des dispositions précitées du [CGCT]. Le conseil municipal [...] n'est pas tenu de fixer des conditions particulières à cette délégation (CE, 2 mars 2011, Commune de Bretignolles-sur-mer, n° 315880). Ainsi, la seule circonstance que cette délégation soit formulée de manière générale ne saurait avoir pour effet de la faire regarder comme irrégulière (CAA Bordeaux, 2 juin 2008, Commune de Plaisance de Touch, n° 06BX02363).

Inversement, la délégation peut être limitée par le conseil municipal, soit géographiquement, soit financièrement, soit selon d'autres critères [...].

Les finalités des droits de préemption, dont le DPU, sont définies à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, par renvoi à l'article L. 300-1 du même code qui énumère les objectifs généraux de l'aménagement justifiant l'utilisation du droit de préemption.

104. C. urb., art. L. 211-2, al. 2

● FOCUS RÈGLEMENTATION

C. urbanisme, art. L. 210-1

*Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à [...] constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.
[...]*

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.

C. urbanisme, art. L. 300-1

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. [...]

Le DPU peut être institué en vue de :

- mettre en œuvre une politique locale de l'habitat ;
- maintenir, étendre ou accueillir des activités économiques ;
- développer les loisirs et le tourisme ;
- réaliser des équipements collectifs ;
- lutter contre l'insalubrité ;
- opérer une restructuration urbaine ;
- sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti ;
- protéger les espaces naturels.

L'imprécision des notions « d'actions » ou « d'opération d'aménagement », rend délicate la mise en œuvre du DPU par les collectivités. Il est en effet peu aisé d'identifier précisément les finalités que cet instrument peut légalement servir.

Un projet de voirie n'échappe pas à cette difficulté et l'utilisation du DPU ne sera considérée comme fondée que dans l'hypothèse où les aménagements projetés correspondent à la réalisation d'équipements collectifs au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

L'autorité compétente, qui est « *la mieux à même d'apprécier si la décision de préemption qu'elle envisage répond ou non à ces critères* »¹⁰⁵, doit donc mener une analyse au cas par cas, projet par projet.

¹⁰⁵ Rép. min. n° 15302 : JOAN, 8 avril 2008, p. 3053, Zimmermann M.- J.

L'étude de la jurisprudence rendue au visa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme éclaire la notion d'aménagement comme impliquant une opération d'une certaine ampleur et complexité.

Travaux de voirie	Aménagement au sens de l'article L. 300-1	Jurisprudence
Élargissement d'un chemin départemental inscrit au POS	OUI	CE, 14 janvier 1998, Vaniscotte, n°s 160378 et 160549 <i>Considérant qu'à la suite d'une déclaration d'intention d'aliéner [...] le maire d'Asnières-sur-Seine a fait connaître la décision de la commune de faire usage du droit de préemption urbain en indiquant que cette préemption était effectuée en vue de l'élargissement de l'avenue des Grésillons [...] ; Qu'en estimant [...] que l'acquisition de ladite parcelle se rattachait à la réalisation, dans l'intérêt général, d'une action d'aménagement ayant pour objet un équipement collectif, pour lequel le droit de préemption urbain est susceptible d'être mis en œuvre en vertu des dispositions combinées des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme, la cour administrative d'appel n'a, ni commis d'erreur de droit, ni procédé à une qualification juridique erronée des faits ;</i>
Agrandissement d'une voie communale et création de place de stationnement	NON	CE, 19 mai 2008, Commune de Mane, n° 286645 <i>Considérant, en premier lieu, que la cour administrative d'appel a pu, sans entacher son arrêt de contradiction de motifs ni commettre d'erreur de droit, relever que la préemption litigieuse avait été décidée en vue, principalement, d'élargir la rue des Escaniers pour des raisons de sécurité et d'y créer des espaces de stationnement, mais juger néanmoins que la commune de Mane ne justifiait pas ainsi d'un projet d'aménagement répondant aux conditions fixées par les articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.</i>
Sécurisation et requalification d'une voie communale	NON	CAA de Bordeaux, 28 juin 2016, Commune de Trélissac, n° 15BX00813 <i>6. Il ressort de la décision contestée que le droit de préemption a été exercé par la commune de Trélissac « en vue de procéder à la requalification et à la sécurisation de la voirie communale n° 1 », par la « création d'accotement » et la « mise en place de glissières de sécurité ». Nonobstant l'intérêt général qui s'attache à la réalisation des travaux projetés en vue de l'amélioration de la sécurité des usagers, ces travaux ne présentent pas, compte tenu de leur objet et de leur consistance, le caractère d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils s'intégreraient dans une telle opération. Par suite, et ainsi que l'ont estimé à juste titre les premiers juges, en exerçant leur droit de préemption sur la parcelle de la société B., le maire de la commune de Trélissac a commis une erreur de droit.</i>

Travaux d'amélioration de la visibilité à un carrefour entre une voie communale et un chemin départemental	NON	CE, 3 décembre 2007, Commune de Mondragon, n° 295779 Considérant que, par une décision en date du 4 octobre 2001, le maire de la commune de Mondragon a exercé son droit de préemption sur un immeuble appartenant à M. A afin d'améliorer la visibilité du débouché de la rue de la paix sur le chemin départemental n° 26 [...], que des travaux destinés à améliorer la visibilité d'un carrefour ne sont pas en eux-mêmes de nature à caractériser une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;
Travaux de redressement d'un virage en vue de l'amélioration de la sécurité sur une voie communale	NON	CE, 30 juillet 1997, Ville d'Angers, n° 160949 Considérant [...] que les travaux d'amélioration de la sécurité de la circulation dans la rue Amsler, en vue desquels le maire d'Angers a exercé la préemption litigieuse, nonobstant l'intérêt général qui s'attachait à la réalisation desdits travaux, [...] ne présentaient pas en eux-mêmes, compte tenu de leur objet et de leur consistance, le caractère d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme [...]
Déviations d'une route départementale	NON	CE, 8 juillet 2011, Jean-Marc C. et autres, n° 325309 Que le projet de réalisation d'une déviation de la section de la RD 660 comprise entre Bergerac et Couze Saint-Front, [...] ne constitue ni une action ni une opération d'aménagement au sens de [de l'article L. 300-1] du code de l'urbanisme
Déviations d'une route nationale	NON	CE, 9 novembre 1994, Association Juvignac-la Plaine-Environnement, n° 103007 Considérant [...] que le projet de construction de la déviation de la RN 109 comprise entre l'échangeur ouest au droit de Courpouiran, à Juvignac, et l'échangeur de Celleneuve, à Montpellier, ne constituait pas une action ni une opération d'aménagement au sens [de l'article L. 300-1] du code de l'urbanisme
Création d'une route express	NON	CE, 17 décembre 1993, Association de défense des sables, des buttes et des tuileries, n° 141559 [...] que le projet de construction de la section de la rocade Est de Roanne ne constitue ni une action ni une opération d'aménagement au sens [de l'article L. 300-1] du code de l'urbanisme [...] CE, 26 octobre 2007, Union fédérale des consommateurs Que choisir de la Côte-d'Or, n° 291109 Considérant que les projets de création d'une route express ne constituent pas une action ou une opération d'aménagement au sens des dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;
Aménagement d'une route express	NON	CE, 6 novembre 2000, Commune d'Emerainville, n° 210695 Considérant, [...] que les travaux d'aménagement d'une route express ne constituent ni une action ni une opération d'aménagement au sens de [l'article L. 300-1] du code de l'urbanisme ;

Travaux sur une route express	NON	CE, 13 juillet 2007, Association de protection de la rentabilité de l'agriculture et de son environnement par rapport aux projets routiers de la zone de Dieppe sud, n° 288752 que le projet de réalisation de travaux sur la section de la route nationale 27 comprise entre Manehouville et Dieppe ne constitue ni une action ni une opération d'aménagement au sens [de l'article L. 300-1] du code de l'urbanisme ;
Création d'une autoroute	NON	CE, 7 juin 1999, Commune de Maljai et autres, n° 183670 que le projet de construction de l'autoroute A 585 ne constitue pas une action ni une opération d'aménagement au sens [de l'article L. 300-1] du code de l'urbanisme ;
Création d'une dalle au-dessus du boulevard circulaire de La Défense permettant de connecter plusieurs quartiers	OUI	CE, 29 juin 2005, Commune de Puteaux, n° 264714 Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que le déclassement et le transfert de portions des rues de Caen à Courbevoie et de Valmy à Puteaux visent à permettre la réalisation, en remplacement d'une passerelle, d'une dalle destinée à relier la section Ouest du quartier de la Défense et les quartiers limitrophes, en enjambant le boulevard circulaire de la Défense, surplombant lui-même lesdites rues ; que cette opération, eu égard à son objet et à sa localisation, fait partie de l'opération d'aménagement de la Défense dont la réalisation a été confiée par l'État à l'[EPAD] de la Défense [...], laquelle constitue une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 [du code de l'urbanisme]

Lorsque le droit de préemption est utilisé à une fin autre que l'une de celles énumérées ci-dessus, et si le juge administratif est saisi, ce dernier constatera alors que l'utilisation du droit de préemption est entachée d'un détournement de pouvoir.

Le DPU doit donc être manié avec précaution par les autorités compétentes, notamment en raison des effets de l'annulation d'une décision de préemption par le juge administratif, qui peuvent aller jusqu'au prononcé d'une injonction de céder le bien préempté au profit de l'acquéreur évincé.

Exercice de la compétence voirie

30

Quels sont les différents pouvoirs de police susceptibles d'être exercés sur le domaine public routier, et comment sont-ils répartis entre le maire, le président d'un EPCI, le président d'un conseil général et le préfet ?

Plusieurs pouvoirs de police spéciale et générale sont exercés sur le domaine public routier, à savoir :

- le pouvoir de police générale du maire ;
- le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement ;
- le pouvoir de police spéciale de la conservation ;
- le pouvoir de police spéciale de la collecte des déchets sur la voie publique.

