

Recueil de fiches

Ces fiches s'inscrivent dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elles sont à jour à la date de parution.

Leur lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

Gestion du D^{omaine} P^{ublic} R^{outier}

- 00 - Généralités - Glossaire
- 01 - Répartition des compétences de police sur les voies publiques
- 02 - Établissements publics de coopération intercommunale et voirie
- 03 - Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier : *Régime général*
- 04 - Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier : *Conditions particulières d'utilisation du sol et du sous-sol de la voie publique*
- 05 - Alignement
- 06 - Droits et obligations des riverains de la voie publique
- 07 - Transfert de voies privées
- 08 - Eaux pluviales et voirie



Édition Novembre 2016

Généralités - Glossaire

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

La voirie routière constitue un ouvrage complexe d'un point de vue technique. Cette complexité est encore plus marquée d'un point de vue juridique.

Complexité de la propriété

La propriété de la voie peut être privée ou publique, et il en est de même pour son usage :

- la **propriété** de la voirie peut être privée, mais son usage être public. D'autre part, elle peut relever du domaine public, mais également du domaine privé de la personne publique, sans égard pour son mode d'acquisition ;
- la constitution de la voie publique peut être originale, c'est-à-dire relever de la création d'une

voie sur un terrain appartenant à la personne publique, comme elle peut être dérivée, procédant de l'acquisition à titre gratuit ou onéreux de voies privées ouvertes à la circulation publique ;

- elle bénéficie également de procédures originales d'acquisition en vue de sa création, de son élargissement ou de son extension, par le biais d'emplacements réservés (plan local d'urbanisme) ou de servitudes de reculement (plan d'alignement).

Complexité de la gestion

La gestion du domaine public routier peut être réalisée soit en régie directe, soit être déléguée :

La **gestion** de la voirie routière peut être directe, par son affectataire, ou déléguée à une autre personne publique, ou transférée à celle-ci, de plein droit ou par choix, si l'on se place dans le cadre d'une intercommunalité ou de la métropole de Lyon.

En tout cas, cette gestion suppose le bon entretien du domaine public routier et implique de coordonner l'ensemble des travaux et activités dont elle est le support ou l'objet, en articulant règlement de voirie et autorisations de travaux.

La gestion est rendue difficile par les confusions qui peuvent exister entre les mesures de police et les mesures de gestion qui garantissent toutes deux l'affectation de la voie par des biais différents. Ces confusions sont facilitées par le fait que ces mesures relèvent parfois de la même autorité, mais avec une fonction différente.

Cette gestion doit assurer un équilibre entre les utilisations « normales » de la voie, conformes à son affectation, et les utilisations privatives, réservées à certains utilisateurs, mais qui doivent être compatibles avec cette affectation (par exemple, taxis ou transports en commun en surface, passage de réseaux d'électricité en sous-sol).

Complexité des règles applicables

La difficulté juridique est amplifiée par le fait que de nombreux codes s'appliquent en même temps (Code général des collectivités territoriales, Code général de la propriété des personnes publiques, Code de la route, Code de la voirie routière) et que les pouvoirs de police qui en découlent peuvent être exercés par différentes autorités (maire, président de l'intercommunalité, président du conseil départemental ou préfet) en fonction du statut de la voie concernée, mais aussi des délégations de compétences accordées, ce qui n'en facilite pas la lisibilité.

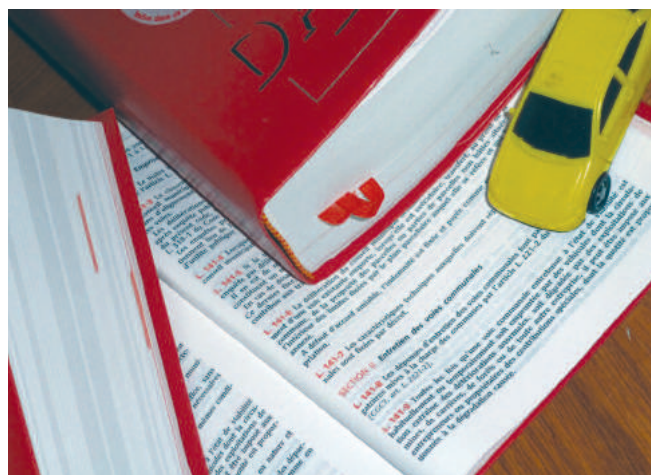
Ainsi, la **police** qui s'applique sur la voirie routière peut relever de la police générale de l'ordre public ou faire l'objet de polices spéciales en matière de circulation, de stationnement, de déchets ou de conservation.

Ces polices spéciales peuvent être transférées à l'autorité exécutive de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de communes dont la commune est membre, contrairement à la police de l'ordre public qui reste de la compétence exclusive du maire.

Cette superposition, conforme à la répartition des compétences, ne facilite pas l'organisation de ces compétences entre elles, d'autant moins qu'il faut composer avec le régime des traversées d'agglomération (commune traversée par une route départementale ou nationale) où plusieurs polices peuvent coexister et se rencontrer.

Les difficultés de connaissance et de lisibilité du droit applicable, et des responsabilités subséquentes tiennent principalement :

- à l'**intercommunalité** qui caractérise le plus souvent la gestion de la voie publique ;
- à la multiplicité des usages (piétons, véhicules automobiles, transports en communs et autres modes de déplacement, autres usages compatibles avec l'affectation principale) ;
- aux questions de superposition de compétences (voie relevant d'une collectivité traversant le territoire d'une autre collectivité).



Avec l'aimable autorisation des éditions Dalloz

Source : Philippe Bilet

Complexité du statut de certains usagers

Il faut également tenir compte du statut particulier des **riverains**.

Relevant d'un régime à part de celui des autres usagers de la voie publique, les riverains bénéficient d'aisances de voirie (droit d'accès, de vue et de déversement des eaux) en contrepartie desquelles ils sont soumis à certaines contraintes (servitude d'accès, de visibilité, d'ancrage, d'appui, et de recul).

Ils sont également tenus d'une obligation d'entretien des trottoirs et voies livrées à la circulation publique, sauf à acquitter une taxe de balayage.

La gestion de la voie doit tenir compte de leur existence de leurs droits, en contrepartie desquels ils sont tenus de supporter les travaux effectués sur le domaine public.

Il ne faut pas non plus perdre de vue l'équilibre qu'il convient de préserver avec les droits et obligations des autres usagers et leur obligation de supporter les travaux effectués sur le domaine public.

Complexité des régimes de responsabilité

Enfin, diverses responsabilités peuvent être recherchées en cas de dommage aux personnes et aux biens à l'occasion de l'utilisation du domaine public routier, lié à une carence dans l'exercice des pouvoirs de police destinés à régir son utilisation ou l'ordre public (défaut de signalisation...), ou à un défaut d'entretien (absence ou insuffisance de travaux ou d'entretien normal, caractérisant un dommage d'ouvrage public).

Cette responsabilité n'échoit cependant pas nécessairement à la personne publique en charge de sa gestion, selon qu'elle est mise en cause ou qu'est mise en cause l'autorité de police : un même dommage peut en effet avoir sa source dans plusieurs carences, comme un défaut d'entretien de la voie (gestion) non signalé (police).

Il faut également prendre en compte le comportement de la victime (allure excessive...), qui peut intervenir comme élément modérateur de responsabilité.

Appréhender globalement ces éléments ne permet pas d'en apprécier tous les détails et, paradoxalement, complexifie singulièrement la gestion de la voirie.

Ces considérations ont donc conduit à rédiger une série de fiches non exhaustives.

Elles donnent une information synthétique permettant de connaître le régime général applicable à une situation donnée et d'identifier les problèmes juridiques liés à ce thème.

Elles apportent des réponses à quelques sujets précis relatifs à la gestion du domaine public routier, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'agglomération.



Source : ATTF

*Qui est responsable d'un accident lié au nid de poule :
L'intercommunalité, la commune, le cycliste,
l'automobiliste, le piéton ?*

La rédaction de ces fiches relatives au régime juridique de gestion de la voirie routière a donc été conçue en isolant chaque problématique de façon à pouvoir l'appréhender plus facilement. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'une même question peut recouper plusieurs problèmes juridiques, impliquant de prendre connaissance d'autres fiches en parallèle, avant d'envisager de les réunir pour traiter le problème dans toutes ses composantes.

La série de fiches est la suivante :

- Fiche n° 00 : **Généralités - Glossaire** (terminologie juridique employée)
- Fiche n° 01 : **Répartition des compétences de police sur les voies publiques**
- Fiche n° 02 : **Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et voirie**
- Fiche n° 03 : **Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier : régime général**
- Fiche n° 04 : **Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier : conditions particulières d'utilisation du sol et du sous-sol de la voie publique**
- Fiche n° 05 : **Alignement**
- Fiche n° 06 : **Droits et obligations des riverains de la voie publique**
- Fiche n° 07 : **Transfert de voies privées**
- Fiche n° 08 : **Eaux pluviales et voirie**

Ces fiches seront mises à jour en prenant en compte les évolutions réglementaires ainsi que la jurisprudence.

Glossaire

La terminologie et les définitions retenues par ce glossaire sont juridiques et peuvent parfois différer du sens couramment employé en pratique.

C'est dans ce seul sens juridique qu'elles seront retenues dans les fiches, ce qui ne manquera pas, parfois, de surprendre le praticien.

A

Accessoire – Relèvent 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 (*C. gén. prop. personnes publiques, art. L. 2111-2*). Il peut y avoir un lien d'ordre purement matériel ou physique (critère de situation : biens situés au-dessus ou au-dessous d'un autre bien relevant du domaine public) ou un lien fonctionnel, entre le bien principal et le bien accessoire (critère de l'utilité : biens indispensables, nécessaires ou plus simplement utiles à l'usage du bien principal, dans le cadre d'une relation minimum d'objet et d'utilité entre la dépendance domaniale et le bien auquel il s'agit d'étendre la domanialité : trottoirs, talus, accotements, ouvrages d'art, arbres, ouvrages qui sont destinés à l'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales des immeubles limitrophes de la voie...).

Affectataire (et notions proches) – Personne publique à laquelle la voie publique est affectée, sans qu'elle en soit nécessairement propriétaire. La commune peut être à la fois propriétaire et affectataire de la voie. Le transfert de la voie à un établissement public de coopération intercommunale n'emporte pas transfert de propriété (la voie reste propriété de la commune) mais changement d'affectataire avec substitution de l'EPCI dans tous les droits et obligations du propriétaire, y compris la gestion.

Le permissionnaire, qui bénéficie d'un droit d'usage de la voie variable selon qu'il y a emprise ou non (permis de stationnement dans le 2^e cas, permission de voirie dans le 1^{er} cas) est également affectataire, dans les limites de l'autorisation d'occupation dont il bénéficie. Il n'a la gestion que de ses propres équipements, contrairement à la personne publique propriétaire de la voie, qui en assure également la gestion, sauf pour elle à l'avoir déléguée.

Agglomération – 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 (*C. route, art. R.110-2*).

Aire piétonne – Emprise affectée, de manière temporaire ou permanente, à la circulation des piétons et à l'intérieur du périmètre de laquelle la circulation des véhicules est soumise à des prescriptions particulières (*C. route, art. R. 110-2*).

Alignement - Détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines, soit par un **plan d'alignement**, soit par un arrêté individuel d'alignement (*C. voirie routière, art. L. 112-1*).

Alignement individuel – Arrêté par lequel l'autorité administrative reconnaît les limites de fait de la voie publique au droit d'une propriété riveraine donnée (*C. voirie routière, art. L. 112-1*).

Alignement (Plan d') – v. Plan d'alignement.

Aissance de voirie – Droits particuliers dont bénéficient les **riverains** des **voies publiques**, qui comprennent le **droit d'accès**, le **droit de vue** et le **droit de déversement des eaux**.

Assiette – Partie du terrain occupée par la route et les dépendances indispensables à sa tenue (plateforme, fossés et talus).

B

Bande cyclable [v. aussi **Piste cyclable**]

– Voie réservée exclusivement aux cycles à deux ou trois roues sur une chaussée à plusieurs voies (*C. route, art. R. 110-2*).

C

Chaussée – Partie de la route normalement utilisée pour la circulation des véhicules.

Codes

Code de la route : regroupe les dispositions relatives à l'utilisation des voies publiques par les usagers (piétons, cyclistes, deux-roues à moteur, automobilistes...) (responsabilité, conducteur, véhicule, usage des voies...).

Code de la voirie routière : regroupe les dispositions relatives aux voies routières publiques ou privées (dispositions communes aux voies du domaine public routier, voirie nationale, voirie départementale, voirie communale, voies à statut particulier, voies n'appartenant pas au domaine public routier).

Code général des collectivités territoriales : regroupe les dispositions relatives au droit des collectivités territoriales (principes généraux de la décentralisation, biens des collectivités territoriales, services publics locaux, dispositions économiques, dispositions relatives aux communes, départements et régions, coopération locale).

Code général de la propriété des personnes publiques : regroupe les dispositions relatives aux biens appartenant aux personnes publiques (modes et procédures d'acquisition, domaine public et domaine privé, contentieux y afférent, réalisations d'opérations immobilières et outre-mer).

Code de l'urbanisme : Regroupe les dispositions relatives à la planification et à l'occupation des sols, concernant notamment l'équipement des zones (tracé et caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer), la position des constructions par rapport à la voirie, les emplacements réservés aux voies ainsi le transfert de propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans le domaine public de la commune.

Contravention de grande voirie – Infraction réprimée par une sanction punitive (amende) et restitutive (remise en état) instituée par la loi ou par décret, selon le montant de l'amende encourue, en vue de la répression des manquements à la réglementation qui a pour objet de protéger soit l'intégrité ou l'utilisation du domaine public, soit une servitude administrative (*C. gén. prop. personnes publiques, art. L. 2132-2*) Contrairement à ce que sa dénomination pourrait laisser penser, cette contravention ne protège pas le domaine public routier.

Contravention de voirie routière – Infraction constituée par une ou plusieurs actions non autorisées portant ou de nature à porter atteinte à l'intégrité, à la destination ou à l'utilisation du domaine public routier ou de ses dépendances, ainsi qu'à celle des ouvrages, installations, plantations établis sur ledit domaine et matériaux qui y sont déposés (*C. voirie routière, art. R. 116-2*).

Coordination de travaux – Procédure annuelle au terme de laquelle le maire fixe un calendrier relatif à la réalisation de l'ensemble des travaux à exécuter sur les voies publiques situées à l'intérieur de l'agglomération et sur leurs dépendances, sur la base des programmes de travaux qui lui ont été adressés par les propriétaires, affectataires des voies, permissionnaires, concessionnaires et occupants de droit (*C. voirie routière, art. R. 115-1 à R. 115-4*).

D

Déclassement (domaine public) – Procédure conduite par la personne publique propriétaire de la dépendance domaniale et au terme de laquelle cette dépendance sort du domaine public pour rentrer dans le domaine privé de cette personne, après sa désaffectation.

Dépendance (du domaine public) – Élément du domaine public. Il ne faut pas confondre dépendance et accessoire : par exemple la voie publique constitue une dépendance du domaine public routier à titre principal et y sont rattachés des accessoires facilitant son usage (trottoir, accotement...).