Le pouvoir de police générale du maire

La police générale, détaillée à l'article L. 2212-2 du CGCT, est une prérogative du maire qu'il exerce sur l'intégralité du territoire communal. Ce pouvoir n'est pas déléguable.

Il vise à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. À ce titre, il incombe à l'autorité de police générale d'assurer la sûreté et la commodité du passage sur les voies publiques (nettoyement, éclairage, enlèvement des encombrements, réparation des édifices, répression des déjections, dépôts et déversements nuisibles, etc.), de garantir le bon ordre lors de grands rassemblements ou encore de faire cesser les nuisances sonores.

Comme en dispose l'article L. 2215-1 du CGCT, le pouvoir de police générale du maire s'articule avec le pouvoir de police du préfet.

En effet, le préfet dispose d'un pouvoir de police double. Il dispose tout d'abord d'un pouvoir de substitution en cas de carence des autorités municipales en matière de salubrité, sûreté et tranquillité publiques, après mise en demeure restée sans effet.

Il est ensuite compétent dans le cas où plusieurs communes limitrophes sont concernées par une menace posée à l'ordre public. Dans cette hypothèse, le préfet peut, par arrêté motivé, se substituer aux maires de ces communes et exercer le pouvoir de police générale.

Le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement

Ce pouvoir de police s'exerce sur les voies publiques et les voies privées ouvertes à la circulation publique. L'autorité de police de la circulation et du stationnement prend des arrêtés motivés pour réglementer la circulation et le stationnement eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement. Ses prérogatives sont fixées par les articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du CGCT.

L'autorité titulaire de ce pouvoir de police spéciale peut interdire ou réserver l'accès de certaines voies ou de portions de voies de l'agglomération à certaines heures et réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, telles que les résidents.

Elle peut également réserver, à titre provisoire ou permanent, des emplacements pour certaines catégories d'utilisateurs et d'activités (personnes à mobilité réduite, véhicules porteurs du label « autopartage », transports de fonds, transports en commun, taxis,...), et prévoir des emplacements spécifiques visant à faciliter la circulation et le stationnement des transports publics, des taxis, des transporteurs de fonds ainsi que l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises.

L'autorité de police spéciale de la circulation et du stationnement peut par ailleurs délivrer des permis de stationnement ou de dépôt temporaire¹⁰⁶ sur la voie publique, moyennant le paiement de droits, et seulement si cette autorisation n'entraîne pas de gêne pour la circulation et la liberté du commerce.

De façon analogue, elle peut instituer, dans la limite de deux fois par an, un droit d'accès payant à certains secteurs ou à certaines voies à l'occasion de manifestations culturelles organisées sur la voie publique, tout en garantissant la desserte des immeubles riverains.

NOTA

Le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement peut aujourd'hui être transféré à l'échelon intercommunal si l'EPCI concerné exerce la compétence voirie.

Les dispositions du CGCT prévoient en effet que lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, ce pouvoir de police administrative spéciale est automatiquement transféré au président au moment du transfert de la compétence puis à chaque élection du président. Les maires peuvent ensuite exprimer leur opposition dans un délai de six mois suivant le transfert du pouvoir de police.

¹⁰⁶ Le permis de stationnement ou de dépôt temporaire, qui relève du titulaire du pouvoir de police de la circulation et du stationnement, ne doit pas être confondu avec la permission de voirie, qui relève du titulaire du pouvoir de police de la conservation du domaine public attribué au gestionnaire de la voie

Lorsqu'un maire a fait connaître son opposition, le transfert cesse sur le périmètre de sa commune.

Dès la première opposition d'un maire, un deuxième délai de six mois court pour permettre au président de renoncer au transfert sur l'ensemble du périmètre de la communauté s'il le souhaite (CGCT, art. L. 5211-9-2).

Dans le cas des métropoles, ce mécanisme s'applique uniquement pour les voies situées en agglomération. Pour les routes communales situées hors agglomération qui relèvent de la compétence de la métropole, le président est obligatoirement attributaire du pouvoir de police de la circulation et du stationnement, sans possibilité de rétrocession aux maires (CGCT, art. L. 5217-3).

La loi prévoit que, lorsque le président d'une communauté dispose de ce pouvoir, il l'exerce seul. Les maires des communes membres ne participent pas à l'élaboration de la décision et en sont seulement tenus informés. En effet, le II de l'article L. 5211-9-2 du CGCT dispose que « lorsque le président de l'établissement public de coopération intercommunale prend un arrêté de police dans les cas prévus au I du présent article, il le transmet pour information aux maires des communes concernées dans les meilleurs délais »

Sont concernés les EPCI à fiscalité propre dont la compétence en matière de voirie figure dans leurs statuts, même si l'intérêt communautaire limite leur intervention à quelques voies ; dans cette hypothèse d'un exercice partiel de la compétence, le pouvoir de police spéciale sera néanmoins transféré pour l'ensemble des voies qu'il recouvre. En revanche, le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement n'est pas transféré au président lorsque l'EPCI à fiscalité propre n'intervient que sur les voies internes des zones d'activité économique, car il le fait alors au titre de sa compétence « développement économique » et ne dispose d'aucune compétence spécifique en matière de voirie au sein de ses statuts.

● FOCUS RÉGLEMENTATION

CGCT, art. L. 2213-2

Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement :

1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules ;

2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains ;

3° Réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « stationnement pour personnes handicapées » mentionnée à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles et aux véhicules bénéficiant du label « autopartage ».

CGCT, art. L. 2213-3

Le maire peut, par arrêté motivé :

1° Instituer, à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service et, dans le cadre de leurs missions, pour les véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération ;

2° Réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis ainsi que des véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, dans le cadre de leurs missions et l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises.

Le pouvoir de police spéciale de la conservation

La police spéciale de la conservation concerne l'entretien des voies : elle vise la préservation de l'intégrité matérielle du domaine public routier et de son usage, de ses dépendances et des ouvrages qui y sont implantés.

Le dépositaire de ce pouvoir délivre des permissions de voirie¹⁰⁷ pour toute occupation du domaine public routier qui donne lieu à emprise au sol, à l'instar de l'implantation d'un kiosque à journaux ou de mobilier urbain, conformément à l'article L. 113-2 du code de la voirie routière.

¹⁰⁷ La permission de voirie, qui relève du titulaire du pouvoir de police de la conservation du domaine public attribué au gestionnaire de la voie, ne doit pas être confondue avec le permis de stationnement, qui relève du titulaire du pouvoir de police de la circulation et du stationnement

● FOCUS RÉGLEMENTATION

C. voirie routière, art. L. 113-2

En dehors des cas prévus aux articles L. 113-3 à L. 113-7 et de l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière, l'occupation du domaine public routier n'est autorisée que si elle a fait l'objet, soit d'une permission de voirie dans le cas où elle donne lieu à emprise, soit d'un permis de stationnement dans les autres cas. Ces autorisations sont délivrées à titre précaire et révocable.

CG3P, art. L. 2121-1

*Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique.
Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation.*

En cas d'infraction aux règles de la police de la conservation, l'autorité compétente émet des contraventions de voirie dans les conditions fixées par les articles L. 116-1 à L. 116-8, R. 116-1 et R. 116-2 du code de la voirie routière.

● FOCUS RÉGLEMENTATION

C. voirie routière, R. 116-2

Seront punis d'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe ceux qui :
1° Sans autorisation, auront empiété sur le domaine public routier ou accompli un acte portant ou de nature à porter atteinte à l'intégrité de ce domaine ou de ses dépendances, ainsi qu'à celle des ouvrages, installations, plantations établis sur ledit domaine ;
2° Auront dérobé des matériaux entreposés sur le domaine public routier et ses dépendances pour les besoins de la voirie ;
3° Sans autorisation préalable et d'une façon non conforme à la destination du domaine public routier, auront occupé tout ou partie de ce domaine ou de ses dépendances ou y auront effectué des dépôts ;
4° Auront laissé écouler ou auront répandu ou jeté sur les voies publiques des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publiques ou d'incommoder le public ;
5° En l'absence d'autorisation, auront établi ou laissé croître des arbres ou haies à moins de deux mètres de la limite du domaine public routier ;
6° Sans autorisation préalable, auront exécuté un travail sur le domaine public routier ;
7° Sans autorisation, auront creusé un souterrain sous le domaine public routier.

C'est le gestionnaire de la voie qui détient le pouvoir de police de la conservation. Ainsi, le maire exerce ce pouvoir de police sur les voies communales, le président de l'EPCI sur les voies d'intérêt communautaire ou relevant d'une zone d'activités économiques, le président du conseil général sur les voies départementales et le préfet sur les voies nationales.

Pour autant, le préfet peut bénéficier d'une extension des pouvoirs qui lui sont reconnus au titre de la police de la conservation du domaine en cas de carence ou de refus non justifié par l'intérêt général de la part du président du conseil départemental ou du maire (CGCT, art. L. 3221-5 et L. 2215-5).

● FOCUS RÉGLEMENTATION

CGCT, art. L. 3221-5

Le représentant de l'État dans le département peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil départemental, et après une mise en demeure restée sans résultat, exercer les attributions dévolues au président du conseil départemental en matière de police en vertu des dispositions de l'article L. 3221-4.

CGCT, art. L. 2215-5

Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite de l'eau ou du gaz peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le représentant de l'État dans le département.

Le pouvoir de police de la collecte des déchets sur la voie publique

Ce pouvoir de police vise à réglementer la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques (CGCT, art. L. 2224-16).

Son dépositaire peut notamment fixer les modalités de collectes sélectives et imposer la séparation de certaines catégories de déchets ainsi qu'établir des règlements de dépôts et de collecte sur la voie publique.

Le maire est l'autorité détentrice de ce pouvoir sur toutes les voies du territoire communal, sauf si la compétence gestion des déchets ménagers est transférée à une communauté ou à un syndicat mixte. Dans ce cas, les maires des communes membres transfèrent automatiquement leurs pouvoirs de police spéciale de la collecte des déchets au président de ce groupement au moment de l'élection de ce dernier. Ils peuvent s'y opposer dans les conditions posées par l'article L. 5211-9-2 du CGCT¹⁰⁸.

¹⁰⁸. V. « Nota » sur le pouvoir de police de la circulation et du stationnement

31

Qu'implique la réforme du stationnement payant de surface sur la répartition des compétences en matière de réglementation du stationnement sur les voies ouvertes à la circulation ?

Avec l'adoption de l'article 63 de la loi MAPTAM, le législateur poursuivait deux objectifs :

1. Donner au bloc communal, les moyens de répondre aux défis actuels en termes de déplacements en ville, d'aménagement urbain et de cadre de vie, en rationalisant l'usage de la voiture individuelle et en favorisant l'utilisation des moyens de transports collectifs et respectueux de l'environnement.
2. Améliorer le taux de paiement du stationnement puisque, selon un rapport de 2005¹⁰⁹, l'absence ou l'insuffisance de paiement s'élève, en moyenne, au niveau national, à 60-70 %.

¹⁰⁹. Anne Bolliet et al., *Rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant*, juin 2005

Pour atteindre ce double objectif, le législateur a choisi la voie de la décentralisation et de la dépénalisation du stationnement payant. Cette réforme implique la modification de la nature juridique du stationnement payant qui devient une modalité d'occupation du domaine public, soumise au paiement d'une redevance. Cela s'accompagne mécaniquement de la suppression de l'amende pénale de 17 €, puisque le non-paiement du stationnement n'est plus une infraction : le système est passé d'une organisation pénale identique sur l'ensemble du territoire à une organisation locale au moyen de la décentralisation et de la dépénalisation du stationnement payant sur voirie.

Cette réforme est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, aux termes du V de l'article 63 de la loi MAPTAM.

Il revient toujours au maire ou au président de l'EPCI compétent en matière de voirie, hors cas d'opposition, en tant que détenteur du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement, de réglementer le stationnement sur les routes situées en agglomération par voie d'arrêté, conformément aux articles L. 2213-1 et s. du CGCT.

		Voie communale	Voie de propriété ou de gestion intercommunale	Voie départementale	Voie nationale
Pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement, sur le domaine public et les voies privées ouverte à la circulation publique	En agglomération	Le maire, ou le président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie si cette police spéciale lui a été transférée (CGCT, art. L. 5211-9-2) <i>NB : dans la limite du pouvoir de substitution du préfet ainsi que du pouvoir du préfet sur les routes à grande circulation</i>			
	Hors agglomération	Le maire, ou le président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie si cette police spéciale lui a été transférée (sous certaines conditions) <i>NB : dans la limite du pouvoir de substitution du préfet ainsi que du pouvoir du préfet sur les routes à grande circulation</i>		Le président du conseil départemental, dans la limite du pouvoir de substitution du préfet	Le préfet
Pouvoir de police générale du maire		Le maire sur le territoire communal, dans la limite du pouvoir de substitution du préfet			
Pouvoir de police spéciale de la conservation, sur les voies du domaine public		Le maire, avec pouvoir de substitution du préfet	Le président de l'EPCI, avec pouvoir de substitution du préfet	Le président du conseil départemental, avec pouvoir de substitution du préfet	Le préfet
Pouvoir de police spéciale de la collecte des déchets sur la voie publique	Cas général	Le maire sur le territoire communal			
	En présence d'un EPCI compétent pour la gestion des déchets ménagers	Le président de la communauté si cette police spéciale lui a été transférée (CGCT, art. L. 5211-9-2)			

L'autorité, investie du pouvoir de police spéciale, établit les zones où le stationnement est payant, gratuit à durée limitée (zones bleues), ou réservé à des usages ou catégories d'automobilistes spécifiques (personnes à mobilité réduite, livraisons, autopartage, transports de fonds, etc.), et définit les créneaux horaires sur lesquels le stationnement est réglementé.

Le conseil municipal, ou l'assemblée délibérante de l'EPCI compétent en matière de mobilité et autorisé soit par ses statuts soit par une délibération concordante de ses membres à la majorité qualifiée¹¹⁰, est chargé(e) d'instituer et d'adopter une délibération sur la tarification applicable dans les zones où le stationnement est payant sur la voirie relevant de leur responsabilité respective, conformément au 8° de l'article L. 2331-4 et à l'article L. 2333-87 du CGCT, et dont les recettes viennent abonder son budget général, dans la section de fonctionnement.

Le caractère payant du stationnement est déconnecté du champ de la police municipale, et est devenu une question domaniale. L'utilisateur ne s'acquitte plus d'un droit de stationnement institué par le maire, mais d'une redevance d'utilisation du domaine public relevant de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité s'il y est autorisé par ses statuts¹¹¹

NOTA

Le transfert des pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement au président de l'EPCI compétent en matière de voirie n'a aucune incidence sur la compétence du conseil municipal pour définir les tarifs de la redevance de stationnement.

Cette redevance pourra être acquittée selon deux modalités : soit au réel, lors du stationnement, soit sous une forme forfaitaire, à l'issue du stationnement. La redevance forfaitaire sera intitulée « forfait de post-stationnement » (FPS), son principe étant semblable à celui du paiement forfaitaire en cas de perte de son ticket d'autoroute ou de parking en ouvrage. Son produit est affecté aux opérations destinées à améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et la circulation, ainsi qu'aux dépenses liées à la voirie si la personne publique bénéficiaire est compétente en la matière. Un reversement par le bénéficiaire aux personnes publiques compétentes pour mener les opérations liées à l'affectation de ce produit est prévu par la loi, hors Île-de-France et métropole du Grand Lyon.

Le maire ou le président, toujours au titre du pouvoir de police spéciale, demeure compétent pour déterminer, par arrêté, les lieux, les jours et les heures où le stationnement est réglementé, dans le respect des prescriptions du PDU ou du PLUi tenant lieu de PDU lorsqu'ils existent.

NOTA

Lorsque la redevance s'applique sur une voie dont la gestion relève d'une autre collectivité, l'avis de cette dernière est requis. En l'absence de réponse dans le délai d'un mois, cet avis est réputé favorable.

Ainsi, une collectivité ne peut plus instituer une redevance de stationnement sans solliciter la collectivité en charge du domaine public. Par exemple, dans le cas où la commune reste compétente pour instaurer la redevance de stationnement, et où l'intercommunalité est en charge du domaine public (notamment les métropoles, communautés urbaines, etc.), l'intercommunalité doit être sollicitée pour avis avant l'institution de la redevance.

L'avis émis par la collectivité en charge du domaine public n'a toutefois qu'une valeur consultative : la collectivité en charge du stationnement payant est libre de ne pas suivre cet avis.¹¹²

◆ FOCUS PRATIQUE

Pour instituer le stationnement payant sur son domaine public routier, il est nécessaire :

- au maire ou président d'EPCI, par arrêté, de revoir éventuellement les modalités (jours, lieux et horaires) de réglementation du stationnement sur voirie ;
- à l'organe délibérant compétent de définir :
 - le barème tarifaire qu'il souhaite mettre en œuvre, le cas échéant en divisant son territoire en plusieurs zones tarifaires, duquel découlera le tarif nominal de FPS applicable, en fonction notamment du degré de rotation attendu des véhicules et des objectifs de report modal,
 - le recours ou non à un tiers contractant (public ou privé), pour assurer les missions de gestion et de surveillance,
 - les modalités d'organisation des recours administratifs préalables externalisée ou en régie¹¹³.

110. Sauf si ses statuts l'y autorisent, une délibération concordante de l'organe délibérant de l'EPCI et des 2/3 des assemblées délibérantes de ses membres, représentant la ½ de la population, ou l'inverse, est nécessaire

111. Extrait de l'ouvrage *Décentralisation du stationnement payant sur voirie : Guide de recommandations à l'attention des collectivités territoriales*, collection Références du CEREMA, octobre 2015, 130 p.

112. Extrait de l'ouvrage *Décentralisation du stationnement payant sur voirie : Guide de recommandations à l'attention des collectivités territoriales*, collection Références du CEREMA, octobre 2015, 130 p.

113. Extrait de l'ouvrage *Décentralisation du stationnement payant sur voirie : Guide de recommandations à l'attention des collectivités territoriales*, collection Références du CEREMA, octobre 2015, 130 p.

32

En vue de la réalisation d'un projet de transport en commun, il est envisagé de procéder à une superposition d'affectations du domaine public routier. Cela est-il envisageable, et si oui quelles en sont les modalités ?

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CG3P, art. L. 2111-1

Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

CG3P, art. L. 2123-7

Un immeuble dépendant du domaine public en raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public peut, quelle que soit la personne publique propriétaire, faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation.

La superposition d'affectations donne lieu à l'établissement d'une convention pour régler les modalités techniques et financières de gestion de cet immeuble, en fonction de la nouvelle affectation.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.

CG3P, art. L. 2123-8

La superposition d'affectations donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne publique propriétaire ou pour le gestionnaire auquel l'immeuble du domaine public a été confié en gestion ou concédé.

La superposition d'affectations du domaine public tend à assurer la coexistence de différentes affectations sur une seule et même dépendance du domaine public.

Sans opérer de transfert de propriété, la superposition d'affectation met en présence deux personnes, affectataires de la même dépendance du domaine public. Une seule peut cependant se prévaloir de la qualité de propriétaire et il lui revient à ce titre d'autoriser une double, ou une multiple, affectation de son bien.

Une fois l'autorisation donnée par le propriétaire, il convient de trouver un accord sur le partage des charges et des prérogatives qui découleront de la superposition d'affectations.

Jusqu'à l'adoption des articles L. 2123-7 et L. 2123-8 du CG3P, seule comptait la volonté des parties.

L'introduction des dispositions précitées a consacré le recours à une convention pour régler les modalités techniques et financières de la superposition projetée.