Domaine privé – Ensemble des biens appartenant à une personne publique qui ne relèvent pas de son **domaine public** ou qui, bien qu'affectés à l'usage du public et appartenant à une personne publique, relèvent de ce domaine privé par détermination de la loi (*exemple : chemins ruraux – C. rur. et pêche maritime, art. L. 161-1*).

Domaine public - Ensemble des biens appartenant à une personne publique 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. En font également partie les **accessoires** indissociables (*C. gén. prop. personnes publiques, art. L. 2111-1 et 2*).

Domaine public routier – Ensemble des biens appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements et aux établissements publics qui sont affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées (*C. gén. prop. personnes publiques, art. L. 2111-14 – C. voirie routière, art. L. 111-1*). En font également partie les **accessoires** (sous-sol, talus, accotements et fossés...).

Droit d'accès – Droit permettant au riverain d'une voie publique d'accéder et de sortir de l'immeuble à pied ou avec un véhicule, sans limitation autre que la conservation du domaine public ou les exigences de la circulation.

Droit de déversement des eaux – Droit dont bénéficie le riverain d'une voie publique d'y déverser les eaux pluviales et les eaux de source s'écoulant naturellement de son fonds, sans que la main de l'homme y ait contribué ainsi que les eaux en provenance de l'égout des toits.

Droit de vue – Droit dont bénéficie le riverain d'une voie publique en vue du maintien ou de l'ouverture de fenêtres sur cette voie.

E

Emprise – Surface du terrain appartenant à la personne publique et affectée à la voirie routière ainsi qu'à ses dépendances, c'est-à-dire les éléments autres que la chaussée nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route et à la sécurité des usagers.

EPCI à fiscalité propre – Structure intercommunale qui peut prélever certains impôts, sous la forme d'une fiscalité additionnelle à celle perçue par les communes membres, ou, pour certains d'entre eux, en lieu et place des communes membres (cotisation foncière des entreprises, qui remplace la taxe professionnelle unique), dont elles votent le taux d'imposition.

Sont concernés les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles (à l'exception de celle de Lyon qui constitue une collectivité territoriale particulière) et les syndicats d'agglomération nouvelle.

Elle se différencie des EPCI sans fiscalité propre qui se partagent entre syndicat intercommunal à vocation unique, syndicat intercommunal à vocation multiple, syndicat mixte et pôle métropolitain. Si leurs ressources proviennent pour l'essentiel de cotisations versées par les communes membres, il leur est possible de percevoir une fiscalité additionnelle à celle des communes, mais sans pouvoir en voter le taux (il ne faut pas confondre cette fiscalité avec la redevance, qui caractérise le prix du service rendu).

G

Gestionnaire – v. Affectataire.

N

Nivellement – v. Plan de nivellement.

O

Occupant (du domaine public) – Personne qui, autorisée ou non, occupe à titre précaire et révocable une dépendance du domaine public.

P

Permis de stationnement – Autorisation unilatérale d'occupation du domaine public ne comportant pas d'emprise (ancrage, scellement). Précaire et révocable, elle est délivrée par l'autorité administrative chargée de la police de la circulation.

Permission de voirie – Autorisation unilatérale d'occupation du domaine public comportant des travaux modifiant l'assiette (la structure) du domaine. Précaire et révocable, elle est délivrée par la personne publique chargée de la gestion du domaine (généralement le propriétaire du domaine en charge de la police de sa conservation).

Piste cyclable [v. aussi **Bande cyclable**] – Chaussée exclusivement réservée aux cycles à deux ou trois roues (*C. route, art. R. 110-2*) et séparée physiquement des autres voies.

Place – Espace ouvert où aboutissent une ou plusieurs voies publiques et où, à la différence du carrefour, la disposition des lieux permet d'y organiser conjointement la circulation et d'autres activités.

Plan d'alignement – Document qui détermine, après enquête publique, la limite entre voie publique et propriétés riveraines (*C. voirie routière, art. L. 112-1*).

Plan de nivellement – Acte par lequel l'autorité administrative fixe de manière unilatérale le niveau de la voie publique au droit des propriétés riveraines, permettant ainsi à la personne publique affectataire de procéder aux remblais et déblais nécessaires et aux propriétaires riverains de connaître les conditions de définition de leur accès à la voie.

Propriétaire du domaine public – v. affectataire.

R

Reculement (servitude de) – Contrainte liée au **plan d'alignement** qui impose au propriétaire de céder les parcelles ou portions de parcelles non bâties placées en avant de l'alignement.

Sauf dérogation sur autorisation expresse, elle interdit également au propriétaire d'un terrain bâti ou clos de murs d'effectuer des travaux confortatifs sur les murs de façade de la construction ou de la clôture, jusqu'à péril et démolition de la structure, permettant ainsi à la personne publique de prendre possession de la surface concernée au prix du terrain nu.

Règlement de voirie – Arrêté pris par l'autorité compétente définissant les modalités de coordination administratives et techniques relatives à l'occupation temporaire du domaine public et à l'exécution des travaux de voirie ou de réseaux.

Règlement sanitaire départemental – Arrêté qui fixe les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme en complément de celles qui sont prévues par le code de la santé publique. Arrêté à l'échelon national sous la forme d'un règlement type, il est repris et peut être complété par le préfet à l'échelon du département et par le maire à l'échelon de la commune, autorités qui sont chargées de son application dans le cadre de leurs compétences respectives (*C. santé publ., art. L. 1311-1 et L. 1311-2*).

Il comporte des dispositions relatives à la propreté des voies et des espaces libres, comme le balayage des voies publiques et les abords des chantiers (art. 99-1 s.) et des dispositions relatives à la salubrité des voies privées (art. 100-1 s.).

Riverain – Propriétaire ou ayant-droit dont le bien immobilier est situé au droit du **domaine public routier**.

Route à grande circulation – Routes qui permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire, et justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de la circulation. La liste en est fixée par décret, après avis des collectivités et des groupements propriétaires des voies (*C.route, art. L. 110-3*). V. décret n° 2009-615 du 3 juin 2009 fixant la liste des routes à grande circulation, modifié notamment par le décret n° 2010-578 du 31 mai 2010 (*JO 2 juin 2010*) et le décret n° 2016-762 du 8 juin 2016 (*JO 10 juin 2016*).

Rue – Voie publique située en agglomération, qui est bordée en tout ou partie d'immeubles et qui donne accès à des activités riveraines. Elle est caractérisée par le partage de l'espace entre les différents usagers.

T

Transfert – Procédure d'intégration à titre gratuit d'une **voie privée** ouverte à la circulation publique dans le **domaine public** communal.

Trottoir – Partie latérale d'une voie publique, spécialement aménagée pour la circulation des piétons et réservée à cette fin, nonobstant des aménagements compatibles avec cette circulation (dépôts de déchets, aires de stationnement pour cycles, terrasses de restaurant...).

Elle est séparée des autres parties de la voie publique par des éléments identifiables par tous les usagers.

V

Voie privée – Voie appartenant à une ou plusieurs personnes privées, réservée à la circulation des véhicules et des personnes qu'elles autorisent. Cette voie bénéficie de plein droit d'un débouché sur la voie publique, tout conducteur étant toutefois tenu de respecter les règles de priorité sur cette voie, à l'entrée comme à la sortie de celle-ci.

Si la voie privée est ouverte à la circulation publique, les règles du code de la route s'y appliquent, ainsi que les pouvoirs de police du maire.

L'ouverture à la circulation publique d'une voie privée située dans un ensemble d'habitations peut fonder un transfert de plein droit et gratuit dans le domaine public routier de la commune.

Voie propre – Voie réservée à un ou plusieurs types de véhicules donnés, délimitée à cette fin par une ligne continue ou un obstacle continu quelconque (terre-plein...) qui la sépare des autres voies de circulation.

Voie publique – Voie appartenant à une personne publique et affectée à la circulation publique générale, ou à la circulation de certains types de véhicules. Sa distinction avec la **voirie** est purement formelle, qui tient pour l'une à son approche par le code de la route et, pour l'autre, par le code de la voirie routière.

Voirie routière – Ensemble des voies de communication affectées à la circulation publique, constitué de la chaussée sur laquelle s'effectue la circulation ainsi que de toutes les dépendances nécessaires à son usage, son aménagement et sa conservation (accotements, trottoirs, aires de stationnement, éclairage, signalisation...).

Z

Zone 30 – Section ou ensemble de sections de voies constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers.

La vitesse des véhicules y est limitée à 30 km/h. Toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes, sauf dispositions contraires prises par l'autorité investie du pouvoir de police.

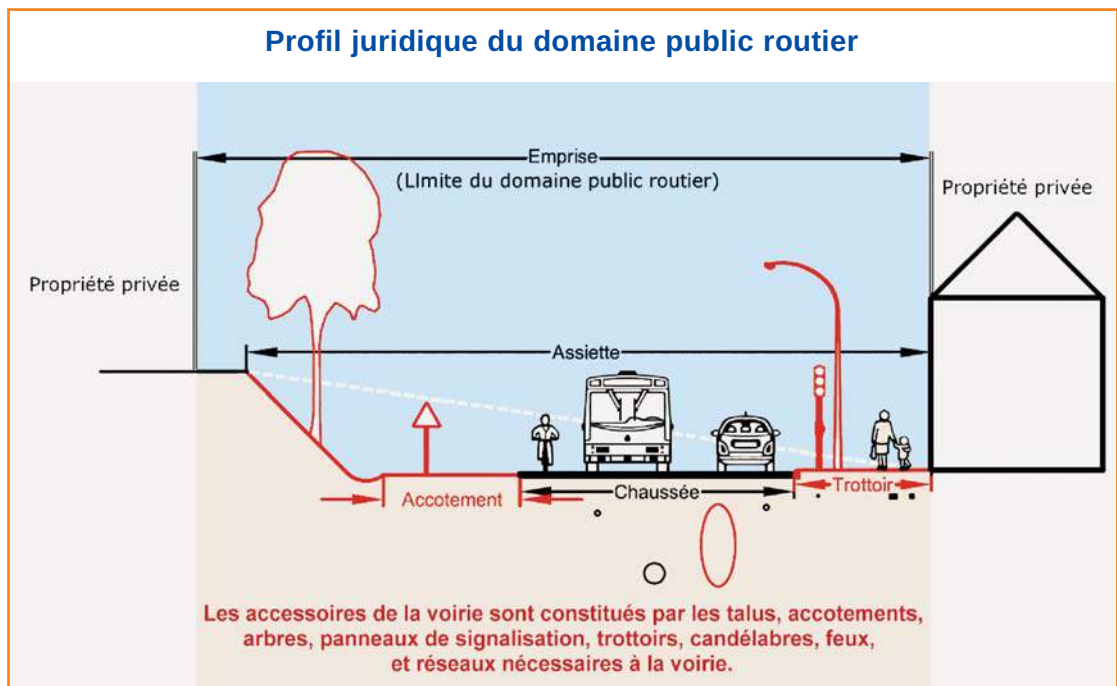
Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation et l'ensemble de la zone est aménagée de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable (*C. route, art. R. 110-2*).

Zone à circulation restreinte – Zone à l'intérieur de laquelle le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation peuvent, sauf dérogation motivée, fixer des mesures de restriction de circulation pour certaines catégories de véhicules en fonction de leur nature et de leur usage en vue de lutter contre la pollution atmosphérique (*CGCT, art. L. 2213-4-1 et R. 2213-1-0-1 et C. route, art. R. 411-19-1*).

Zone de rencontre – Section ou ensemble de sections de voies en agglomération constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers, à l'intérieur de laquelle les piétons sont autorisés à se déplacer sur toute la largeur de la chaussée sans y stationner et sont prioritaires sur les véhicules.

La vitesse des véhicules y est limitée à 20 km/h. Toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes, sauf dispositions contraires prises par l'autorité investie du pouvoir de police.

Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation et l'ensemble de la zone est aménagé de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable (*C. route, art. R. 110-2*).



Collection

Références

ISSN : 2276-0164

2016 / 61

*mise à jour
novembre 2016*

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffly, ATTF - Claude Faure, AITF
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts

Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

© 2016 - Cerema
La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Répartition des compétences de police sur les voies publiques

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

La police qui s'exerce sur les voies publiques est plurielle et il faut distinguer :

- la **police générale de l'ordre public** ;
- la **police spéciale de la circulation et du stationnement** ;
- la **police de la conservation** ;
- sans oublier des polices spéciales plus circonstanciées, comme la **police de la collecte des déchets sur la voie publique**.

Bien que relevant parfois de la même autorité, ces polices n'ont pas les mêmes finalités ni les mêmes fondements. Elles peuvent être :

- à compétence unique du maire (police générale de l'ordre public),
- à compétence partagée selon la nature des voies en cause (police de la circulation et du stationnement, police de la conservation).

Ces pouvoirs peuvent se superposer, c'est-à-dire s'appliquer en même temps sur le même espace, dès lors que police générale et polices spéciales n'ont pas nécessairement le même champ ni ne relèvent de la même autorité (collecte des déchets, stationnement...).

Il ne faut également pas confondre compétence de police (réglementation de l'usage de la voie et de ses accessoires) et compétence de gestion (autorisations d'utilisation : permission de voirie). Les permissions de voirie relèvent ainsi de la compétence de l'affectataire du domaine chargé de la police de la conservation. Même en agglomération, elles sont délivrées par le gestionnaire de la voie : le Préfet pour les routes nationales et le Président du conseil départemental pour les routes départementales, alors que la police de l'ordre public reste toujours de la compétence exclusive du maire.

Enfin, dans des cas limitativement énumérés, certaines polices spéciales (notamment : police de l'assainissement ; police de la circulation et du stationnement ; police de la collecte des déchets ménagers et assimilés ; délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi), doivent être transférées au président de l'EPCI, de la métropole de Lyon ou du groupement de communes dans les conditions fixées en dernier lieu par la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014, l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon et la loi NOTRE n° 2015-991 du 7 août 2015.

En l'absence de disposition légale expresse, les autres polices spéciales ne sont ni déléguables, ni transférables.

La police générale de l'ordre public

Définition et champ d'application

Selon l'article L.2212-2 CGCT, la police municipale « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend **notamment** : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements... ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ».

L'utilisation de l'adverbe « *notamment* » lui donne un champ d'application très large, qui intègre la circulation et le stationnement au titre de la commodité du passage dans les rues.

Cependant, dans la mesure où ces objets font également l'objet d'une police spéciale, l'exercice de ces deux compétences en matière de circulation et de stationnement au titre du pouvoir de police générale est limité par l'existence de cette police spéciale.

Le maire ne pourra ainsi exercer sa police générale de l'ordre public dans ces deux domaines que dans des situations particulières, afin d'y remédier provisoirement (comme, par exemple, remédier à une situation urgente en l'absence d'intervention du président de l'EPCI ou de la métropole de Lyon normalement compétent).



Bacs sur trottoir

Source : Cerema Méditerranée



Étalage d'une épicerie qui ne laisse pas une largeur suffisante de cheminement

Source : Cerema Territoires et ville

Une compétence quasi exclusive

La police générale de l'ordre public relève de la seule compétence du maire et n'est pas déléguable ou transférable au président du groupement de communes ou du conseil de la métropole de Lyon, quel que soit le degré d'intégration de la commune.