◆ FOCUS PRATIQUE

Droits et obligations des parties dans le cadre d'une convention destinée à régler les modalités techniques et financières d'une superposition d'affectations.

- Les dispositions générales doivent mentionner :

- les limites topographiques et fonctionnelles de l'immeuble ;
- le régime des responsabilités en cas de dommage.

Sera considéré responsable du dommage, le gestionnaire de la partie de la dépendance sur laquelle il est survenu, sous réserve de la réunion des autres éléments engageant sa responsabilité pour faute.

- Pour la personne publique propriétaire et affectataire initiale, il convient de rappeler :

- les conditions d'administration de l'immeuble pour ce qui concerne sa propre affectation ;
- le droit qu'elle détient d'apporter au domaine public toutes les modifications qui peuvent s'imposer dans l'intérêt de sa propre affectation, sans que l'affectataire supplémentaire puisse s'y opposer, ni obtenir aucune indemnité ;
- les modalités selon lesquelles le propriétaire du domaine public peut demander la suppression de l'affectation supplémentaire.

- Pour la personne publique bénéficiaire de l'affectation supplémentaire, sont à préciser :

- les modalités de prise en charge de l'entretien relatif à l'affectation supplémentaire ;
- les conditions de mise en jeu de sa responsabilité à l'égard des dommages pouvant résulter de l'utilisation de la dépendance en relation avec l'affectation dont elle est bénéficiaire ;
- les conditions juridiques et financières de réalisation des travaux.

En principe, une convention entraînant superposition d'affectations s'effectue à titre gratuit.

Cependant, la gratuité disparaît si le propriétaire est confronté à un accroissement de ses charges ou à une perte de revenus. Dans ce cas, la personne publique bénéficiaire de la seconde affectation devra indemniser la collectivité propriétaire, conformément à la décision du directeur départemental des finances publiques qui fixe le montant de l'indemnité¹¹⁴.

¹¹⁴. D. n° 2011-1612, 22 novembre 2011, relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques

◆ FOCUS PRATIQUE

Convention de superposition d'affectations dans le cadre d'un projet de TCSP

Concernant le cas spécifique de la réalisation d'un TCSP, la question s'est posée de savoir si un tel projet répondait à la condition posée par le CG3P. Aux termes de son article L. 2123-7, une superposition d'affectation est possible uniquement dans le cas où la seconde affectation est compatible avec la première.

Alors que la section des travaux publics du Conseil d'État avait affirmé la compatibilité du projet de tramway entre Saint-Denis et Bobigny avec la destination du domaine public routier national par un avis rendu en 1990¹¹⁵, le tribunal administratif de Paris avait quant à lui considéré que les travaux de création d'un tramway en site propre avaient pour objet l'intérêt de la commune et des riverains et non l'amélioration de la voirie urbaine, et qu'ils étaient, partant, incompatibles avec son affectation¹¹⁶.

Les juges du Palais-royal sont revenus sur cette solution par leur décision *Société de distribution de chaleur de Saint-Denis*¹¹⁷ et ont confirmé la position de la section des travaux publics. Pour la Haute juridiction, ce qui est essentiel et l'emporte, c'est que ce moyen de transport circule sur la voie publique et non sur une voie spécifique¹¹⁸, et qu'en raison de leurs caractéristiques techniques, les TCSP deviennent un mode de transport de plus en plus adapté à la circulation urbaine¹¹⁹.

La conclusion d'une convention emportant superposition d'affectations a souvent été rendue nécessaire pour la réalisation d'un projet de TCSP, sauf pour les communautés urbaines qui, aux termes des articles L. 5215-20 et L. 5215-28 du CGCT, exercent la compétence voirie de façon pleine et entière sur l'ensemble des voies des communes membres.

33

Une communauté souhaite entreprendre des travaux sur une voie déclarée d'intérêt communautaire, nécessitant l'installation d'une grue sur une parcelle appartenant à une personne privée. Est-ce possible ?

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, les « travaux ayant pour objet l'ouverture d'une voie publique [...] et la construction des ouvrages qui en dépendent ont le caractère de travaux publics et sont, par suite, de nature à justifier légalement une autorisation de pénétrer dans les propriétés privées dans les conditions prévues par l'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1892 ; »¹²⁰.

120. CE, 24 avril 1974, Jean-Antoine Y et Dame X, n° 88219

L'implantation temporaire d'une grue sur une propriété privée en vue d'effectuer des travaux sur une voie d'intérêt communautaire est ainsi soumise aux dispositions de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.

Ce texte permet une occupation de terrains privés pour une durée limitée à l'exécution des travaux à réaliser, et autorise certaines opérations telles que le passage des ouvriers ou le dépôt de matériel. En revanche, les dispositions législatives précitées n'ont ni pour objet, ni pour effet d'autoriser les personnes publiques à réaliser des constructions permanentes sur un terrain qui ne leur appartient pas¹²¹.

121. CE, 28 octobre 1927, Charbonneaux

L'autorisation de pénétrer sur des propriétés privées afin de réaliser les opérations nécessaires à la réalisation d'études préalables aux travaux publics, ou pour tout autre objet relatif à l'exécution de ces travaux, doit résulter d'un arrêté préfectoral (L. 29 déc.1892, art. L. 1 à 8).

◆ FOCUS PRATIQUE

Cet arrêté d'occupation temporaire des propriétés précise le nom de la commune où le terrain est situé, les numéros de parcelles concernées ainsi que le nom du propriétaire. Il indique également, et de manière précise, les travaux à l'origine de l'occupation ainsi que la nature, la surface et la durée de cette occupation.

Avant le début des travaux, le maire devra notifier l'arrêté préfectoral au propriétaire, et un procès-verbal contradictoire sur l'état de la parcelle qui sera occupée devra être déposé en mairie.

Sans exécution dans un délai de six mois, l'arrêté est, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 29 décembre 1892, réputé caduc¹²².

122. CE, 15 décembre 2000, M. Elie X, n° 198652

L'occupation ne peut être ordonnée pour une durée supérieure à 5 ans.

34

Le propriétaire d'un food-truck doit-il demander une autorisation préalable au gestionnaire de la voirie pour pouvoir exercer son activité sur le domaine public ?

Le propriétaire ou l'exploitant d'une installation de restaurant ambulante est une personne privée qui, pour les besoins de son activité, occupe le domaine public dans la mesure où son véhicule se situe temporairement sur la voirie (excepté les cas où le food-truck se situe sur un emplacement privé, comme le parking d'une entreprise par exemple).

■ FOCUS DÉFINITION

Food-truck

Le food-truck est un concept de restauration nomade qui propose un service de restauration à emporter à bord d'un camion ambulante. Aujourd'hui, l'activité se développe mais est confrontée aux difficultés liées aux règles d'occupation du domaine public ainsi qu'aux règles de concurrence.

Emplacement potentiel de l'activité des food-trucks, le domaine public devient un bien rare prisé pour ces opérateurs économiques, dont l'occupation devient un avantage, voire une nécessité pour l'exercice de leurs activités.

Food-trucks et règles d'occupation du domaine public

Afin de pouvoir occuper le domaine public, tout commerçant doit obtenir une autorisation émanant du gestionnaire de la voirie, c'est-à-dire du maire de la commune, ou du président de l'EPCI dans l'hypothèse d'un transfert de la compétence voirie.

Aux termes des dispositions du CG3P, les personnes publiques peuvent délivrer, sur leur domaine public, des autorisations d'occupation temporaire (AOT). Celles-ci sont temporaires, précaires, révocables et peuvent être soumises à redevance.

NOTA

La redevance pour occupation du domaine

La redevance pour occupation du domaine public n'est pas obligatoire, mais traditionnellement mise en place par l'autorité gestionnaire du domaine public.

La légitimité du caractère onéreux de l'occupation privative du domaine public routier ne procède pas seulement d'un souci de bonne gestion patrimoniale, elle vient aussi de ce que cette occupation porte atteinte au droit de tous les usagers à y accéder. Est alors justifié le versement à la collectivité d'une redevance constituant la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation au détriment de la jouissance commune.

C'est à l'autorité en charge de la gestion du domaine qu'il incombe de fixer le tarif de la redevance d'occupation du domaine public routier. Le niveau de la redevance doit tenir compte de l'usage fait de la dépendance du domaine public routier et de la nature du commerce exercée (CE, 12 décembre 1923, *Peysson*, Lebon p. 826).

Au regard de l'article 22 de la loi du 6 janvier 1948¹²³, « *les redevances doivent correspondre à la valeur locative de l'emplacement ou du droit concédé et tenir compte des bénéfices dont la concession peut être la source* ».

Une AOT pourra, selon le souhait du gestionnaire de la voirie, revêtir la forme d'un acte unilatéral ou d'une convention et devra, dans nombre de cas, être attribué après mise en concurrence depuis l'adoption de la loi dite Sapin II¹²⁴ et la publication de l'ordonnance relative à la propriété des personnes publiques¹²⁵.

Désormais, toutes les autorisations ou conventions d'occupation du domaine public feront l'objet d'une mise en concurrence obligatoire, sauf dérogations - par exemple occupations de très courte durée ou lorsqu'il y a un nombre suffisant d'autorisations pour éviter une atteinte à la concurrence.

¹²³. L. n° 48-24 du 6 janvier 1948 relative à diverses dispositions d'ordre budgétaire pour l'exercice 1948 et portant création de ressources nouvelles

¹²⁴. L. n° 2016-1691, 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

¹²⁵. Ord. n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, codifiée à l'article L. 2122-1-1 du CG3P

NOTA

Une AOT ne dépendra pas de la même autorité selon qu'elle emporte occupation avec ou sans emprise.

Pour une occupation avec emprise au sol, il s'agira d'une permission de voirie. Celle-ci sera accordée par l'autorité chargée de la gestion du domaine public : le maire pour les voies communales, départementales ou nationales situées à l'intérieur de l'agglomération, le président du conseil départemental pour les voies situées à l'extérieur de l'agglomération ou le préfet.