Toutefois, en cas de carence du maire et après mise en demeure restée sans effet, le préfet peut se substituer à lui pour exercer cette compétence. L'urgence de la situation à régler lui permet toutefois de passer outre cette procédure de mise en demeure préalable (CGCT, art. L.2215-1).

Dans cette situation, le président de l'intercommunalité n'a pas plus de compétence que précédemment.

La police de l'ordre public s'applique sur l'ensemble du territoire de la commune hors et en agglomération quel que soit le type de voie (RN, RD, VC), y compris sur les voies privées, sous réserve qu'elles soient ouvertes à la circulation publique.

Cas particulier de l'élagage

Au titre de son pouvoir de police municipale, le maire peut imposer aux propriétaires « de procéder aux travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté et la commodité du passage ». Il y procède d'office aux frais de ces propriétaires après mise en demeure restée sans résultat (CGCT, art. L. 2212-2-2).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a complété ce dispositif en prévoyant que « En dehors des agglomérations, le président du conseil départemental exerce, en matière d'entretien des plantations privées pouvant constituer des menaces pour les voies départementales, les compétences attribuées au maire par l'article L. 2212-2-2 CGCT » (C. voirie routière, art. L. 131-7-1).

Une compétence encadrée

Comme le précise la jurisprudence, l'autorité de police ne peut pas exercer sans limite son pouvoir sur le domaine public routier :

- la mesure doit être justifiée par la prévention d'un risque d'atteinte à l'ordre public (accident de la circulation...);
- la mesure doit être nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, à peine de porter une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ou à la liberté d'aller et venir, par exemple.

Articulation avec des polices spéciales

Dès lors qu'il existe une police spéciale de la circulation et du stationnement, à l'intérieur des agglomérations (maire, président de l'EPCI ou du conseil de métropole de Lyon), sur les routes nationales (préfet) ou départementales (président du conseil départemental), cette police spéciale limite l'exercice par le maire de ses compétences de police générale de l'ordre public :

- il peut exercer ses pouvoirs de police générale dans la plénitude de ses compétences sur les voies communales à l'extérieur de l'agglomération ;
- il ne peut toutefois exercer ses pouvoirs de police générale, sur l'ensemble de ces voies, qu'en cas d'urgence justifiée par un péril grave et imminent. La mesure doit alors être provisoire (interdiction temporaire de la circulation, mise en place d'une déviation...), le temps pour l'autorité de police spéciale normalement compétente d'intervenir, et la mesure prise par le maire cesse avec cette intervention. Il en va ainsi, même si le maire est également l'autorité de police spéciale de la circulation et du stationnement. Une compétence ne peut pas substituer l'autre et sa mesure doit intervenir sur le bon fondement, à peine d'illégalité.

À défaut d'urgence, cette substitution est illégale : le Conseil d'État a ainsi jugé qu'en interdisant la circulation de véhicules de plus de 3,5 tonnes sur une route départementale, le maire a empiété sur les prérogatives du président du conseil départemental, cet arrêté ayant « pour objet et pour effet de réglementer la circulation... dans une portion située hors de l'agglomération » (CE, 1^{er} mars 1993, Sté Entreprise Nabrin, req. n°102785).

Articulation avec la gestion

Une confusion peut exister quant à l'autorité compétente pour intervenir dès lors que le même objet peut relever de chacune d'entre elles à un titre différent.

Ainsi, s'agissant par exemple d'un nid de poule, sa suppression relève naturellement de la personne publique en charge de la gestion de la voie mais elle peut également relever de la compétence de police générale de l'ordre public du maire au titre de la sécurité publique jusqu'à l'intervention de la personne publique gestionnaire (la mise en place d'une signalisation appropriée peut cependant être suffisante pour répondre aux exigences de l'ordre public).

Dans le premier cas, les frais incombent à la collectivité dont relève cette voie ; dans le second cas, ces frais sont à la charge exclusive de la commune sans qu'elle puisse prétendre à remboursement du fait d'une intervention au nom de l'ordre public.

De ce fait, la victime d'une dégradation de la voie pourra se retourner soit contre la collectivité dont relève la voie soit contre la commune au nom de laquelle le maire est intervenu au titre de son pouvoir de police, ou n'est pas intervenu, ou est intervenu de façon insuffisante ou tardivement.

Cette partition est possible même si la voie relève de la commune au nom de laquelle le maire est intervenu : dans le premier cas la victime pourra agir en responsabilité pour défaut d'entretien normal de l'ouvrage public, dans le second cas elle pourra agir en responsabilité pour faute de l'autorité de police.



Dégradation de la voie

Sur l'articulation des autorisations privatives d'occupation du domaine public routier avec la police générale de l'ordre public, voir Fiche n° 03.

Principes généraux

Champ d'application et définition

La police de la circulation permet au maire de définir, notamment, le sens et la vitesse de circulation sur la voie publique en tenant compte des caractéristiques des voies et du secteur tandis que la police du stationnement sur la voie publique lui permet notamment de délimiter des zones de

stationnement, payant ou non (CGCT, art. L. 2213-1 à L. 2213-6) (v. *Circ. 15 juillet 1982 relative au stationnement payant* : JO 11 sept. 1982).

La police de la circulation, comme celle du stationnement, est une police spéciale : elle ne peut être exercée que par l'autorité qui en est titulaire en vue d'un objet spécifique et dans le cadre territorial qui lui est assigné.

Répartition des compétences pour le stationnement payant sur la voie publique

Maire : arrête les modalités du stationnement sur la voie publique pour tenir compte des conditions de la circulation, dans le respect du principe d'égalité des usagers de la voie publique et sous réserve de ne pas porter atteinte au droit de desserte des riverains (v. fiche n° 04). Le maire peut ainsi, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation, la navigation et la liberté du commerce » (CGCT, art L.2213-6).

Conseil municipal : approuve le principe de la taxe de stationnement et fixe son taux, dès lors que « les recettes non fiscales de la section de fonctionnement peuvent comprendre (...) le produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics » (CGCT, art L. 2331-4, 8°).

Toutefois, à compter du 1^{er} janvier 2016, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, modifié par l'ordonnance n° 2015-401 du 9 avril 2015 relative à la gestion, au recouvrement et à la contestation du forfait de post-stationnement prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, la répartition des compétences est quelque peu modifiée du fait, notamment, de la dépenalisation du stationnement sur voirie par la création d'un forfait de post-stationnement (FPS) dû pour non-paiement ou pour dépassement d'horaire. L'amende pénale qui sanctionnait les infractions au stationnement payant sur voirie est remplacée par une redevance imposable à l'automobiliste de payer – de façon majorée – son temps d'occupation.

Le maire reste seul compétent pour déterminer les lieux, jours et heures où l'arrêt et le stationnement des véhicules est règlementé eu égard aux exigences de la circulation (CGCT, art. L. 2213-2) tandis que le conseil municipal (ou organe délibérant équivalent de l'EPCI ou syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains) est compétent pour instituer la redevance de stationnement et le FPS qui y est lié (compatibles avec les dispositions du plan de déplacements urbains, s'il existe), leurs tarifs respectifs ainsi que les conditions de gestion du service de stationnement (CGCT, art. L. 2213-6).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a complété ce dispositif en prévoyant que « Hors Ile-de-France, les recettes issues des forfaits de post-stationnement sont perçues par la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte ayant institué la redevance. Celui-ci les reverse à la commune, à l'établissement public de coopération intercommunale ou au syndicat mixte compétent (...), déduction faite des coûts de mise en œuvre des forfaits de post-stationnement » (CGCT, art. L. 2333-87).

Les modalités d'application de ce dispositif ont été définies par le décret n° 2015-646 du 10 juin 2015 relatif à la commission du contentieux du stationnement payant (JO 12 juin 2015, p. 9697 – CGCT, art. R. 2333-120-20 et s.), le décret n° 2015-557 du 20 mai 2015 relatif à la redevance de stationnement des véhicules sur voirie prévue à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales (JO 22 mai 2015 – CGCT, art. R. 2333-120-1 et s.) et le décret n° 2015-1474 du 12 novembre 2015 relatif au recouvrement du forfait de post-stationnement payant et de la majoration qui lui est appliquée (JO 14 nov. 2015, p. 21294 – CGCT, art. R. 2333-120-17-1 et s.). La date d'entrée en vigueur du dispositif, fixée initialement au 1^{er} octobre 2016, a été reportée au 1^{er} janvier 2018 par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Le dispositif institué par la loi n° 2015-300 du 18 mars 2015 visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement s'articule avec ce nouveau régime de compétences : la carte de stationnement pour personnes handicapées « permet à son titulaire ou à la tierce personne l'accompagnant d'utiliser, à titre gratuit et sans limitation de la durée de stationnement, toutes les places de stationnement ouvertes au public », mais « les autorités compétentes en matière de circulation et de stationnement peuvent fixer une durée maximale de stationnement qui ne peut être inférieure à douze heures ». « Les mêmes autorités peuvent également prévoir que, pour les parcs de stationnement disposant de bornes d'entrée et de sortie accessibles aux personnes handicapées depuis leur véhicule, les titulaires de cette carte sont soumis au paiement de la redevance de stationnement en vigueur » (C. action sociale et des familles, art. L. 241-3-2).

v. Cerema, *Décentralisation du stationnement payant sur voirie. Guide de recommandations à l'attention des collectivités territoriales*, oct. 2015.

Selon l'article L. 2213-1 CGCT, 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 dans le département sur les routes à grande circulation (C. route, art. L. 411-4). Les limites des agglomérations sont fixées par arrêté du maire (C. route, art. R. 411-2).

Par dérogation, des décrets peuvent transférer au préfet la police de la circulation sur certaines sections des routes à grande circulation.

Transfert de compétences

Par dérogation aux dispositions des articles L. 2213-1 à L. 2213-6 et L. 2213-33 CGCT, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres transfèrent au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent en matière de police spéciale de la circulation et du stationnement ainsi qu'en matière de délivrance aux exploitants de taxi des autorisations de stationnement sur la voie publique. Dans ce dernier cas, ces autorisations de stationnement peuvent être limitées à une ou plusieurs communes membres (CGCT, art. L. 5211-9-2).

Dans les 6 mois qui suivent la date de l'élection du président de l'EPCI ou la date à laquelle les compétences ont été transférées à l'EPCI, plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun de ces domaines, au transfert des pouvoirs de police. Il est alors mis fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition. En outre, si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police dans tel ou tel domaine, le président de l'EPCI peut renoncer à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires de toutes les communes membres dans le domaine concerné lui soient transférés de plein droit : il notifie alors sa décision à chacun des maires dans un délai de 6 mois à compter de la réception de la première notification d'opposition. Le transfert des pouvoirs de police concernés prend alors fin à compter de cette notification.

Lorsqu'il y a eu transfert de compétence, les arrêtés de police sont édictés par le président de l'EPCI qui en informe le ou les maires des communes concernées en leur transmettant copie de son arrêté.

Cas particulier de la métropole de Lyon

Le président du conseil de la métropole exerce les prérogatives relatives à la police de la circulation définies aux articles L. 2213-1, L. 2213-3, L. 2213-4, L. 2213-5 et L. 2213-6-1 CGCT sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans la métropole sur les routes à grande circulation.

À l'extérieur des agglomérations, il exerce également la police de la circulation sur les voies du domaine public routier des communes et de la métropole, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans la métropole sur les routes à grande circulation.

Par dérogation à l'article L. 2213-33 CGCT, il délivre aux exploitants de taxi les autorisations de stationnement sur la voie publique. L'autorisation de stationnement peut être limitée à une ou plusieurs communes situées sur le territoire de la métropole.

De leur côté, les maires des communes situées sur le territoire de la métropole exercent les prérogatives relatives à la police du stationnement définies aux articles L. 2213-2, L. 2213-3, L. 2213-3-1 et L. 2213-6 sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur des agglomérations et sur les voies du domaine public routier des communes et de la métropole à l'extérieur des agglomérations.

Ils doivent cependant transmettre pour avis au président du conseil de la métropole leurs projets d'actes réglementaires en matière de stationnement. Cet avis est réputé rendu en l'absence de réponse du président du conseil de la métropole dans un délai de quinze jours francs à compter de la réception de la demande d'avis (CGCT, art. L. 3642-2).

Une convention passée par une commune pour la gestion du stationnement sur la voie publique qui prévoit que les agents municipaux chargés de la constatation des infractions au stationnement payant seront mis à la disposition de la société contractant et qui fixe le nombre des emplacements de stationnement payant sur la voie publique, lequel ne peut être unilatéralement modifié par la commune que dans une certaine limite du nombre total des emplacements, confie à la société cocontractante des prérogatives de police de stationnement sur la voie publique qui ne peuvent légalement être déléguées (Conseil d'État, 1^{er} avril 1994, Cne de Menton, n° 144152).

Cette dernière peut toutefois déléguer l'installation et l'entretien des parcmètres, la mise en place de la signalisation et relever les droits de stationnement dans les parcmètres, sous réserve de leur remise au receveur général.

Répartition des compétences

- le **maire** (ou le président de l'EPCI après transfert), exerce ce pouvoir, pour la circulation et le stationnement, « 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 » (CGCT, art. L. 2213-1 à L. 2213-6) ;
À 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 de département sur les routes à grande circulation.
- le **président du conseil départemental** exerce ce pouvoir, notamment en ce qui concerne la circulation sur les routes départementales à l'extérieur des agglomérations (CGCT, art. L. 3221-4 et 5) ;
- le **président du conseil de la métropole de Lyon** exerce ce pouvoir en ce qui concerne la circulation sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur des agglomérations (sauf sur les routes à grande circulation). À l'extérieur des agglomérations, il exerce cette police sur les voies du domaine public routier des communes et de la métropole (sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet dans la métropole sur les routes à grande circulation). Toutefois, les maires des communes situées sur le territoire de la métropole continuent d'exercer la police du stationnement sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur des agglomérations et sur les voies du domaine public routier des communes et de la métropole à l'extérieur des agglomérations (CGCT, art. L. 3642-2).
- le **préfet** exerce ce pouvoir :
 - sur les routes nationales à l'extérieur des agglomérations, et sur les autoroutes pour la circulation ;
 - sur certaines sections des routes à grande circulation à l'intérieur des agglomérations, lorsque la compétence du maire, en matière de circulation, lui a été transférée par décret (CGCT, art. L. 2213-1, al.3) ;
 - sur toutes les autres voies, en matière de circulation routière, en sa qualité d'autorité de police générale dans le département, lorsqu'il prend des mesures relatives au bon ordre et à la sécurité publique dont le champ d'application excède le territoire d'une commune (C. route, art. R. 411-5) (comme la réglementation des véhicules de transports de matières dangereuses) ;
 - sur toutes les autres voies pour la circulation, par substitution de l'autorité normalement compétente - maire (CGCT, art. L. 2215-1) ou président du conseil départemental (art. L. 3221-5) - en cas de carence et après mise en demeure restée sans effet (C. route, art. R. 411-5).

Toutefois, le préfet peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président de l'EPCI à fiscalité propre ou du conseil de la métropole de Lyon et après mise en demeure restée sans résultat, exercer les attributions en matière de police de la circulation et du stationnement. Les frais afférents aux mesures prises par le préfet sont alors à la charge de l'EPCI ou de la métropole.

Le maire peut également, en cas d'urgence justifiée par un péril grave et imminent, exercer son pouvoir de police générale de l'ordre public sur les voies départementales et nationales, à l'intérieur comme à l'extérieur des agglomérations (CGCT, art. L. 2212-2).

Les règles de circulation concernant les agglomérations, les aires piétonnes, les arrêts et stationnements, les bandes et pistes cyclables, les bandes d'arrêt d'urgence, les bretelles de raccordement autoroutière, les carrefours à sens giratoire, la chaussée, les voies de circulation et les zones 30 « sont rendues applicables par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police constatant l'aménagement cohérent des zones et la mise en place de la signalisation correspondante » (C. route, art. R. 411-3) (Sur l'articulation des compétences entre commune et communauté urbaine en matière de création de piste cyclable et de signalisation, v. CAA Marseille, 15 déc. 2009, Ville de Marseille, req. n° 09MA00773. Sur les conditions de sécurité de la circulation sur ces pistes, v. CAA Marseille, 24 oct. 2014, Assoc. "Vélo-en-Têt", req. n° 12MA04902).

Objets

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

- 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 ;

À compter du 1^{er} juillet 2015 et jusqu'au 1^{er} janvier 2017, le maire d'une commune située dans une zone pour laquelle un plan de protection de l'atmosphère a été adopté peut, par arrêté motivé, étendre à l'ensemble des voies de la commune l'interdiction d'accès à certaines heures prise sur le fondement du 1^o de l'article L. 2213-2 CGCT (possibilité d'interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou de réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules) à l'encontre des véhicules qui contribuent significativement à la pollution atmosphérique.

Cet arrêté fixe la liste des véhicules concernés et celle des véhicules bénéficiant d'une dérogation à cette interdiction d'accès (Loi n° 2015-992 du 17 août 2015, art. 49).

Par ailleurs, en cas de mauvaise qualité de l'air, le maire peut réduire la vitesse de circulation en dessous des limites prévues par le code de la route sur tout ou partie des voies de l'agglomération (sur la répartition des compétences en fonction des voies concernées, v. circ. du 24 novembre 2015 relative à la limitation de vitesse sur autoroute pour des motifs de qualité de l'air).

- réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains ;
- 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 de stationnement prévue à l'article L.241-3-2 du code de l'action sociale et des familles (carte de stationnement pour personnes handicapées) et aux véhicules bénéficiant du label « autopartage » (CGCT, art. L.2213-2).



Le maire peut aussi, par arrêté motivé, eu égard à une nécessité de sécurité et de circulation routières, de mobilité ou de protection de l'environnement, fixer pour tout ou partie des voies de l'agglomération ouvertes à la circulation publique une vitesse maximale autorisée inférieure à celle prévue par le code de la route (CGCT art. L.2213-1-1).

Il peut également :

- 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 ;
- 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 (CGCT, art. L.2213-3).

Il peut aussi, par arrêté motivé :

- interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour

assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels (CGCT, art. L.2213-4).

- interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies aux véhicules de transport de matières dangereuses visées par la directive 82/501 du conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles et de nature à compromettre la sécurité publique (CGCT, art. L.2213-5).

[NB : Cette directive a été abrogée et remplacée par la directive n° 96/82 du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses abrogée et remplacée le 1^{er} juin 2015 par la directive n° 2012/18 du 4 juillet 2012 relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Il convient désormais de s'y référer s'agissant des matières dangereuses en cause, nonobstant le fait que le CGCT n'a pas été mis à jour sur ce point].

Le maire peut enfin :

- délivrer des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce (CGCT, art. L.2213-6).
- soumettre au paiement d'un droit l'accès des personnes à certaines voies ou à certaines portions de voies ou à certains secteurs de la commune à l'occasion de manifestations culturelles organisées sur la voie publique, sous réserve de la desserte des immeubles riverains et dans la limite de deux fois par an (CGCT, art. L. 2213-6-1).

Ces compétences peuvent être pareillement exercées par le président du conseil départemental comme par le préfet sur les voies relevant de leurs compétences.

L'exercice par le maire de ses compétences en matière de stationnement doit cependant tenir compte de certaines restrictions, telles qu'elles ont été instituées par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II » et modifiées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Ainsi, lorsqu'une commune est membre d'une métropole, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération compétente en matière de voirie dont le territoire est couvert par un plan de déplacements urbains ou membre d'une communauté de communes compétente en matière de voirie dont le territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, « le stationnement des véhicules à moteur est soit interdit, soit réservé à des catégories particulières de véhicules, ou limité dans le temps, ou soumis à

paiement, sur les voies publiques supportant la circulation de véhicules assurant un service régulier de transport public et sur les trottoirs adjacents à ces voies lorsque ces mesures sont nécessaires pour faciliter la circulation de ces véhicules ou l'accès des usagers au service » (CGCT, art. L.2213-3-1).

Articulation des compétences de police entre elles

Comme le précise l'article R.411-8 du code de la route :

- Le préfet, le président du conseil exécutif de Corse, le président du conseil départemental et le maire peuvent prescrire, dans la limite de leurs pouvoirs, des mesures plus rigoureuses dès lors que la sécurité de la circulation routière l'exige.

Le maire peut ainsi interdire la circulation des poids-lourds d'un certain tonnage sur certaines voies de cette agglomération dès lors que le passage de ces véhicules mettrait en danger la sûreté et la sécurité de la population, notamment par l'intensité des vibrations et son incidence sur la solidité des immeubles riverains.

Ou réglementer la circulation, compte tenu de « la configuration particulière et la faible largeur des rues du centre-ville, notamment, de celles aménagées en aires piétonnes, [et de] la forte fréquentation de ces voies par les piétons, [et des] troubles occasionnés par la circulation et le stationnement des véhicules, tant pour la sécurité et la tranquillité des usagers et des riverains, que pour l'accès des véhicules de secours et de ceux des résidents » (CAA Nantes, 5 juin 2007, SARL RIB, req. n° 06NT00502).

- Le préfet et le maire peuvent également fonder leurs décisions sur l'intérêt de l'ordre public, et imposer ainsi un itinéraire de substitution à certains véhicules en raison des dangers qu'ils peuvent présenter pour la sécurité de la population (CAA Nantes, 11 mai 2004, Unicem Normandie et al., req. n° 01NT00415), sous réserve des impératifs de la défense nationale, qui sont « de nature à limiter les pouvoirs de police » de l'autorité compétente (CE, 15 mars 1996, Cne de Busy, req. n° 113884).

Cependant, lorsque ces mesures intéressent la police de la circulation sur les voies classées à grande circulation, les arrêtés du président du conseil départemental ou du maire ne peuvent être pris qu'après avis du préfet.

Signalisation

L'article R. 411-25 du code de la route prévoit que « Le ministre chargé de la voirie nationale et le ministre de l'intérieur fixent par arrêté conjoint publié au Journal officiel de la République française les conditions dans lesquelles est établie la signalisation routière pour signifier une prescription de l'autorité investie du pouvoir de police ou donner une information aux usagers. Les dispositions réglementaires prises par les autorités compétentes en vue de compléter celles du présent code et qui, aux termes de l'arrêté prévu au premier alinéa, doivent faire l'objet de mesures de signalisation, ne sont opposables aux usagers que si lesdites mesures ont été prises ».

Le régime de la signalisation a été fixé par l'arrêté du 24 novembre 1967 (et l'instruction interministérielle sur la signalisation routière du 7 juin 1977 régulièrement mise à jour et toujours applicable) relatif à la signalisation des routes et des autoroutes, et modifié notamment par les arrêtés du 6 décembre 2011 (BO MEDDTL n° 2011/24, 10 janv. 2012), du 22 décembre 2014 relatif à la création de la signalisation du service de recharge des véhicules électriques (JO 28 décembre 2014), du 11 juin 2015 relatif à la création d'un panneau de signalisation sens interdit sur fond jaune vif (JO 20 juin 2015) et du 8 janvier 2016 relatif à la signalisation du covoiturage (JO 17 janv. 2016).

D'autre part, l'instruction interministérielle n° 81-85 du 23 septembre 1981, toujours en vigueur, définit quant à elle la répartition des charges financières afférentes à la fourniture, la pose, l'entretien, l'exploitation, le remplacement et, éventuellement, la suppression des dispositifs de signalisation routière.

On peut cependant s'interroger sur l'opposabilité de cette instruction : « en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008, une circulaire signée avant le 1^{er} mai 2009 et ne figurant pas sur le site relevant du Premier ministre créé en application de l'article 1^{er} de ce décret, est réputée abrogée. Sa mise en ligne sur ce même site à une date postérieure au 1^{er} mai 2009 ne saurait avoir pour effet de la remettre en vigueur » (V. C. relations public et administration, art. R. 312-8 et Conseil d'État, 23 févr. 2011, Assoc. La Cimade, n° 334022). Il faut également tenir compte du régime de la décentralisation qui impose que le principe de cette répartition soit préalablement fixé par une loi et ses modalités définies par un décret ou un arrêté.

Cas particuliers

Aires piétonnes

Il appartient à l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation :



- de déterminer le périmètre des aires piétonnes ;
- de fixer les règles de circulation à l'intérieur de ce périmètre (*C. route, art. R.411-3*).

Zones de rencontre

Le périmètre des zones de rencontre et leur aménagement sont fixés par arrêté pris par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation :



- après consultation des autorités gestionnaires de la voirie concernée ;
- et
- après avis conforme du préfet, s'il s'agit d'une section de route à grande circulation (*C. route, art. R.411-3*).

Les règles de circulation sont rendues applicables par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police constatant l'aménagement cohérent des zones et la mise en place de la signalisation correspondante.

Zones 30

Le périmètre des zones 30 et leur aménagement sont fixés par arrêté pris par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation :



- après consultation des autorités gestionnaires de la voirie concernée ;
- et
- après avis conforme du préfet, s'il s'agit d'une section de route à grande circulation.

Les règles de circulation sont rendues applicables par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police constatant l'aménagement cohérent des zones et la mise en place de la signalisation correspondante.



Centre bourg de Bourg d'Oisans (38)

Source : ITTF

Zone à circulation restreinte

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte autorise le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre disposant du pouvoir de police de la circulation à créer, sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'EPCI, des « zones à circulation restreinte » dans les agglomérations et les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère est adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision.

L'inclusion de voies du domaine public routier national ou de voies du domaine public routier départemental situées hors agglomération dans les zones à circulation restreinte est subordonnée à l'accord, respectivement, du préfet de département et du président du conseil départemental sur les mesures de restriction qu'il est prévu d'y appliquer (*CGCT, art. L.2213-4-1*).

L'arrêté instituant la zone définit « les mesures de restriction de circulation applicables » en cohérence avec les objectifs de diminution des émissions fixés par le plan de protection de l'atmosphère et « détermine les catégories de véhicules concernés ». Les véhicules qui circulent sur cette zone doivent faire l'objet d'une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique (Sur le certificat dit Crit 'air, v. *Décr. n° 2016-858 du 29 juin 2016 relatif aux certificats qualité de l'air : JO 30 juin 2016, @ n° 1 et Arr. 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route : JO 23 juin 2016, @ n° 12*).

Le décret n° 2016-847 du 28 juin 2016 relatif aux zones à circulation restreinte (*JO 29 juin 2016*) précise les modalités d'application de ce dispositif :

- le contenu de l'étude justifiant la création de la zone ;
- les catégories de véhicules, y compris de transport collectif de personnes, dont la circulation dans une zone à circulation restreinte ne peut être interdite (notamment les véhicules des services de police, de gendarmerie, des douanes, de lutte contre l'incendie, véhicules portant une carte de stationnement pour personnes handicapées, véhicules de transport en commun de personnes à faibles émissions...)
- les modalités selon lesquelles des dérogations individuelles aux mesures de restriction peuvent être accordées par le maire ou par le président de l'EPCI à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation (*CGCT, art. R. 2213-1-0-1*).

Il précise également les sanctions applicables à la circulation et au stationnement réalisés en violation des restrictions applicables dans cette zone (*C. route, art. R. 411-19-1*).

Covoiturage et autopartage

Le covoiturage désigne « l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte ». Leur mise en relation, à cette fin, peut être effectuée à titre onéreux (C. transport, art. L. 3132-1). Les véhicules particuliers utilisés en covoiturage peuvent bénéficier de conditions de circulation privilégiées « dans des conditions fixées par l'autorité chargée de la police de la circulation ».

L'autopartage désigne « la mise en commun d'un véhicule ou d'une flotte de véhicules de transport terrestre à moteur au profit d'utilisateurs abonnés ou habilités par l'organisme ou la personne gestionnaire des véhicules. Chaque abonné ou utilisateur habilité peut accéder à un véhicule sans conducteur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée » (C. transports, art. L. 1231-14). Les autorités compétentes pour organiser la mobilité « peuvent délivrer un label "autopartage" aux véhicules affectés à cette activité ». Le code de transports n'a cependant pas prévu que ces véhicules puissent bénéficier de conditions particulières de circulation ou de stationnement de la part de l'autorité chargée de la police de la circulation. Leur spécificité et leur identification devraient cependant justifier l'édiction de telles conditions, sans rupture d'égalité devant la loi.

Organisation de la circulation aux intersections

Le code de la route organise la répartition des compétences en ce qui concerne les intersections (art. R.411-7).

Ainsi, les intersections dans lesquelles le passage des véhicules est organisé par une signalisation spéciale ou par des feux de signalisation lumineux, sont désignées :

- **en agglomération**, par arrêté du maire ou, pour les routes à grande circulation, par arrêté conjoint du préfet et du maire ;
- **hors agglomération** :
 - par arrêté du préfet pour les intersections de routes appartenant à la voirie nationale,
 - par arrêté du président du conseil départemental pour les intersections de routes départementales,
 - par arrêté du maire pour les intersections de routes appartenant à la voirie communale,
 - par arrêté conjoint du préfet et du président du conseil départemental ou du maire lorsqu'il s'agit d'une intersection formée par une route nationale et une route départementale non classée à grande circulation ou une route relevant de la voirie communale, et par arrêté conjoint du président du conseil départemental et du maire lorsque l'intersection est formée par une route départementale non classée à grande circulation et une route appartenant à la voirie communale.

Lorsqu'il porte sur une route classée à grande circulation, l'arrêté préfectoral comporte, en outre, le plan de gestion des feux de signalisation lumineux de l'ensemble de l'itinéraire ou, s'agissant d'un carrefour isolé, la synchronisation des feux de signalisation lumineux.