Pour une occupation sans emprise au sol, le propriétaire du food-truck devra obtenir un permis de stationnement. Ce permis est délivré par l'autorité chargée de la police de la circulation sur la dépendance domaniale concernée, c'est-à-dire le maire ou le président de l'EPCI s'il y a eu transfert du pouvoir de police, président du conseil départemental ou préfet.

L'autorité gestionnaire de la voirie face à la liberté du commerce et de l'industrie et au droit de la concurrence dans le cadre de sa mission de délivrance d'AOT

Une personne publique ne peut légalement délivrer au profit d'une personne privée une autorisation d'occuper le domaine public aux fins d'y exercer une activité économique lorsque sa décision aurait pour effet de méconnaître le droit de la concurrence, notamment en plaçant automatiquement l'occupant en situation d'abuser d'une position dominante.

En un mot, la délivrance d'AOT ne doit pas porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, pas plus qu'elle ne doit fausser le libre jeu de la concurrence entre les acteurs d'un même secteur d'activité.

■ FOCUS DÉFINITION

Liberté du commerce et de l'industrie

Le principe de liberté du commerce et de l'industrie est issu du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 selon lequel « il sera libre à toute personne d'exercer telle profession, art ou métier qu'il trouvera bon ».

Ce principe a été consacré par le Conseil d'État en tant que principe général du droit (CE, Ass., 22 juin 1951, Daudignac, nos 00590 et 02551).

Droit de la concurrence

Il s'agit de l'ensemble des règles juridiques applicables à un marché concurrentiel donné. Ce droit gouverne les relations entre opérateurs économiques, et s'étend également à toutes les pratiques qui sont susceptibles d'affecter, de fausser le libre jeu de la concurrence. Il peut en aller ainsi de la réglementation des activités économiques ou de la prise en charge d'une activité économique par une personne publique par exemple.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, 7^e et 2^e sous-sections réunies, 23 mai 2012, RATP/ Société 20 Minutes France, n° 348909

Considérant que l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce domaine en vue d'y exercer une activité économique, à la condition que cette occupation soit compatible avec l'affectation et la conservation de ce domaine ; que la décision de délivrer ou non une telle autorisation, que l'administration n'est jamais tenue d'accorder, n'est pas susceptible par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dont le respect implique, d'une part, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et, d'autre part, qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public ; que la personne publique ne peut toutefois délivrer légalement une telle autorisation lorsque sa décision aurait pour effet de méconnaître le droit de la concurrence, notamment en plaçant automatiquement l'occupant en situation d'abuser d'une position dominante, contrairement aux dispositions de l'article L. 420-2 du code de commerce.

CE, Sect., 26 mars 1999, Société Eda, nos 202257 et 202260

Sur le fondement de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986¹²⁶, le CE a rappelé que s'il appartient à l'autorité administrative compétente en matière de voirie de gérer les dépendances du domaine public, tant dans l'intérêt de ce domaine et de son affectation, que dans l'intérêt général, et qu'il lui incombe en outre de prendre considération le principe de la liberté du commerce et de l'industrie notamment.

126. Ord. n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence

C'est sur le fondement de la liberté du commerce et de l'industrie que le Conseil d'État a pu sanctionner une mesure de police prise par un maire qui avait pour unique objectif de protéger le commerce local au détriment des commerçants extérieurs à la commune, et de ce fait créait une inégalité de traitement de nature à favoriser les commerçants locaux (CE, 8 mars 1989, *Commune de Carnoux-en-Provence*, n° 86109).

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

Conseil d'État, 8 mars 1989, Commune de Carnoux-en-Provence, n° 86109

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des termes de la lettre du 18 juillet 1984 que le maire de Carnoux-en-Provence a adressé à M. Jean-Claude X pour l'avertir qu'il lui retirait l'autorisation qu'il possédait, [...] [d'exercer à Carnoux-en-Provence sur l'esplanade Maréchal Juin tous les mercredis de 17h à 22h sa profession de marchand non sédentaire de pizzas] ; que le maire précisait, par la même lettre, qu'il ne mettait fin à l'autorisation de M. X que parce qu'il avait accordé une autorisation comparable, mais pour tous les jours de la semaine sauf le lundi, à un commerçant domicilié dans la commune ; que le maire, qui n'a pas fondé sa décision sur des motifs de police ou de gestion du domaine communal, a ainsi méconnu la liberté de commerce et de l'industrie et le principe d'égalité des citoyens devant la loi ; que la commune n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a annulé la décision prise par le maire de Carnoux-en-Provence le 18 juillet 1984 [...]

Les sanctions pour occupation irrégulière du domaine public par le propriétaire d'un food-truck

Sanctions prévues par le Code de commerce

L'activité de food-truck sur le domaine public est soumise au respect de certaines conditions, à défaut, l'activité pourra qualifiée de « vente sauvage » et sanctionnée comme telle.

Aux termes des dispositions de l'article L. 442-8 du code de commerce, le propriétaire d'un food-truck qui ne satisfait pas aux obligations liées à l'occupation du domaine public - à savoir l'obtention d'une autorisation préalable ou un permis de stationnement - s'expose à des sanctions, y compris des sanctions commerciales spécifiques en cas de violation de l'interdiction d'occuper irrégulièrement le domaine public.

● FOCUS RÈGLEMENTATION

C. de commerce, art. L. 442-8

Il est interdit à toute personne d'offrir à la vente des produits ou de proposer des services en utilisant, dans des conditions irrégulières, le domaine public de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics.

Les infractions à l'interdiction mentionnée à l'alinéa précédent sont recherchées et constatées dans les conditions définies par les articles L. 450-1 à L. 450-3 et L. 450-8.

Les agents [des services d'instruction de l'autorité de la concurrence et de la DGCCRF] peuvent consigner, dans des locaux qu'ils déterminent et pendant une durée qui ne peut être supérieure à un mois, les produits offerts à la vente et les biens ayant permis la vente des produits ou l'offre de services.

La consignation donne lieu à l'établissement immédiat d'un procès-verbal. Celui-ci comporte un inventaire des biens et des marchandises consignés ainsi que la mention de leur valeur. Il est communiqué dans les cinq jours de sa clôture au procureur de la République et à l'intéressé.

La juridiction peut ordonner la confiscation des produits offerts à la vente et des biens ayant permis la vente des produits ou l'offre de services. La juridiction peut condamner l'auteur de l'infraction à verser au Trésor public une somme correspondant à la valeur des produits consignés, dans le cas où il n'a pas été procédé à une saisie.

Outre le code de commerce, d'autres textes prévoient des sanctions pour l'exercice illégal d'une activité ambulante sur le domaine public.

Sanctions prévues par le CG3P

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, 24 février 2017, M. D. c/ CROUS de Montpellier, n° 401656

Le juge administratif a confirmé l'injonction sous astreinte d'un CROUS faite au propriétaire d'un camion-pizzeria de libérer la parcelle qu'il occupait sur son domaine public sans droit ni titre.

Sanctions prévues par le Code pénal

L'article R. 644-3 réprime d'une contravention de 4^{ème} classe, le fait d'exposer à la vente des marchandises sans autorisation préalable dans les lieux publics. Initialement, ce texte visait les vendeurs à la sauvette, mais la jurisprudence s'appuie sur cette disposition pour sanctionner indifféremment toute personne qui exerce une activité de vente sur le domaine public sans autorisation (p. ex., c'est sur ce fondement que le parti communiste a été sanctionné pour la vente de muguet¹²⁷).

127. Cass., civ. II, 25 mai 2000, Bull. civ. II, n° 89

● FOCUS RÈGLEMENTATION

C. pénal, art. R. 644-3

Le fait, sans autorisation ou déclaration régulière, d'offrir, de mettre en vente ou d'exposer en vue de la vente des marchandises ou d'exercer toute autre profession dans les lieux publics en violation des dispositions réglementaires sur la police de ces lieux est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4^e classe.

Les personnes coupables de la contravention prévue au présent article encourent également la peine complémentaire de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit.

Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2, de l'infraction définie au présent article encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-41, la peine de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit.

35

Comment implanter des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques ?

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CGCT, art. L. 2224-37

Sous réserve d'une offre inexistante, insuffisante ou inadéquate sur leur territoire, les communes peuvent créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. L'exploitation peut comprendre l'achat d'électricité nécessaire à l'alimentation des infrastructures de charge.

Elles peuvent transférer cette compétence aux établissements publics de coopération intercommunale exerçant les compétences en matière d'aménagement, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité visées à l'article L. 2224-31, aux autorités organisatrices de la mobilité

mentionnées au titre III du livre II de la première partie du code des transports et, en Île-de-France, au Syndicat des transports d'Île-de-France.

Sans préjudice des consultations prévues par d'autres législations, l'autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité et le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité émettent un avis sur le projet de création d'infrastructures de charge soumis à délibération de l'organe délibérant en application du présent article.

L'implantation des infrastructures ou bornes de recharge pour les véhicules électriques n'est pas directement liée à la compétence voirie. En principe, ce sont les communes qui peuvent créer et entretenir des infrastructures de charge - nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables - ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de ce type de véhicules sous réserve d'une carence de l'initiative privée.

Une commune peut toutefois transférer cette compétence :

- aux communautés compétentes en matière d'aménagement ou de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre ;
- aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité visées à l'article L. 2224-31 du CGCT ;
- aux AOM ;
- ou au syndicat des transports d'Île-de-France.

Le transfert de cette compétence s'opère en respectant la règle de droit commun : une délibération concordante du conseil communautaire ou du comité syndical et de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, ou l'inverse, ainsi que les communes les plus peuplées. Ce transfert est acté par arrêté préfectoral modifiant les statuts de l'établissement public.

Afin de pouvoir procéder à l'implantation d'infrastructures de recharge pour les véhicules électriques, l'autorité compétente doit respecter un certain nombre de contraintes.