L'autorité compétente doit cependant être attentive aux conditions de circulation sur la voie. Ainsi, à propos de la décision du maire d'implanter un panneau « stop » avec matérialisation horizontale et pré-signalisation sur une route départementale, une juridiction a pu considérer que « la route départementale où est implanté le panneau "stop" est utilisée chaque jour par 2 300 véhicules alors que la rue Ferré ne dessert qu'un quartier d'habitation ; qu'il ressort par ailleurs des pièces du dossier et notamment des photographies produites, comme l'a relevé l'avis "très réservé" émis par le président du conseil départemental, que le panneau litigieux, situé en sortie de courbe, pourrait "surprendre les automobilistes" ; qu'en outre, d'autres mesures permettaient de limiter la vitesse à l'entrée de l'agglomération ; que, dès lors, l'arrêté litigieux est entaché d'erreur d'appréciation » (CAA Douai, 14 déc. 2006, Cne de Biache Saint Vaast, req. n° 06DA00649).

Comme le précise le code des transports : « Les actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier sont rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le plan de déplacements urbains, dans les délais qu'il fixe » (art. L. 1214-5) et « Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité sont compatibles ou rendues compatibles avec le plan de déplacements urbains » (art. L. 1214-6).

Par ailleurs, « Les actes pris au titre de la police du stationnement et de la circulation, ainsi que les actes et décisions relatifs à la voirie et à la gestion du domaine public routier sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains » (C. urbanisme, art. L. 152-8).

Expérimentations sur la voie publique

La circulation à des fins expérimentales d'un véhicule à délégation partielle ou totale de conduite sur une voie ouverte à la circulation publique est subordonnée à une autorisation accordée par le ministre chargé des transports après avis du ministre de l'intérieur, s'il y a lieu après avis du gestionnaire de la voirie, de l'autorité compétente en matière de la police de la circulation et de l'autorité organisatrice des transports concernés (ord. n° 2016-1057 du 3 août 2016 relative à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques). Ce dispositif doit être précisé par décret et arrêté.

La police de la conservation

Définition

La police de la conservation des voies publiques est une police spéciale qui tend à préserver l'intégrité matérielle du domaine public routier et son usage. Elle est exercée par le gestionnaire de la voirie, soit le maire pour les voies communales, le président de l'EPCI et de la métropole de Lyon pour les voies d'intérêt communautaire et métropolitaines, le président du conseil départemental pour les voies départementales et le préfet pour les voies nationales.

Sanctions

Les infractions à la police de la conservation constituent des contraventions de voirie qui sont poursuivies devant la juridiction judiciaire.

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. voirie routière, art. R. 116-2).

Les sanctions pénales relatives aux atteintes au domaine public routier sont prescrites par l'écoulement d'un délai d'une année à compter de l'atteinte au domaine (et non à compter de la constatation de l'atteinte) en raison de leur caractère d'infraction contraventionnelle tandis que la remise en état du domaine public routier est imprescriptible : il est donc possible d'imposer à tout moment et à toute époque la remise en état du domaine public à la personne qui lui a porté atteinte, sans que celle-ci puisse se prévaloir d'une quelconque prescription.

Cette situation résulte de l'article L.3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques aux termes duquel :

« Les biens des personnes publiques (...) qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles ».

Et de sa combinaison avec l'article R.116-2 du code de la voirie routière, selon lequel :

« Seront punis d'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe [1 500 euros au plus] 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 ».

Ce que la jurisprudence a confirmé dans des termes non équivoques :

« La prescription de l'action publique ne s'applique pas, en raison de l'imprescriptibilité du domaine public, à la réparation des dommages causés au domaine public » et « l'inertie administrative antérieure ou son retard à poursuivre ne saurait constituer une faute, et qu'en tout état de cause l'imprescriptibilité du domaine public s'oppose à toute forme de prescription acquisitive » (CAA Marseille, 16 déc. 2003, req. n°02MA01118).



Photo : ATTF

L'obligation de remise en état du domaine ne s'éteint pas par prescription, quel que soit le délai écoulé.

Les autorités compétentes au titre de la police de la conservation délivrent, sur les voies relevant de leur compétence, les permissions de voirie, c'est-à-dire les occupations qui correspondent à des ouvrages qui ont une emprise sur le domaine public routier et modifient l'assiette du domaine occupé.

Elles doivent être compatibles avec l'affectation de la voie à la circulation routière et le domaine doit être remis en l'état à l'issue de l'autorisation.

Cas particulier

Le président du conseil de la métropole exerce la police de la conservation sur les voies du domaine public routier de la métropole de Lyon (CGCT, art. L. 3642-1, I, 6°).

Contributions spéciales

Il peut être demandé aux entrepreneurs et aux propriétaires riverains des routes communales et départementales une contribution spéciale lorsque leurs véhicules, en empruntant ces voies, entraînent une dégradation anormale de la chaussée (C. voirie routière, art. L.131-8 [département] et L.141-9 [commune])(pour application, CAA Douai, 31 mars 2015, Sté Tereos France - Union de coopératives agricole, req. n° 14DA00316).

Ces contributions peuvent être acquittées en argent ou par prestation en nature. Elles peuvent faire aussi l'objet d'un abonnement.

À défaut d'accord amiable, elles sont réglées annuellement par les tribunaux administratifs sur la demande des communes et départements, après expertise, et recouvrées comme en matière d'impôts directs.



Source : Cerema

Exemple de permission de voirie (panneau publicitaire)

Le cas de la collecte des déchets sur la voie publique

Compétences

Selon l'article L.2224-16 CGCT, « *Le maire peut régler la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques. Il peut notamment fixer les modalités de collectes sélectives et imposer la séparation de certaines catégories de déchets* ».

Transfert de compétences

Selon l'article L.5211-9-2, I, al. 2 CGCT, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière d'élimination des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci transfèrent au président de cet établissement les attributions de police lui permettant de réglementer cette activité.

Il peut, dans le cadre de ce pouvoir, établir des règlements de dépôts et de collecte sur la voie publique et doit les transmettre pour information aux maires des communes concernées dans les meilleurs délais.

L'exécution de ses décisions est assurée par les agents de police municipale et des agents spécialement assermentés.

Dans le cas des autres groupements de communes compétents en matière d'élimination des déchets, le transfert de compétences au président du groupement est facultatif.

Métropole de Lyon

La métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie, la gestion des déchets ménagers et assimilés (CGCT, art. L. 3641-1).

Sanctions

Le décret du 25 mars 2015 relatif à l'abandon d'ordures et autres objets (JO - 27 mars 2015) a renforcé les sanctions liées au dépôt de déchets et autres matériaux sur la voie publique en violation de la réglementation en matière de collecte des ordures (horaire de collecte, tri préalable...) ainsi qu'à l'abandon sur la voie publique sans autorisation, d'ordures, déchets, matériaux ou autres objets et à la formation d'obstacles qui entravent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage sur la voie publique (C. pén., art. R. 632-1 et s.).

Tableau récapitulatif

	Voie communale	Voie intercommunale	Voie départementale	Voie nationale
Police générale de l'ordre public *	Maire Préfet, <i>si mesure excède le territoire communal ou si carence du maire</i>	Maire Préfet, <i>si mesure excède le territoire communal ou si carence du maire</i>	Maire Préfet, <i>si mesure excède le territoire communal ou si carence du maire</i> Hors agglo. : Pdt conseil départemental pour l'élagage	Maire Préfet, <i>si mesure excède le territoire communal ou si carence du maire</i>
Police spéciale circulation *	Hors agglo. : Maire ou Pdt conseil métropole, <i>si commune membre (sauf compétence préfet si classée à grande circulation)</i> En agglo. : Maire ou Pdt conseil métropole, <i>si commune membre</i>	Maire Pdt EPCI à fiscalité propre, <i>si compétence transférée</i> et Pdt conseil métropole de Lyon, <i>quand commune membre, information du maire quand mis en œuvre</i> Préfet, <i>par substitution en cas de carence</i>	Hors agglo. : Pdt conseil départemental En agglo. : Maire ou Pdt conseil métropole *** Préfet, <i>si section de route à grande circulation</i>	Hors agglo. : Préfet En agglo. : Maire ou Pdt conseil métropole ** <i>(sauf section de route à grande circulation si transfert au préfet par décret)</i>
Police spéciale stationnement *	Maire après avis Pdt conseil métropole, <i>si commune membre</i>	Maire <i>(et si commune membre métropole de Lyon, après avis Pdt conseil métropole)</i> Pdt EPCI à fiscalité propre, <i>si compétence transférée et information du maire quand mis en œuvre</i> ou Préfet, <i>par substitution en cas de carence</i>	Hors agglo. : Pdt conseil départemental En agglo. : Maire ***, <i>mais si membre d'une métropole, après avis du Pdt conseil métropole</i>	Hors agglo. : Préfet En agglo. : Maire ** <i>(sauf section de route à grande circulation si transfert au préfet par décret)</i>
Permission de voirie **	Maire Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon, <i>si transfert de gestion de la voie (après avis du Maire)</i>	Hors agglo. : Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon En agglo. : Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon <i>(après avis du Maire)</i>	Hors agglo. : Pdt conseil départemental En agglo. : Pdt conseil départemental <i>(après avis du Maire)</i>	Hors agglo. : Préfet En agglo. : Préfet <i>(après avis du Maire)</i>
Permis de stationnement **	Maire	Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon	Hors agglo. : Pdt conseil départemental En agglo. : Maire	Hors agglo. : Préfet En agglo. : Maire
Police de la conservation	Maire	Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon	Pdt conseil départemental	Préfet
Police spéciale collecte déchets *	Maire ou Pdt EPCI à fiscalité propre ou du groupement de collectivités territoriales, <i>quand transfert de compétence (et information du maire quand mis en œuvre pour EPCI)</i> ou Pdt conseil métropole de Lyon	Maire ou Pdt EPCI à fiscalité propre ou du groupement de collectivités territoriales, <i>quand transfert de compétence (et information du maire quand mis en œuvre pour EPCI)</i> ou Pdt conseil métropole de Lyon	Maire ou Pdt EPCI à fiscalité propre ou du groupement de collectivités territoriales, <i>quand transfert de compétence (et information du maire quand mis en œuvre pour EPCI)</i> ou Pdt conseil métropole de Lyon	Maire ou Pdt EPCI à fiscalité propre ou du groupement de collectivités territoriales, <i>quand transfert de compétence (et information du maire quand mis en œuvre pour EPCI)</i> ou Pdt conseil métropole de Lyon

(*) Sur les voies publiques ou voies privées ouvertes à la circulation publique.

(**) Sur les voies publiques.

(***) Après avis du préfet si la voie est classée à grande circulation.

Collection
Références
ISSN : 2276-0164
2016 / 62
*mise à jour
novembre 2016*

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffly, *ATTF* - Claude Faure, *AITF*
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

© 2016 - Cerema
La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Établissements publics de coopération intercommunale et voirie

Champ de compétence statutaire

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

La compétence «voirie» varie en fonction du groupement intercommunal en cause, selon qu'il s'agit d'une compétence de plein droit, d'une compétence optionnelle obligatoire ou d'une compétence facultative.

Elle repose nécessairement sur un intérêt communautaire (v. *circ. 20 févr. 2006 relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de voirie par les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement*).

Compétence de plein droit

La compétence «voirie» est exercée de plein droit par :

- **syndicat d'agglomération nouvelle** : programmation et investissement dans le domaine des transports, des réseaux divers et de la création des voies nouvelles (*CGCT, art. L.5333-1*) ;
- **communauté urbaine** : compétence « Aménagement de l'espace communautaire » qui comprend l'organisation de la mobilité urbaine, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, la signalisation, les parcs et aires de stationnement ainsi que le plan de déplacements urbains (*CGCT, art. L.5215-20*) ;
- **métropole** : compétence « aménagement de l'espace métropolitain », qui comprend, en lieu et place des communes et intercommunalités membres, l'organisation de la mobilité, la création, l'aménagement et l'entretien de voirie, la signalisation, les abris de voyageurs, les parcs et aires de stationnement et le plan de déplacements urbains,

ainsi que les créations, aménagements et entretiens des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires (*CGCT, art. L.5217-2*).

Cas de la métropole de Lyon

La métropole de Lyon qui est une collectivité territoriale de plein exercice et non un EPCI, exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, l'organisation de la mobilité ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie du domaine public routier de la métropole de Lyon ; la signalisation ; les parcs et aires de stationnement, le plan de déplacements urbains ; les abris de voyageurs ainsi que la création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables (*CGCT, art. L.3641-1*).

Compétence optionnelle

La compétence «voirie» peut être prise au titre d'une compétence obligatoire à choisir parmi d'autres, comme elle peut être prise optionnellement une fois que le nombre minimal de compétences obligatoires a été atteint :

- **communauté de communes** : création ou aménagement et entretien de la voirie communautaire. Si elle exerce cette compétence «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, les

conseils municipaux des communes membres de la communauté de communes peuvent, sur certaines portions de trottoirs adjacents, décider de limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transports collectifs (CGCT, art. L. 5214-16),

[choix par 2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la (ou des) communes (s) dont la population est supérieure au 1/4 de la population totale concernée] ;

- **communauté d'agglomération** : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire. Si elle exerce la compétence « 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'EPCI peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif (CGCT, art. L. 5216-5),

[choix par 2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la (ou des) communes (s) dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante].

Si son plan de déplacements urbains comprend un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation, une communauté d'agglomération peut, par convention passée avec le département, exercer en lieu et place de celui-ci dans le périmètre de transports urbains, tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département par le code de la voirie routière. Le refus du conseil départemental 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 (CGCT, art. L. 5216-5).

Compétence facultative

La compétence « voirie » peut être exercée par le groupement de communes sans la contrainte d'un choix obligatoire, que ce soit par transfert (compétence statutaire) ou par délégation (compétence conventionnelle) :

- **district** : compétence de gestion prise lors de la décision institutive ou de modification statutaire ;
- **syndicat de communes** (Sivu - Sivom) : compétence de gestion prise lors de la décision institutive ou de modification statutaire ;
- **communauté de communes et communauté d'agglomération** : compétence de création ou de

gestion de certains équipements ou services acceptée par voie conventionnelle pour les voies pour lesquelles il n'y a pas eu de levée d'option pour la compétence optionnelle (CGCT, art. L. 5214-16-1 et L. 5216-7-1) ;

- **communauté urbaine** : compétence de création ou de gestion de certains équipements ou services acceptée ou confiée par voie conventionnelle pour les voies pour lesquelles il n'y a pas de compétence de plein droit (L. 5215-27).

Dans tous ces cas, le groupement de communes comme la commune qui transfère peut opérer un choix sur les compétences « voirie » en cause, qu'il s'agisse de la création ou de la gestion (aménagement, entretien ou partie d'entretien, nettoyage) et ne retenir que certaines d'entre elles.

Dans tous ces cas, le transfert de la compétence « voirie » est subordonné à l'existence d'un intérêt communautaire, qui peut être matériel (niveau de fréquentation des voies), géographique (création d'axes de desserte structurant de l'EPCI...) ou financier (comme l'harmonisation avec d'autres compétences d'intérêt communautaire).

L'exercice de cette compétence doit par ailleurs être prévu dans les statuts, même lorsque la compétence est confiée par voie conventionnelle.

La **métropole** est dans une situation un peu particulière.

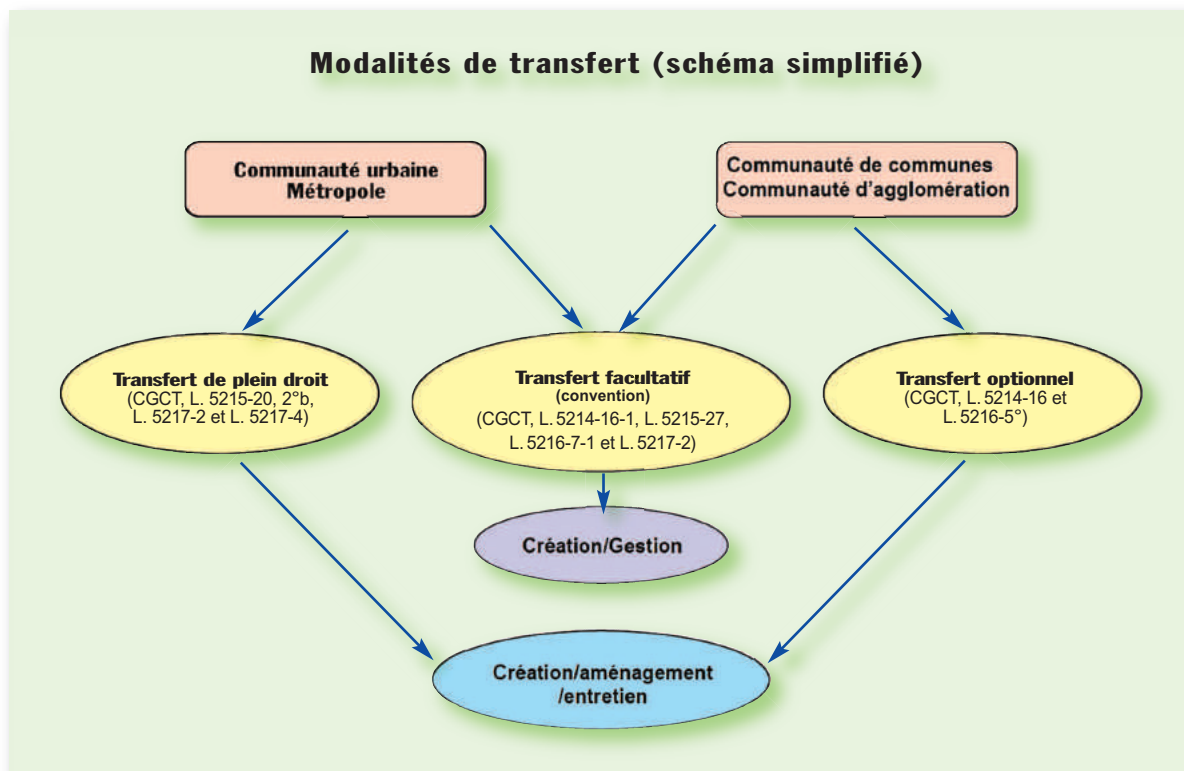
Par convention passée avec le département, à la demande de celui-ci ou à sa propre demande, elle exerce à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, tout ou partie des compétences « en matière de gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires ».

L'arrêté préfectoral qui constate le transfert emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole. Cette convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert de compétences ainsi que les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés à la métropole. « Elle constate la liste des services ou parties de service qui sont, pour l'exercice de ses missions, mis à disposition de la métropole et fixe la date de transfert définitif. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole ».

Toutefois à compter du 1^{er} janvier 2017, cette compétence devient obligatoire. La convention organise le transfert de cette compétence à la métropole ou en précise les modalités d'exercice par le département en cohérence avec les politiques mises en œuvre par la métropole.

À défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1^{er} janvier 2017, la compétence susvisée est transférée de plein droit à la métropole (CGCT, art. L. 5217-2).

Modalités de transfert (schéma simplifié)



Types de transfert

Transfert en propriété ou en jouissance

a. Institutionnalisation du transfert

- **syndicat de communes** : le transfert de compétence n'entraîne aucun transfert de propriété des biens du domaine public sur lesquels il exerce sa compétence. Si le syndicat de communes crée une voie, celle-ci est classée dans le domaine public de chacune des communes concernées pour la partie du tracé située sur son territoire. Il ne dispose que de la gestion des voies.
- **communauté urbaine** : obligation de transfert en pleine propriété des biens immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes membres et nécessaires à l'exercice de leurs compétences « voirie » ;
- **communautés de communes et d'agglomération** : mise à disposition de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice de la compétence (transfert de gestion et non de propriété) ;
- **métropole** : mêmes conditions que pour la communauté urbaine. Dans le cas des voies départementales, le transfert de propriété est constaté par arrêté préfectoral, qui emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classe-

ment des routes transférées dans le domaine public de la métropole. Les biens et droits appartenant au patrimoine de l'EPCI à fiscalité propre absorbé par la métropole sont transférés à la métropole en pleine propriété et si les biens étaient mis, par les communes, à disposition de cet EPCI, le transfert de propriété est opéré entre la ou les communes concernées et la métropole (CGCT, art. L. 5217-4 et L. 5217-6).

Métropole de Lyon

Les routes classées dans le domaine public routier de la Communauté urbaine de Lyon (Courly) et dans celui du département du Rhône situées sur le territoire de la métropole de Lyon, ainsi que leurs dépendances et accessoires, sont transférées en pleine propriété à la métropole au jour de sa création. Le même sort est réservé aux infrastructures routières situées sur son territoire en cours de réalisation par la Courly et le département du Rhône à la date de ce transfert. Ces transferts emportent transfert à la métropole de Lyon des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie métropolitaine. Le statut éventuel de route express ou de route à grande circulation des routes transférées est conservé. Les terrains acquis par la Courly et le département du Rhône en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés à la métropole de Lyon (CGCT, art. L. 3651-2).

b. Effets du transfert

Le transfert de compétences entraîne soit la mise à la disposition du bénéficiaire de ce transfert des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de cette compétence de gestion (communautés de communes et d'agglomération, métropole) sans interdire la création de voies propres à l'intercommunalité, qui en devient propriétaire, soit le transfert en pleine propriété de la voirie et de ses accessoires (métropole de Lyon) :

- le groupement de communes assume l'ensemble des obligations du propriétaire (même s'il n'est qu'affectataire des biens) et doit supporter l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux biens mis à disposition (CGCT, art. L. 1321-1, L. 1321-2, L. 5211-5 III, L. 5211-17, L. 5215-38 et 39 et L. 5217-4) ;
- la commune ne peut plus intervenir dans le champ de la compétence transférée sauf au titre de prestations de services définies par voie conventionnelle (CGCT, art. L. 5214-16-1) et fonds de concours (CGCT, art. L. 5214-16 V).

Cas de trottoirs

Dès lors que la compétence voirie a été transférée à un intercommunalité, celle-ci doit nécessairement inclure dans cette compétence l'entretien et/ou aménagement des trottoirs, partie intégrante de l'emprise du domaine public routier. En revanche, certains ouvrages (mobiliers urbains, plantations, aménagement d'embellissement, éclairage public d'ornementation...) ne relèvent pas de la compétence de l'autorité gestionnaire de la voie, en l'occurrence de l'intercommunalité, mais de la commune : bien qu'affectant les emprises des trottoirs, ils correspondent à un besoin des habitants de la commune et ne contribuent en rien aux besoins de la circulation routière (v. circ. 20 févr. 2006 relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de voirie par les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement).

Transfert de compétences

Trois catégories de compétences transférables peuvent être distinguées :

- compétence d'entretien, qui comprend le maintien de la voirie dans un état de viabilité, mais pas son nettoyage ;
- compétence d'investissement pour l'aménagement de voies préexistantes ;
- compétence d'investissement pour la création de voies nouvelles.

Lorsque la compétence relative à la voirie d'intérêt communautaire n'est pas transférée en bloc dans le cadre d'une compétence obligatoire (ou après levée d'option en cas de compétence optionnelle), les délibérations qui opèrent ces transferts doivent clairement identifier les compétences transférées.

Ceci est justifié :

- en raison des règles de compétence statutaire et partant, de validité des décisions ultérieures qui ne peuvent concerner que les seules compétences transférées s'agissant du groupement de communes (principe de spécialité) et qui ne peuvent plus concerner les compétences transférées s'agissant de la commune (principe d'exclusivité) ;
- en raison des questions de partage de responsabilité, laquelle échoit à la collectivité compétente en cas de dommages d'ouvrages publics (sur le fondement d'un défaut de conception ou d'entretien normal).



Source : ATTF

Le nettoyage peut rester de compétence communale ou être transféré à l'intercommunalité



Source : Cerema

Répartition des compétences de police

Titularité des pouvoirs de police

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2212-2 CGCT, relatif au pouvoir de police générale de l'ordre public, qui relève de la compétence exclusive du maire et qui n'est ni délégable ni transférable, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, modifiée en dernier lieu par la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014, a prévu que « lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres transfèrent au président de cet établissement leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement » et « en matière de délivrance aux exploitants de taxi des autorisations de stationnement sur la voie publique », sauf opposition de maire ou refus du président de l'EPCI (CGCT, art. L. 5211-9-2, I) - (v. fiche n° 01).

a. Président de l'EPCI

Seuls sont ou peuvent être transférés ou délégués au président de l'EPCI :

- la police de la conservation, dès lors qu'il y a eu transfert des voies communales ou de la compétence « entretien » (maintien dans un état de viabilité...) ;
- les pouvoirs de police spéciale que le maire détient en matière de circulation et de stationnement, ainsi que ceux qui permettent au maire de réglementer la circulation et le stationnement « eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement » (CGCT, art. L. 2213-1 à L. 2213-6) mais pas les pouvoirs de police générale qui restent de la seule compétence du maire.

Dans le cadre de ces pouvoirs de police spéciale, le président de l'EPCI peut notamment restreindre l'accès à certaines voies à certaines heures ou en réserver l'accès à certaines catégories d'usagers (voies piétonnières...), interdire le stationnement sur certaines voies, rendre le stationnement payant... (CGCT, art. L. 2213-2).

Toutefois :

- ces pouvoirs ne concernent que les voies d'intérêt communautaire ;
- lorsque le président de l'EPCI édicte ces arrêtés de police, il doit en informer les maires des communes concernées.

b. Maire

Continuent à relever de la compétence du seul maire, y compris sur la voirie transférée à un groupement de communes :

- les pouvoirs de police générale de l'ordre public nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, ce qui inclut notamment « la commodité et la sûreté du passage

dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements (...) » (CGCT, art. L. 2212-2) ;

- la coordination des travaux affectant le sol ou le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances à l'intérieur des agglomérations sous réserve du pouvoir du préfet sur les routes à grande circulation (C. voirie routière, art. L. 115-1).

Articulation entre police générale du maire et compétence de gestion de l'EPCI

Lorsqu'il y a eu transfert de la compétence « voirie » à un EPCI ou à la métropole de Lyon, l'entretien des voies relève de la compétence de ce dernier et non de celle des communes membres, qui donc n'ont plus à l'assurer tant matériellement que financièrement sur les voies transférées.

Le maire conserve toutefois sa compétence de police générale de l'ordre public concernant « *Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements* », aux frais de la commune, y compris sur les voies d'intérêt communautaire transférées. Il peut également prescrire, « *en cas de danger grave ou imminent (...)* l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances » (CGCT, art. L. 2212-4).

L'exécution d'office des mesures prescrites par le maire reste financièrement à la charge de la commune, sauf disposition législative contraire (par exemple, cas des frais d'élagage des arbres destiné à mettre fin à l'empiètement des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté et la commodité du passage (CGCT, art. L. 2212-2-2).

Il en résulte qu'en cas de dommage lié à un défaut d'entretien, la responsabilité de la commune peut être mise en cause pour carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police au même titre que la responsabilité de l'EPCI peut être engagée pour défaut d'entretien normal de la voie transférée, sans que la responsabilité de l'un exonère l'autre de la sienne propre. La mise en cause de l'un ou de l'autre dépendra du choix de la victime.

Toutefois, en matière de police, le Conseil d'État a laissé ouverte la possibilité pour les communes de se retourner contre les propriétaires ou affectataires négligents : « *le maire n'a pu légalement, par l'arrêté attaqué, imposer au requérant l'exécution desdits travaux d'intérêt collectif par ses soins et à sa charge, sauf tels recours que le droit de la commune contre le sieur Mure à raison de faits qui...seraient de nature à engager la responsabilité du requérant* » (CE, Ass., 24 janv. 1936, Mure, req. n° 46628 : Rec. CE, p. 105).

Cas particulier de l'entretien

Plusieurs compétences liées à l'entretien peuvent se recouper, mais qu'il ne faut pas confondre, tant en raison de leur objet, de leur nature, que de la personne ou de l'autorité publiques dont elles relèvent.

a. Entretien au titre de la police générale de l'ordre public

Selon l'article L. 2212-2 CCGT, la police municipale comprend notamment :

« 1° Tout ce qui intéresse **la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques**, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements (...) ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, (...) les accidents ».

Cette compétence n'est pas une compétence de gestion, d'autant moins qu'elle peut concerner des voies qui ne relèvent pas de la compétence de la commune (voies intercommunale, métropolitaine, départementale ou nationale), mais une compétence de police.

Elle s'exerce ainsi «*dans l'intérêt de l'ordre public sur tout le territoire de la commune, y compris sur les dépendances du domaine public de l'Etat ouvertes à la circulation générale ou à la promenade publique*» (CE, 17 janv. 1986, Mansuy, req. n° 55713).

À défaut de risque pour l'ordre public, le maire n'est pas fondé à intervenir à ce titre et, corrélativement, la responsabilité de la commune ne peut pas être mise en cause pour carence fautive de sa part.

Dans le cadre de cette compétence, le maire doit signaler ou faire disparaître tout obstacle sur la chaussée qui compromettrait la sécurité publique, sauf impossibilité temporelle (eg, caractère récent d'un obstacle, comme une plaque de verglas formée dans la nuit, rendant impossible une remise en état en temps utile pour l'éviter ou une signalisation appropriée), ou interdire ou limiter l'accès à la voie en question.

Cette compétence s'exerce, dans ce cas, aux frais de la commune, s'agissant d'une mesure d'intérêt collectif (CE, 6 avril 1998, SARL Anciens établissements Oustau et Cie : Dr. adm. 1998, n° 317, obs. DC). Sauf s'il dispose du temps nécessaire – après signalisation à titre de mesure de prévention – pour avertir de l'existence du danger le service compétent (s'il relève d'une autre collectivité que la commune) afin qu'il prenne les dispositions nécessaires pour y remédier (CE, 12 mai 2006, Caisse des dépôts et consignations, req. n° 249442).

b. Entretien au titre des dépenses obligatoires

Aux termes du code général des collectivités territoriales et du code de la voirie routière, les dépenses d'entretien de la voirie constituent des dépenses obligatoires mises à la charge des communes, des départements et des groupements de communes, pour les voies qui relèvent de leur compétence, que celle-ci soit initiale ou transférée [CGCT, L. 2321-2, 20° (cne) ; L. 3321-1, 16° (dépt) ; L. 5214-16, II, 3° (Cté cnes) ; L. 5215-20, I, 2° b (CoUrb) ; L. 5216-5, II, 1° (Cté agglo) ; L. 5217-5 (métropole)-CVR, L. 141-8 (Cne) ; L. 131-2 (dépt)].