Elle doit tout d'abord transmettre une demande d'étude ou de pré-étude de raccordement des bornes au gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, au plus tard lors de la rédaction de l'avant-projet d'implantation. Cette étude ou pré-étude est effectuée sur la base de données techniques fixées dans la documentation technique de référence du gestionnaire de réseau et comprenant a minima les coordonnées GPS des infrastructures projetées, le type d'alimentation ainsi que la puissance requise¹²⁸.

128. . n° 2017-26, 12 janvier 2017, relatif aux infrastructures de recharge pour véhicules électriques et portant diverses mesures de transposition de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, art. 6

Elle doit ensuite recueillir l'avis de l'autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité et du gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité¹²⁹ sur le projet de création d'infrastructures de charge, avant de le soumettre à délibération de son organe délibérant.

Il convient, enfin, d'obtenir une permission de voirie auprès de l'autorité qui détient le pouvoir de police spéciale de la conservation du domaine public¹³⁰.

Les infrastructures de recharge des véhicules électriques doivent par ailleurs être conformes aux exigences techniques requises pour la configuration des points de recharge, utiliser des dispositifs de mesure et de contrôle permettant de piloter la recharge et assurer l'itinérance de la recharge¹³¹.

129. Les autorités organisatrices du réseau public de distribution d'électricité sont les collectivités territoriales ou leurs groupements de coopération (c. éner., art. L. 322-1 et CGCT, art. L. 2224-31)

130. Pour aller plus loin sur cette question voir le tableau question n° 31

131. D. n° 2017-26, 12 janvier 2017 précité

◆ FOCUS PRATIQUE

La métropole du Grand Lyon soumet l'installation de ces infrastructures à la délivrance d'un arrêté d'autorisation a une durée de validité de cinq ans au maximum pour les appareils ou ouvrages situés sur le domaine public routier communautaire. La durée de la permission de voirie ne peut excéder celle de l'autorisation.

Son règlement de voirie précise également les contraintes techniques que l'aménageur et/ou l'exploitant doivent respecter. Par exemple, il est prévu que les réserves alimentant les appareils distributeurs d'énergie devront être placées hors des emprises du domaine public routier communautaire ou encore qu'aucun appareil distributeur d'énergie ne peut être autorisé dans les voies où le stationnement est interdit ou réglementé par alternance des deux côtés.

Ressources et financement de la compétence voirie

36

Un EPCI peut-il instaurer et percevoir une redevance d'occupation du domaine public sur une voie mise à sa disposition par l'une de ses communes membres ?

Oui.

La loi prévoit qu'une collectivité bénéficiant de la mise à disposition d'un bien « peut autoriser l'occupation des biens remis » et « en perçoit les fruits et produits » (CGCT, art. L. 1321-2).

De ce fait, en cas de mise à disposition d'un bien à une communauté, celle-ci pourra instaurer une telle redevance.

37

Une communauté d'agglomération exerçant la compétence obligatoire mobilité mais pas la compétence voirie peut-elle participer au financement des travaux de voirie conduits par ses communes membres ?

Une collectivité territoriale peut intervenir dès lors qu'existe un intérêt local qui vient fonder son action. Par ailleurs, les communautés sont régies, en tant qu'établissements publics, par le principe de spécialité : sauf dérogation prévue par la loi (comme pour les fonds de concours, voir *infra*), elles ne peuvent intervenir en dehors des compétences qui leur ont été transférées par les communes membres.

Dans le cas où une communauté, n'exerçant pas la compétence voirie, est sollicitée par ses communes membres pour participer au financement de travaux de voirie communale, elle doit se référer à une autre compétence qui autoriserait cette participation.

Dans le présent exemple, la communauté d'agglomération exerce la compétence mobilité. Dès lors qu'il peut être apporté la preuve de

ce que la voirie communale, visée par les travaux, est liée au fonctionnement du réseau de transports et est, partant, indispensable à la réalisation de ce service, le financement des travaux pourra être partiellement pris en charge par la communauté.

Au moment de la délibération du conseil communautaire, il s'agira de viser les statuts de la communauté pour justifier de sa participation financière aux travaux de voirie des communes.

Indépendamment du principe de spécialité, la communauté peut verser un fonds de concours, lequel permet de « financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement » d'une commune membre (CGCT, art. L. 5214-16, L. 5215-26, L. 5216-5, VI et L. 5217-7). En effet, selon la DGCL, les constructions du compte 213 - Constructions (bâtiments, installations, agencements, aménagements, ouvrages d'infrastructures sur un terrain dont l'organisme public est propriétaire - du chapitre 21 - immobilisations corporelles dont la fabrication est achevée et qui ne sont pas mises à disposition d'une autre collectivité - de la nomenclature comptable « M14 » peuvent recevoir des fonds de concours, ce qui concerne notamment les ouvrages d'infrastructures tels que la voirie. Le montant du fonds de concours versé ne peut excéder la part payée par la commune hors subventions.

NOTA

Financement de travaux de voirie par un département ou une région

Lorsqu'une commune mène des travaux de voirie, elle peut, au-delà de la communauté dont elle est membre, chercher à obtenir des financements auprès d'autres collectivités. Ceci vaut également pour des travaux dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une communauté.

Pour ces deux niveaux de collectivité, la loi NOTRe¹³² supprime la clause générale de compétence, ce qui ne leur permet plus d'intervenir dans tous les champs de compétence qui présenteraient un intérêt départemental ou régional. Par la même occasion, le département s'est cependant vu confier une responsabilité en matière de solidarité territoriale, peu définie, ainsi que la capacité de contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande (CGCT, art. L. 1111-10). En revanche, la région ne peut plus désormais financer de tels projets.

Le cas échéant, il convient de se référer aux règlements de subvention qui ont pu être mis en place. Une convention est à envisager par la suite.

¹³² L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République

◆ FOCUS PRATIQUE

Subventionnement de travaux de voirie d'une commune membre par un syndicat

La possibilité pour un établissement public de verser une subvention est limitée aux seuls EPCI dotés d'une fiscalité propre, à savoir les communautés de communes, d'agglomération et urbaines et les métropoles pour lesquelles la loi a prévu le dispositif des fonds de concours.

Les autres types d'EPCI – notamment les syndicats de communes – et les syndicats mixtes ne sont en aucun cas habilités à accorder une subvention à leurs membres, indépendamment des compétences figurant dans leurs statuts.

38

Une voie ouverte à la circulation est-elle prise en compte dans l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ?

● FOCUS RÉGLEMENTATION

CGI, art. 1394

Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties :

1° Les routes nationales, les chemins départementaux, les voies communales, y compris les places publiques servant aux foires et marchés, ainsi que les chemins des associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier, les rivières ;

L'exonération de TFPNB pour les voies communales¹³³ n'est soumise à aucune condition.

Selon la doctrine fiscale, les voies communales visées par l'article 1394 du CGI sont celles qui font parties du domaine public, au sens de l'article L. 141-1 du code de la voirie routière, ainsi que les chemins ruraux appartenant au domaine privé de la commune (C. voirie routière et C. rural et de la pêche maritime, art. L. 161-1).

¹³³. La législation et la jurisprudence étant anciennes, elles ne connaissaient pas les notions de voies d'intérêt communautaires et de voies propriétés des communautés urbaines et des métropoles, mais il convient de considérer ces dernières comme étant bien visées par l'expression « voie communale »

Il est à noter qu'en réalité, les routes ne peuvent pas être qualifiées des propriétés non bâties. En effet, par deux décisions, le Conseil d'État a précisé que les routes sont, par nature, des propriétés bâties. Certes, ces arrêts concernaient des autoroutes et non des voies communales, cependant les aménagements nécessaires à la création d'une autoroute sont, sans aucun doute, comparables à ceux qu'impliquent la création d'une voie communale et partant les décisions *SA COFIROUTE* et Communauté urbaine de Lyon peuvent servir à la construction de la solution concernant l'assujettissement des voies communales aux taxes foncières.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, 18 juin 1984, SA COFIROUTE, nos 42503, 42506, 42510, 42511

Considérant, toutefois, qu'en raison de l'importance des travaux qu'exige leur construction, notamment en ce qui concerne leurs infrastructures, les autoroutes [...] constituent, par nature, des propriétés bâties [...]

CE, 29 juin 2005, Communauté urbaine de Lyon, n° 262697

Qu'ainsi les autoroutes qui constituent, par nature, des propriétés bâties [...]

39

Une voie ouverte à la circulation est-elle prise en compte dans l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ?

Une voie communale est une propriété bâtie¹³⁴.

Aux termes des dispositions de l'article 1382 du CGI, le réseau viaire peut être exonéré de TFPB s'il répond aux conditions fixées par cet article.

¹³⁴. CE, 18 juin 1984, SA COFIROUTE, nos 42503, 42506, 42510, 42511 et CE, 29 juin 2005, Communauté urbaine de Lyon, n° 262697 précités

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CGI, Art. 1382

Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties :

1° Les immeubles nationaux, les immeubles régionaux, les immeubles départementaux pour les taxes perçues par les communes et par le département auquel ils appartiennent et les immeubles communaux pour les taxes perçues par les départements et par la commune à laquelle ils appartiennent, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus ;

Aux termes de l'article 1382 du CGI, pour bénéficier d'une exonération de TFPB, une voie doit :

- appartenir au domaine public ;
- être affectée à un service public ou à l'utilité générale ;
- ne pas produire de revenus.

Mais, en tout état de cause, le Conseil d'État a reconnu formellement que les routes étaient bien exonérées de TFPB en application non pas du CGI mais des dispositions de l'article 103 de la loi du 3 frimaire an VII.

En effet, les juges du Palais-Royal ont eu l'occasion de se prononcer à deux reprises sur cette question, en 1984 et en 2005, et leur réponse est restée la même.