Cet entretien est destiné à conserver la voie à son affectation et permettre son usage, ce qui concerne notamment son maintien en état, le rétablissement de ses qualités superficielles, ainsi que l'éclairage et la signalisation adéquats.

c. Entretien au titre de la gestion du domaine public

« L'obligation générale d'entretien à laquelle sont soumis les propriétaires et affectataires du domaine public comporte celle d'assurer ou de faire assurer la gestion des déchets qui s'y trouvent » (CGCT, L. 2224-17).

Cette disposition implique qu'il appartient à ces propriétaires et affectataires :

- d'entretenir le domaine public qui relève de leur compétence, c'est à dire le maintenir dans un état qui permet son utilisation conformément à son affectation, d'assurer sa viabilité ;
- d'assurer ou de faire assurer l'élimination des déchets qui s'y trouvent.

Il ne faut pas confondre cette obligation de gestion avec la police spéciale de la conservation, qui donne aux autorités administratives responsables de l'affectation de la voie le droit d'édicter toute mesure, réglementaire ou individuelle, en vue de préserver l'intégrité de l'ensemble des biens faisant partie du domaine public.

Les infractions à la police de la conservation du domaine public routier sont réprimées par les contraventions de voirie routière. Outre l'obligation imprescriptible de remise en l'état, elles sanctionnent de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe (1 500 € au plus) les atteintes à l'intégrité et à l'affectation d'une dépendance du domaine public routier énumérées par l'article R.116-2 du code de la voirie routière, et notamment ceux qui, sans autorisation, auront « 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 » ou « y auront effectué des dépôts » ou « 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 ».

Dans ce cadre, la collectivité peut également engager une action civile en responsabilité devant le juge judiciaire (C. civ., art.1382 s.), afin d'obtenir une indemnité compensatrice de la dégradation

et se constituer partie civile devant le juge pénal au titre de l'article 322-1 du code pénal qui sanctionne de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (sauf dommage léger) « la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui » et de 3 750 euros d'amende et d'une peine de travail d'intérêt général lorsqu'il n'en est résulté qu'un dommage léger, « le fait de tracer des inscriptions, des signes ou des dessins, sans autorisation préalable, sur (...) les voies publiques ou le mobilier urbain ».

d. Entretien au titre de la gestion de l'ouvrage public

La voie publique constitue un ouvrage public, ce qui implique que les dommages liés à un défaut de conception ou d'entretien normal constituent un dommage d'ouvrage public et en suivent le régime : l'usager victime d'un accident imputable à un défaut d'entretien normal bénéficie d'un régime de responsabilité pour faute présumée, avec renversement de la charge de la preuve.

Il doit ainsi rapporter la preuve de son dommage et son lien de causalité avec l'ouvrage public en cause, la personne publique pouvant toutefois s'exonérer de sa responsabilité en démontrant soit qu'il n'y a pas eu un tel défaut d'entretien normal, soit qu'il y a eu force majeure, soit qu'il y a eu faute de la victime.

Un tel défaut d'entretien peut être constitué par un revêtement de la chaussée présentant des déformations en creux et en bosses, sans panneau signalant le danger ; par la formation d'une plaque de verglas, habituelle, ayant eu pour cause l'absence d'un dispositif convenable d'évacuation des eaux de ruissellement et qui n'était annoncée par aucune signalisation appropriée.

La faute de la victime peut résulter d'une inattention ou une faute d'imprudence, particulièrement caractérisée lorsqu'elle connaissait les lieux (comme le cas de la victime qui ne tient pas compte des travaux indiqués, heurte l'obstacle sans tenter de freiner et de ce fait, a témoigné d'un manque d'attention dans la conduite de sa moto-cyclette et n'a pas adapté sa conduite aux conditions de circulation : limitation à la moitié la part des conséquences dommageables de l'accident laissée à la charge de la victime).



Source : Cerema

Défaut d'entretien du revêtement de la chaussée

Cas particulier des responsabilités et charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies

La loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies a posé des règles tendant à une répartition équitable des charges financières et des responsabilités liées à l'entretien des ouvrages d'art rétablissant les voies de communication coupées par des infrastructures de transport nouvelles. Ainsi, lorsque, du fait de la réalisation d'une nouvelle infrastructure de transport, la continuité d'une voie de communication existante est assurée par un ouvrage dénivelé, la superposition des ouvrages publics qui en résulte « fait l'objet d'une convention entre le gestionnaire de l'infrastructure de transport nouvelle et le propriétaire de la voie existante ».

Cette convention prévoit les modalités de répartition des charges des opérations de surveillance, d'entretien, de réparation et de renouvellement de l'ouvrage ainsi que les conditions de sa remise en pleine propriété à la collectivité territoriale et d'ouverture à la circulation ».

Le gestionnaire de la nouvelle infrastructure assume en principe l'ensemble des charges relatives à la structure de l'ouvrage d'art, mais les parties à la convention peuvent en adapter les termes « en fonction de leurs spécificités propres, notamment de leur capacité financière, de leur capacité technique ou encore de l'intérêt retiré par la réalisation de la nouvelle infrastructure de transport » (CG3P, art. L. 2123-9).

À défaut d'accord, la partie la plus diligente peut demander la médiation du préfet de département, qui consulte l'ensemble des parties et saisit pour avis la chambre régionale des comptes dans un délai d'un mois. « Si cette médiation n'aboutit pas ou en l'absence de recours à une médiation, l'une ou l'autre des parties peut saisir le juge administratif » (CG3P, art. L. 2123-10).

Les conventions antérieures ayant le même objet continuent de s'appliquer. Avant le 1^{er} juin 2018, le ministre chargé des transports doit faire procéder « à un recensement des ouvrages d'art de rétablissement des voies qui relèvent ou franchissent les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux de l'Etat et de ses établissements publics et pour lesquels il n'existe aucune convention en vigueur » et identifier « ceux des ouvrages dont les caractéristiques, notamment techniques et de sécurité, justifient l'établissement d'une convention nouvelle » (CG3P, art. L. 2123-11).

e. Conclusion

La compétence d'entretien est singulièrement compliquée par le fait :

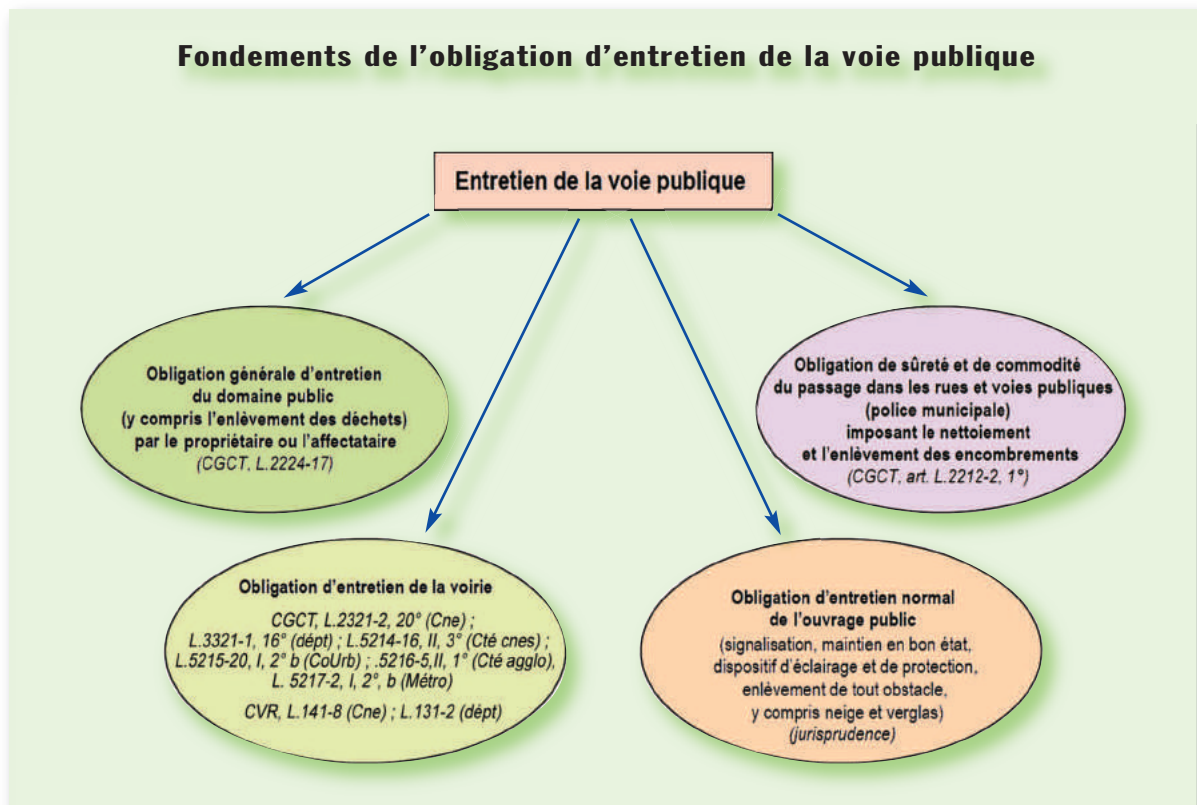
- que la notion d'entretien varie selon la compétence considérée, qui peut inclure le nettoyage de la voie ou son éclairage, ou seulement le maintien de la voie dans un état de viabilité à même de satisfaire son affectation, distinguant ainsi structure et superficie ;
- les compétences pour un même objet peuvent se recouper et concerner des personnes publiques ou des autorités différentes, mais qui peuvent se

distinguer en fonction de leur finalité :

- entretien en vue d'assurer le bon usage auquel le domaine est affecté : compétence de l'autorité de gestion ;
- entretien en vue de garantir la sécurité publique : compétence de l'autorité de police.

Ainsi, s'agissant par exemple de l'éclairage :

- s'il a pour finalité d'assurer la sécurité publique : autorité de police ;
- s'il a pour objet de faciliter l'usage de la voie : autorité de gestion.



Source : Cerema

Illustration : le nid de poule

L'existence d'un nid de poule caractérise la dégradation d'une voie et peut, selon ses dimensions, être la cause d'un accident. Sa réparation repose, à titre principal, sur le propriétaire ou l'affectataire de la voie, sur le fondement de l'obligation d'entretien du domaine public, entretien qui constitue une dépense obligatoire.

Ce risque peut cependant justifier l'intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale de l'ordre public : celui-ci peut, selon les circonstances, se contenter de signaler ce défaut de la voie à l'aide d'un dispositif adéquat ou, au contraire, faire réparer ce défaut aux frais de la commune, s'agissant d'une question d'ordre public.



Source : ATTF

En cas d'accident, la victime peut engager la responsabilité de la commune pour carence du maire s'il a commis une faute dans l'exercice de sa compétence, sous réserve d'établir cette faute et le lien de causalité avec son dommage. Elle peut également mettre en jeu la responsabilité de la personne publique en charge de l'entretien de la voie sur le fondement du défaut d'entretien normal d'ouvrage public.

Ce régime lui est plus favorable, puisqu'elle doit seulement établir un dommage et le lien de causalité entre celui-ci et l'état de la voirie.

La personne publique responsable peut cependant démontrer qu'il n'y a pas eu un tel défaut d'entretien, ou établir la faute de la victime. Cette faute peut consister en une imprudence de cette dernière, comme une vitesse excessive, non adaptée à l'état de la voie (v. CAA Paris, 10 mars 2014, req. n° 12PA01748). La collectivité n'est responsable que si « cette déféctuosité présentait un danger excédant celui que tout usager normalement attentif doit s'attendre à rencontrer sur la voie publique et contre lequel il lui appartient de se prémunir en prenant les précautions nécessaires » (CAA Marseille, 9 avr. 2015, req. n° 12MA04469).

Collection

Références

ISSN : 2276-0164

2016 / 63

mise à jour
novembre 2016

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffly, ATTF - Claude Faure, AITF
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts

Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

© 2016 - Cerema
La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier Régime général

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

« 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 » (CG3P, art. L. 2121-1).

L'utilisation du domaine public peut être commune, c'est-à-dire collective et impersonnelle, ou privative, c'est-à-dire personnelle et identifiée. Par définition, le domaine public doit bénéficier à l'ensemble des usagers dans les mêmes conditions, conformément à son affectation (circulation des piétons sur les trottoirs et des automobilistes sur la voie publique...). Toutefois, certaines dépendances du domaine public peuvent être soustraites à cet usage commun au profit d'un usage particulier déterminé (terrasses de café, kiosque à journaux, canalisations d'eau ou de gaz...) sous réserve du respect de certaines règles.

Cette utilisation peut être souterraine (canalisations, tunnels...), aérienne (balcons ou réseaux au-dessus du domaine public) ou superficielle (sans emprise : table posée sur le trottoir ; ou avec emprise : panneau fixé au sol...).

Qualification de l'utilisation

Utilisation commune du domaine public

L'usage commun du domaine public est anonyme et impersonnel et bénéficie à des personnes qui ne sont pas juridiquement individualisées. Elles sont usagers par le seul fait qu'elles l'utilisent.

Cette utilisation du domaine public n'a pas à être préalablement autorisée (un piéton n'a pas à demander au maire le droit d'utiliser le trottoir, dès lors que le trottoir est affecté par nature à la circulation des piétons).

Cet usage ne peut être que temporaire et doit être conforme à la destination particulière de la dépendance domaniale considérée et compatible avec son affectation.

Cette utilisation est en principe libre, gratuite et égale pour tous.

Utilisation privative du domaine public

L'usage privatif du domaine public est, au contraire, personnel. Il suppose l'octroi d'un titre d'occupation délivré par le propriétaire ou le gestionnaire de la dépendance domaniale occupée.

Ce titre confère à son titulaire :

- un droit exclusif : il est seul à pouvoir utiliser l'emplacement qui lui a été réservé sur le domaine public, conformément à l'usage autorisé ;
- un droit temporaire : les autorisations d'occupation du domaine public ne sont délivrées qu'à titre précaire et révocable, l'usager privatif ne pouvant occuper l'emplacement attribué que pendant la durée de validité de son titre, sans pouvoir prétendre à son renouvellement.

Sauf exception particulière, l'occupation privative est soumise au paiement d'une redevance, en contrepartie des avantages spéciaux consentis à l'occupant.

Titres d'occupation

Le **permis de stationnement** est une occupation du domaine public sans emprise au sol, qui ne modifie pas l'assiette du domaine public (ex : éta-lages, terrasses de café installées sur les trottoirs, emplacements réservés aux taxis, point d'arrêt des véhicules de transport en commun, présen-toirs de journaux...).

Il est délivré par l'autorité en charge de la police de la circulation.



Permis de stationnement

La **permission de voirie** est une occupation du domaine public avec une emprise au sol (ancrage), qui implique l'exécution de travaux ayant pour conséquence de modifier l'assiette du domaine public (établissement de canalisations dans le sol, installation de mobiliers urbains...).

Elle est délivrée par l'autorité en charge de la gestion du domaine public routier, soit de façon unilatérale (arrêté), soit sur le fondement d'une convention d'occupation.



Permission de voirie

Une même activité peut relever des deux catégories : ainsi, l'activité de taxi nécessite un permis de stationnement pour l'emplacement réservé, et une permission de voirie pour l'implantation du panneau de tête de station.