Selon leur analyse, il y a eu une erreur lors de la codification de l'article 103 de la loi du 3 frimaire an VII dans le CGI : cet article, qui exonérait les routes de toute taxe foncière, a été inexactement codifié dans l'article relatif aux exonérations de la TFPNB (CGI, art. 1394), au lieu de l'être à l'article 1382 du CGI relatif aux exonérations de TFPB.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, 18 juin 1984, SA COFIROUTE, nos 42503, 42506, 42510, 42511

Considérant, toutefois, qu'en raison de l'importance des travaux qu'exige leur construction, notamment en ce qui concerne leurs infrastructures, les autoroutes [...] constituent, par nature, des propriétés bâties et sont, par suite, passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties et sont, par suite, passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties [...] alors même qu'elles sont exonérées du paiement de cette taxe en application des dispositions de l'article 103 de la loi du 3 frimaire an VII qui exonèrent de toute taxe foncière, sur les propriétés bâties ou non bâties, les grandes routes auxquelles sont assimilables les autoroutes, et qui, codifiées à l'article 1394 [du CGI], ont été inexactement insérées dans ses dispositions relatives à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;

CE, 29 juin 2005, Communauté urbaine de Lyon, n° 262697

Considérant qu'aux termes de l'article 1394 du code général des impôts : sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties : 1° les routes nationales, les chemins départementaux, les voies communales [...] ; que ces dispositions, qui sont issues de la codification des dispositions de l'article 103 de la loi du 3 frimaire an VII exonérant de toute taxe foncière, sur les propriétés bâties ou non bâties, les grandes routes auxquelles sont assimilables les autoroutes, ont été ainsi inexactement insérées dans les dispositions du code général des impôts relatives à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; qu'ainsi, les autoroutes constituent, par nature, des propriétés bâties, passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties, sont exonérées de cette taxe en application des dispositions de l'article 103 de la loi du 3 frimaire an VII ;

Il en résulte que, concernant les routes et leurs dépendances, il convient d'écarter les critères d'exonération énumérés à l'article 1382 du CGI et d'appliquer les dispositions de l'article 103 de la loi du 3 frimaire an VII qui précise que les voies communales ne sont pas assujetties à la TFPB.

40

Une AOM peut-elle utiliser les ressources du VT pour financer des travaux sur un ouvrage d'art routier ?

Les dépenses pouvant être financées par le VT sont listées à l'article L. 2333-68 du CGCT.

● FOCUS RÈGLEMENTATION

CGCT, art. L. 2333-68

[...] le versement est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité et organisés par cette autorité et des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation de la mobilité. Le versement est également affecté au financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité transports en commun-vélo ainsi qu'au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports.

En dehors des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés sur un RTAOM, les autres services de transport public qui concourent à la desserte du RTAOM, et d'amélioration de l'intermodalité transports en commun-vélo, le VT peut servir à financer les actions relevant de la compétence des AOM.

Pour mémoire, la compétence d'une AOM recouvre des actions obligatoires et des actions facultatives, toutes pouvant être financées par le VT :

- Actions obligatoires :

- L'organisation, dans son ressort territorial, des services réguliers de transport public urbain et non urbain de personne (C. trans., art. L. 1231-1) ;
- Le développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur (C. trans., art. L. 1231-1) ;
- Les plans de déplacements urbains - obligatoire uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants (C. trans., art. L. 1231-3) ;
- L'élaboration d'outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité sur le ressort territorial d'une AOM et sur les déplacements à destination ou au départ de celui-ci - obligatoire uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants (C. trans., art. L. 1231-8) ;
- La mise en place d'un compte relatif aux déplacements dont l'objet est de faire apparaître, pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine, les coûts pour l'utilisateur et ceux qui en résultent pour la collectivité - obligatoire uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants (C. trans., art. L. 1231-8) ;
- La mise en place d'un service d'information à l'intention des usagers - obligatoire uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants (C. trans., art. L. 1231-8) ;
- La mise en place d'un service de conseil en mobilité - obligatoire uniquement pour les AOM de plus de 100 000 habitants (C. trans., art. L. 1231-8).

- Actions facultatives :

- L'organisation, dans son ressort territorial, du TAD (C. trans., art. L. 1231-1) ;
- La réduction de la congestion urbaine et de la pollution, par la mise en place d'un service public de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence ou d'inadaptation de l'offre privée¹³⁵ (C. trans., art. L. 1231-1) ;
- L'organisation de l'activité d'autopartage en cas d'inexistence ou d'inadaptation de l'offre privée (C. trans., art. L. 1231-14) ;
- La mise en place d'actions visant à favoriser le covoiturage (C. trans., art. L. 1231-15) ;
- L'organisation un service public de location de bicyclettes en cas d'inexistence ou d'inadaptation de l'offre privée (C. trans., art. L. 1231-16).

135. CE, Sect., 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, n° 06781

La lecture attentive des dispositions de l'article L. 2333-68 du CGCT nous permet de dire que le VT ne peut pas être utilisé pour financer des travaux sur un ouvrage d'art routier dédié à la circulation générale.

Cette lecture a été confirmée par le Conseil d'État en 1985 qui a jugé que le VT ne peut pas servir à financer des opérations de voirie liées à un projet d'amélioration générale de la circulation routière.

▲ FOCUS JURISPRUDENCE

CE, 7 juin 1985, Ville d'Amiens, n° 33184

Considérant que par [ses] délibérations, le conseil municipal d'Amiens a décidé d'affecter le produit du versement destiné aux transports en commun au financement de travaux de voirie près de la gare routière ; qu'il ressort des pièces du dossier que les travaux en cause, destinés à améliorer la circulation générale dans cette zone, ne présentaient pas le caractère d'investissements spécifiques aux transports collectifs exigé par le 2 de l'article 4 de la loi du 13 juillet 1978 [alors en vigueur] ;

- **Affectation du domaine public** : aux termes de l'article L. 2111-1 du CG3P, l'appartenance d'un bien au domaine public est conditionnée par un double critère. Il faut nécessairement qu'il soit la propriété d'une personne publique, mais aussi qu'il soit affecté à l'usage direct du public ou aux besoins d'un service public.
- **Agglomération** : un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde et dont les limites sont arrêtées par le maire (C. route, art. R. 110-2 et R. 410-2).
- **Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)** : instance créée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 dite « loi Defferre ». La CLECT est chargée de garantir une répartition financière équitable des charges entre les communes et l'intercommunalité, ainsi que la neutralité budgétaire du régime fiscal. Elle évalue précisément le coût des compétences transférées, et intervient lors de chaque nouveau transfert de charges.
- **Déclassement** : procédure conduite par l'organe délibérant de la personne publique propriétaire d'une dépendance domaniale en vue de la faire sortir du domaine public et ainsi la faire rentrer dans le domaine privé de la personne publique propriétaire.
- **Désaffectation** : fait, pour un bien du domaine public, de ne plus être affecté à un service public ou à l'usage direct du public. La désaffectation est la condition *sine qua non* du déclassement (art L. 2141-1 du CG3P).
- **Domaine privé** : ensemble des biens appartenant à une personne publique qui ne relèvent pas de son domaine public (art L. 2211-1 et L. 2212-1 du CG3P).
- **Domaine public routier** : le « *domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique (...) et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* » (art L. 2111-14 du CG3P).
- **Police de la conservation du domaine** : la police de la conservation du domaine est traditionnellement définie comme « *ayant pour objet, tant la protection de l'intégrité matérielle des dépendances du domaine public, que le respect de leur affectation* »¹³⁶.
- **Signalisation horizontale** : ensemble des marquages au sol qui matérialisent les règles d'utilisation des voies ouvertes à la circulation publique.
- **Signalisation verticale** : ensemble des signaux (panneaux, feux, balises ou bornages) implantés verticalement sur le domaine routier.
- **Superposition d'affectations du domaine public (également appelée superposition de gestion ou superposition de domanialités)** : procédure administrative, prévue aux articles L. 2123-7 et L. 2123-8 du CG3P, qui permet de doter un bien appartenant au domaine public d'une ou plusieurs affectations supplémentaires, dans la mesure où elles sont compatibles avec son affectation initiale.
- **Transfert de gestion** : mécanisme prévu par les articles L. 2123-3 à L. 2123-6 du CG3P. Il permet, en cas de changement d'affectation d'un bien immobilier relevant du domaine public, d'en modifier sa gestion, sans entraîner de transfert de sa propriété.
- **Voie ouverte à la circulation publique** : voie sur laquelle les règles du code de la route, ainsi que les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement trouvent à s'appliquer.
- **Voie privée** : voie appartenant à une ou plusieurs personnes privées, et réservée à la circulation des véhicules des personnes qui y sont autorisées.
- **Voie publique** : voie appartenant à une personne publique et affectée à la circulation publique générale, ou à la circulation de certains types de véhicules.
- **Zone d'aménagement concerté (ZAC)** : opération d'aménagement de l'espace urbain résultant d'une initiative publique, apparue en 1967.
- **Zone d'activité économique (ZAE)** : site réservé à l'implantation d'entreprises. Ces zones sont définies, aménagées et gérées par la collectivité compétente sur le territoire d'implantation, à savoir l'intercommunalité.

¹³⁶. Extraits du rapport parlementaire n° 3776 déposé au bureau de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011, p.29

AOT	Autorité organisatrice des transports
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité (ex-AOTU)
ATU	Avis de travaux urgents
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CAO	Commission d'appel d'offre
C. Cass.	Cour de cassation
CE	Conseil d'État
CESDHLF	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CGCT	Code général des collectivités locales
CGI	Code général des impôts
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DICT	Déclaration d'intention de commencement de travaux
DPU	Droit de préemption urbain
DT	Déclaration de travaux

EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
JOAN	Journal officiel de l'Assemblée nationale
JO Sénat	Journal officiel du Sénat
PAVE	Plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics
PDU	Plan de déplacements urbains
PEM	Pôle d'échanges multimodal
PLU	Plan local d'urbanisme
RTAOM	Ressort territorial d'une AOM (ex-périmètre de transports urbains)
SDA	Schéma directeur d'accessibilité
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TCSP	Transport en commun en site propre
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TGI	Tribunal de grande instance
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAE	Zone d'activité économique
ZAD	Zone d'aménagement différé

Table des matières

QUI FAIT QUOI ? p. 5	5 L'autorité gestionnaire de la voirie est-elle affectée par la réforme de 2012 concernant l'encadrement réglementaire des travaux à proximité des réseaux ? p. 24	9¹ Si le nouvel EPCI est une communauté de communes ou d'agglomération p. 41	12⁴ Mutualisation des efforts sur les biens p. 56
LE CONTOUR DE LA COMPÉTENCE VOIRIE p. 11	6 Dans le cadre d'un projet d'infrastructure de transport en commun, qui assume la maîtrise d'ouvrage et le financement concernant des travaux de déviation des réseaux enterrés ? p. 31	9² Si le nouvel EPCI est une communauté urbaine ou une métropole p. 41	13 Peut-on transférer uniquement la chaussée, ou bande roulante, à la communauté et laisser la charge des travaux de sécurité et d'accotements aux communes membres ? p. 57
1 Que recouvre la compétence voirie ? p. 12	7 Existe-t-il un domaine public routier intercommunal ? p. 36	10 Une communauté propriétaire d'une voie peut-elle la transférer à titre gratuit à une de ses communes membres ? p. 44	14 Peut-on dissocier les dépenses d'investissement de celles de fonctionnement lors du transfert de la compétence voirie ? p. 59
2 La compétence voirie trouve-t-elle à s'appliquer à l'égard de l'éclairage public ? p. 17	8 Qui est compétent pour baptiser les voies communautaires ? p. 38	11 Comment définir l'intérêt communautaire des éléments composant la voirie ? p. 45	15 Peut-on exclure le déneigement de la compétence transférée à la communauté ? p. 61
3 La pose et l'entretien des réseaux d'écoulement des eaux et d'assainissement relèvent-ils de l'autorité compétente en matière de voirie ? p. 18	9 En cas de création ou de transformation d'un EPCI compétent en matière de voirie, la mise à disposition des éléments constitutifs de la voirie, ou leur transfert en pleine propriété le cas échéant, impliquent-ils le paiement de la contribution de sécurité immobilière ? p. 40	12 Comment définir l'intérêt communautaire des éléments composant la voirie ? p. 45	16 Peut-on exclure le balayage de la compétence transférée à la communauté ? p. 65
4 L'autorité gestionnaire de la voie est-elle compétente pour l'implantation des dispositifs publicitaires (publicité, préenseigne, enseigne) et signalétiques (signalisation routière) ? p. 19		12¹ Est-il possible de mutualiser les efforts des communes membres d'une communauté en matière de voirie ? p. 51	17 Comment évaluer les charges transférées au sein du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) en cas de transfert de la compétence voirie ? p. 66
4¹ Concernant l'implantation des panneaux publicitaires p. 19		12² La création d'un service commun p. 52	18 Comment s'établit la continuité des contrats dans le cadre d'un transfert de la compétence voirie ? p. 69
4² Concernant la signalisation routière p. 22		12³ La prestation de service p. 53	

USAGES DE LA VOIRIE

p. 73

19

Comment acquérir des biens immobiliers appartenant à des personnes privées et nécessaires à la réalisation d'un TCSP ?

p. 74

20

Une voie privée ouverte à la circulation du public fait-elle partie du domaine public routier ?

p. 80

21

L'exercice, de plein droit, de la compétence transport par une communauté d'agglomération est-il suffisant pour légitimer sa compétence sur l'ensemble de la voirie concernée par le tracé du TCSP ?

p. 87

22

Qui est compétent pour la création des voies réservées aux cycles prévues par l'article L. 228-2 du code de l'environnement ?

p. 90

23

Comment le gestionnaire de la voirie doit-il prendre en compte le handicap ?

p. 92

23¹

Qui doit élaborer le PAVE ?

p. 93

23²

Que contient un PAVE ?

p. 94

23³

Un PAVE doit-il être compatible et/ou conforme avec d'autres documents d'urbanisme ?

p. 94

23⁴

Le gestionnaire de la voirie doit-il se conformer aux dispositions du PAVE ?

p. 96

23⁵

Le gestionnaire de la voirie peut-il recevoir des aides financières à l'occasion de la réalisation des travaux prescrits par le PAVE ?

p. 97

ARTICULATION DES COMPÉTENCES SUR VOIRIE

p. 99

24

La pose et l'entretien d'abris-voyageurs relèvent-ils de la compétence de l'AOM ou du gestionnaire de voirie sur lequel le mobilier urbain est implanté ?

p. 100

25

Une communauté n'exerçant pas la compétence voirie souhaite porter un projet visant la création d'un pôle d'échanges multimodal (PEM). Quelles sont les solutions envisageables ?

p. 102

26

Une communauté exerçant la compétence développement économique a-t-elle la qualité de gestionnaire des voies des ZAE bien qu'elle ne dispose pas de la compétence voirie ?

p. 104

27

Quelles sont les autorités ayant la qualité de gestionnaire de la voirie lorsque celle-ci est comprise dans une ZAE ?

p. 105

28

Une communauté peut-elle céder une voie située dans une ZAE à l'une de ses communes membres ?

p. 107

29

Est-il possible d'utiliser le droit de préemption urbain (DPU) dans le cadre d'un projet de voirie ?

p. 108

EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE

p. 115

30

Quels sont les différents pouvoirs de police susceptibles d'être exercés sur le domaine public routier, et comment sont-ils répartis entre le maire, le président d'un EPCI, le président d'un conseil général et le préfet ?

p. 116

31

Qu'implique la réforme du stationnement payant de surface sur la répartition des compétences en matière de réglementation du stationnement sur les voies ouvertes à la circulation ?

p. 123

32

En vue de la réalisation d'un projet de transport en commun, il est envisagé de procéder à une superposition d'affectations du domaine public routier. Cela est-il envisageable, et si oui quelles en sont les modalités ?

p. 126

33

Une communauté souhaite entreprendre des travaux sur une voie déclarée d'intérêt communautaire, nécessitant l'installation d'une grue sur une parcelle appartenant à une personne privée. Est-ce possible ?

p. 128

34

Le propriétaire d'un food-truck doit-il demander une autorisation préalable au gestionnaire de la voirie pour pouvoir exercer son activité sur le domaine public ?

p. 130

35

Comment implanter des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques ?

p. 135

**RESSOURCES ET FINANCEMENT
DE LA COMPÉTENCE VOIRIE**

p. 139

36

Un EPCI peut-il instaurer et percevoir une redevance d'occupation du domaine public sur une voie mise à sa disposition par l'une de ses communes membres ?

p. 140

37

Une communauté d'agglomération exerçant la compétence obligatoire mobilité mais pas la compétence voirie peut-elle participer au financement des travaux de voirie conduits par ses communes membres ?

p. 140

38

Une voie ouverte à la circulation est-elle prise en compte dans l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ?

p. 142

39

Une voie ouverte à la circulation est-elle prise en compte dans l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ?

p. 143

40

Une AOM peut-elle utiliser les ressources du VT pour financer des travaux sur un ouvrage d'art routier ?

p. 145

LEXIQUE ET SIGLES

p. 149

Ont participé à la première version
du présent guide (septembre 2013) :

Barthélémy BIROLAUD, GART, stagiaire
à la direction des affaires juridiques
et européennes

Floriane BOULAY, AdCF, responsable
des affaires juridiques et institutionnelles

Romain CIPOLLA, GART, responsable
du pôle mobilité durable

Chloé DIAMÉDO, GART, juriste
à la direction des affaires juridiques
et européennes

Simon MAUROUX, AdCF, chargé
de mission aux affaires juridiques

Marie MOLINO, GART, adjointe du pôle
mobilité durable

Ont participé à cette deuxième version
du guide (avril 2018) :

Nancy ARTHOZOUL, GART, juriste
à la direction des affaires juridiques
et européennes

Chloé DIAMÉDO, GART, responsable
du droit et de la légistique à la direction
des affaires juridiques et européennes
(jusqu'en septembre 2017)

Pablo HURLIN-SANCHEZ, AdCF, chargé
de mission aux affaires juridiques

Simon MAUROUX, AdCF, responsable
des affaires juridiques et institutionnelles

Suivi de publication :

Mouloud HOUACINE, GART, responsable
communication externe

Conception graphique :

David Chénière, Fimicom

Date de publication :

Avril 2018

Ce guide est consultable sur les sites

Internet : www.gart.org - www.adcf.org

L'AdCF assure la promotion et la représentation de l'intercommunalité de projet

Elle fédère près d'un millier d'intercommunalités à fiscalité propre de toutes catégories (en 2018 : 693 communautés de communes, 224 communautés d'agglomération, urbaines et établissements publics territoriaux, 16 métropoles) et les accompagne au quotidien. Elle siège au sein de nombreuses instances nationales représentant les pouvoirs publics locaux. L'AdCF s'est dotée depuis 2016 de délégations régionales pour être au plus proche de ses adhérents et organiser le dialogue des communautés avec les nouvelles régions.

Le GART, l'association des collectivités au service de la mobilité

Le Groupement des autorités responsables de transport agit quotidiennement en faveur du développement des transports publics et des modes alternatifs à l'autosolisme. Constitué d'une équipe d'élus et de permanents pour mener à bien sa mission d'intérêt général, le GART partage les grands enjeux de la mobilité durable avec ses adhérents, plus de 220 autorités organisatrices de transport : autorités organisatrices de la mobilité, départements et régions. Le GART poursuit ainsi son inlassable travail de soutien des autorités organisatrices de transport et défend leurs intérêts à tous les niveaux où se déterminent les politiques publiques.



22, rue Joubert
75009 Paris
01 55 04 89 00
www.adcf.org
 @L_AdCF



22, rue Joubert
75009 Paris
01 40 41 18 19
www.gart.org
 @GART_officiel