Règles générales d'occupation

Qualités de l'occupation

Les conditions d'occupation ont été fixées par les articles L. 2121-1 à L. 2122-5 du CG3P et précisées par la jurisprudence.

L'occupation ou l'utilisation privative du domaine public doit être :

- **temporaire** : l'autorisation d'occupation est toujours délivrée pour une durée déterminée. Cette durée est fixée de manière à ne pas restreindre la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer, le cas échéant, l'amortissement des investissements et une rémunération équitable des investissements de l'occupant. Elle est renouvelée de façon expresse, mais l'occupant ne peut pas se prévaloir d'un droit à renouvellement sous le prétexte qu'il a précédemment bénéficié d'une autorisation (CE, 19 nov. 2004, *SCI Barria* ; CE, 23 mars 2005, *Société San Luis*) ;
- **personnelle** et non transmissible à des tiers (CE, 6 nov. 1998, *Association amicale des bouquinistes des quais de Paris*).
- **précaire et révocable** : l'autorisation d'occupation peut toujours être révoquée, le plus souvent pour des motifs d'intérêt général, quelle que soit la durée d'occupation qui a été fixée initialement, sans que la personne publique soit tenue d'indemniser le permissionnaire évincé (CE, 29 mars 2000, *M. Jean-Louis Isas* ; CE, 23 avril 2001, *Syndicat*

Intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre ; CE, 5 févr. 2009, *Sté centrale d'agriculture, d'horticulture et d'acclimatation de Nice et des Alpes-Maritimes*, req. n° 305021).

Ce principe de précarité implique :

- qu'aucun bail commercial ne peut être conclu sur une dépendance du domaine public routier, en raison du droit au renouvellement que comporte un tel contrat, incompatible avec le caractère précaire et personnel de son occupation (*sur la faute de l'autorité gestionnaire du domaine public qui conclut un « bail commercial » pour l'exploitation d'un bien sur le domaine public ou laisse croire à l'exploitant de ce bien qu'il bénéficie des garanties prévues par la législation sur les baux commerciaux*, v. CE, 24 nov. 2014, *Sté des remontées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais*, req. n° 352402). Toutefois, depuis la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (Loi Pinel), un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public artificiel « sous réserve de l'existence d'une clientèle propre » (voir CGPPP, art. L. 2124-32-1 à 35) ;
- qu'un occupant sans titre (sans titre initial ou en violation ou en l'absence de renouvellement de son titre) peut :
 - faire l'objet d'une action en expulsion devant le juge administratif, y compris en référé (mesure d'urgence) ;

- faire l'objet d'une action en expulsion devant le juge judiciaire dans le cadre d'une action possessoire, y compris en référé (mesure d'urgence) ;
- faire l'objet d'une mesure de police destinée à faire cesser l'atteinte à la consistance ou à l'exploitation du domaine public, dans l'hypothèse d'une situation d'urgence justifiée par l'existence d'un danger ou d'un péril imminent.

Il peut être mis fin à tout moment à une autorisation d'occupation, quel que soit le terme fixé initialement. Précaire et révocable, l'autorisation d'occupation du domaine public ne crée pas de droits au profit de son bénéficiaire.

Certaines conventions d'occupation apportent toutefois la garantie d'une plus grande stabilité mais toutes ne peuvent être conclues sur les dépendances du domaine public routier (les baux emphytéotiques administratifs sont ainsi exclus des dépendances du domaine public d'une collectivité territoriale qui relèvent du champ d'application de la contravention de voirie routière).

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

Dans le cas contraire, il peut réclamer une indemnisation de son préjudice auprès de la personne dont dépendent les travaux. Il en va de même si ces travaux ont été exécutés de manière anormale.

Règles de délivrance

Bien qu'il n'y ait pas, sauf pour certains opérateurs (voir fiche n° 04) de droit à l'utilisation privative du domaine public routier, une certaine égalité doit être respectée entre les utilisateurs.

• Égalité de l'occupation du domaine public

Les utilisateurs à titre privatif du domaine public affecté à l'usage du public ne peuvent pas se prévaloir d'un principe d'égalité entre utilisateurs. Ou, à tout le moins, ils ne peuvent en principe pas le faire.

L'égalité d'accès n'existe en effet que pour les usages qui sont conformes à la destination du domaine public routier (circulation automobile...), mais pas pour ceux qui sont seulement compatibles avec cette destination. L'autorité gestionnaire du domaine public peut ainsi refuser légalement l'autorisation sollicitée pour des motifs d'intérêt général, comme la conservation de la voirie ou une meilleure utilisation du domaine.

Combinaison des usages

L'utilisation du domaine public doit être conforme à l'affectation d'intérêt général qu'il a reçue.

Son propriétaire ou son gestionnaire doit l'entretenir de façon à permettre cet usage.

Une autorisation d'occupation temporaire du domaine public doit nécessairement être compatible avec l'affectation de la dépendance domaniale considérée et ne pas la contrarier (les piétons doivent pouvoir continuer à circuler sur le trottoir même si, parallèlement, l'installation de tables et de chaises, préenseignes posées au sol... a été autorisée). L'acte d'autorisation (arrêté ou convention) doit rappeler cette obligation, dont la violation peut être sanctionnée par le retrait de l'acte et/ou une contravention de voirie routière (C. voirie routière, art. R.116-2).

Une utilisation privative peut nécessiter, parallèlement, un arrêté organisant la circulation sur la dépendance domaniale en cause, comme l'affectation d'une voie à la circulation des taxis et l'organisation des points de prise en charge (arrêté de police en l'absence d'emprise et/ou permission de voirie en parallèle, pour l'installation d'un point d'appel avec ancrage).

Toute utilisation privative ne requiert pas nécessairement une autorisation, à l'instar de l'accès à certains commerces ou services.

Ainsi, « *la présence momentanée des clients des établissements bancaires et commerciaux sur le domaine public, le temps d'effectuer une transaction, qui n'est ni exclusive de la présence d'autres usagers du domaine public ni incompatible avec l'affectation de celui-ci, n'est pas constitutive, pour ces établissements, quand bien même elle est nécessaire au mode d'exercice de leur commerce, d'une occupation du domaine public excédant le droit d'usage qui appartient à tous* ». « *La seule présence sur le domaine public, le temps d'une transaction bancaire ou commerciale, de la clientèle des établissements bancaires et commerciaux que la délibération litigieuse assujettit au paiement d'une redevance d'occupation du domaine public, n'est pas constitutive d'un usage privatif du domaine public par ces établissements, dès lors que ceux-ci ne disposent d'aucune installation sur le domaine public, la cour n'a commis ni erreur de droit ni erreur de qualification juridique des faits* ». (CE, 31 mars 2014, Commune d'Avignon : req. n° 362140).

• **Respect des règles de concurrence**

Le Conseil d'État a estimé que « s'il appartient à l'autorité administrative affectataire de dépendances du domaine public de gérer celles-ci tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, il lui incombe en outre lorsque, conformément à l'affectation de ces dépendances, celles-ci sont le siège d'activités de production, de distribution ou de services, de prendre en considération les diverses règles, telles que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, dans le cadre desquelles s'exercent ces activités ; qu'il appartient alors au juge de l'excès de pouvoir, à qui il revient d'apprécier la légalité des actes juridiques de gestion du domaine public, de s'assurer que ces actes ont été pris compte tenu de l'ensemble de ces principes et de ces règles et qu'ils en ont fait, en les combinant, une exacte application » (CE, Sect., 26 mars 1999, Société EDA : AJDA 1999, p. 427, concl. Stahl, obs. Bazex).

Il ressort de cette jurisprudence que la gestion du domaine public, dès lors qu'il est le support d'activités économiques, doit prendre en considération les règles de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence et celles de la liberté du commerce et de l'industrie.

Il faut cependant relativiser ces contraintes :

- l'autorisation n'est illégale que si elle a, par elle-même, automatiquement et indépendamment du comportement de son bénéficiaire, pour effet de placer celui-ci en position d'abuser de la position dominante qui lui a été conférée par l'autorisation ;
- « la liberté du commerce et de l'industrie ne peut faire obstacle à l'exercice des pouvoirs de gestion du domaine, qui comportent le pouvoir de fixer, tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles sont soumises les permissions d'occupation » (CE, Sect., 20 déc. 1957, Société nationale d'éditions cinématographiques : Rec., p. 274).

Ce n'est donc que lorsque l'intérêt du domaine n'est pas menacé que les candidats à une occupation privative et commerciale peuvent invoquer les règles issues du droit de la concurrence.

• **Respect des règles de sécurité**

La délivrance de l'autorisation d'occupation du domaine public doit tenir compte tant de la sécurité des véhicules, cycles et piétons empruntant le domaine public routier que des conditions d'accès des services de sécurité et forces de l'ordre.

Le juge administratif a ainsi pu juger que « En refusant de délivrer l'autorisation d'occupation du domaine public sollicitée (...) en vue de préserver des conditions d'intervention optimales pour les forces de l'ordre ou les services de secours et de lutte contre l'incendie au niveau de cet accès au centre commercial depuis la voie publique, le maire de la commune de Thionville n'a

pas commis d'erreur de fait ni entaché sa décision (...) d'une erreur manifeste d'appréciation » (CAA Nancy, 12 mai 2014, SARL Scusi, req. n° 13NC01029).

Si l'utilisation du domaine public nécessite d'interrompre ou de modifier la circulation, le pétitionnaire doit également obtenir préalablement l'autorisation par un arrêté temporaire de police de circulation, matérialisé par une signalisation spécifique (fermeture à la circulation, limitation de vitesse...).

• **Manifestations particulières**

Certaines manifestations collectives nécessitent une autorisation préalable de la part de l'autorité en charge de la police de la circulation, sous la forme d'un permis de stationnement (marchés forains, brocantes associatives ou professionnelles, défilés...). Le maire peut également, au titre de son pouvoir de police générale, réglementer l'usage de la voie publique dans l'intérêt de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique (horaires, itinéraires...). Enfin, en cas d'utilisation économique du domaine public, une redevance d'occupation doit être demandée aux organisateurs ou aux utilisateurs, à titre individuel.

• **Règles d'instruction**

La demande d'autorisation peut être sollicitée sur papier libre ou à l'aide du formulaire Cerfa n° 14023*01 (complétée le cas échéant d'une demande relative à la police de la circulation). La durée de l'instruction varie selon les communes, de 2 semaines à 2 mois à compter de la réception de la demande, le point de départ de l'instruction pouvant être reporté à la satisfaction de la demande de document complémentaires. En l'absence de réponse dans le délai de 2 mois, la permission de voirie ou le permis de stationnement sont réputés refusés (L. n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens).

The image shows a screenshot of the Cerfa form 14023*01. The title is 'Demande de permission ou d'autorisation de voirie, de permis de stationnement, ou d'autorisation d'entreprendre des travaux'. It includes fields for the applicant's name, address, and contact information. There are also sections for 'Localisation de l'acte concerné par la demande' and 'Autres et date des travaux'. The Cerfa logo is visible in the top right corner.

Formulaire Cerfa 14023*01

Droits et obligations du permissionnaire

Droits :

La personne dûment autorisée a droit à une jouissance paisible de la dépendance qu'elle occupe et est protégée aussi bien contre les empiétements de tiers que contre la personne publique qui l'a autorisée.

Obligations :

- elle ne doit pas sortir des limites de son autorisation, à peine de devenir occupant sans titre du domaine public et de voir son titre retiré sans indemnité, outre d'éventuelles poursuites au titre des contraventions de grande voirie ou de voirie routière, selon le domaine considéré (amende de la 5^e classe pour le domaine public routier, soit jusqu'à 1 500 €. - C. voirie routière, art. R. 116-2). Toutefois, l'autorité gestionnaire ne peut pas procéder d'office à l'expulsion du domaine public : il doit préalablement saisir le juge administratif pour obtenir celle-ci à peine d'astreinte ainsi que l'enlèvement des installations irrégulièrement implantées ou maintenues. Cette expulsion du domaine public peut être prononcée sans délai ni condition ;
- elle doit, dans la plupart des cas, acquitter une redevance d'occupation (voir ci-dessous) ;
- elle doit accepter les travaux portant sur le domaine public et ne peut pas prétendre à l'indemnisation de son éventuel préjudice si les travaux ont été conduits dans l'intérêt du domaine occupé (travaux nécessaires à son entretien ou à sa conservation, ou dans le cadre d'une opération d'aménagement conforme à la destination du domaine occupé : cas de travaux engagés pour renforcer la structure de l'habitable à la suite du tracé d'une voie à l'aplomb : CE, 23 fév. 2000, Soc. de distribution de chaleur de Saint-Denis : CJEG 2000, p. 148, concl. Seban).

Il en va autrement :

- si les travaux n'ont pas été réalisés dans le cadre d'une opération d'aménagement conforme à la destination du domaine ;
- ou si ces travaux ont été exécutés de façon anormale.

Elle peut alors réclamer l'indemnisation de son préjudice auprès de la personne dont dépendent les travaux.

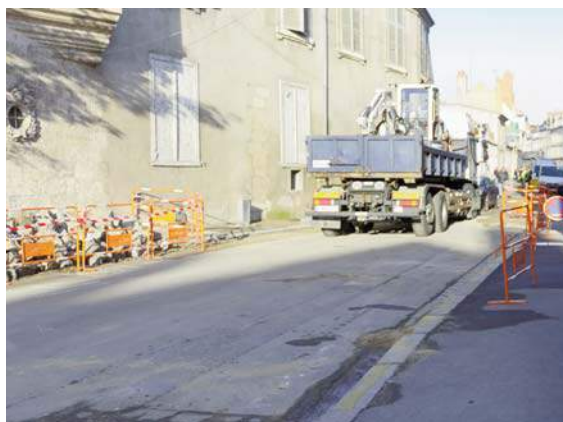
L'occupant ne peut pas non plus prétendre à une indemnisation en cas de retrait anticipé de son autorisation, si ce retrait est motivé par la réalisation de travaux conduits dans l'intérêt du domaine occupé et dans le cadre d'une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine.

Toutefois, s'agissant du domaine public de l'État, une garantie est apportée à l'occupant : *« lorsque l'édification de constructions ou d'installations par le bénéficiaire de l'autorisation est, eu égard à la destination d'intérêt général de celles-ci, expressément agréée par l'État ou la collectivité gestionnaire ou concessionnaire du domaine public, le retrait de l'autorisation pour un motif d'intérêt général avant l'expiration du terme fixé peut donner lieu à indemnisation du bénéficiaire évincé, à la condition que cette possibilité ait été prévue dans le titre d'autorisation »* (C. domaine État, art. A 26).

Cette indemnité *« est à la charge de la collectivité au profit de laquelle est opéré le retrait ; elle est égale, sous déduction de l'amortissement calculé dans les conditions fixées par le titre d'autorisation, au montant des dépenses prévues dans le même titre et que les bénéficiaires ont effectivement exposées pour la réalisation des constructions et installations expressément autorisées, dans la mesure où celles-ci subsistent toujours à la date du retrait »* (C. domaine État, art. A 26).

Le titre d'occupation doit donc, dans ce cas particulier :

- envisager la possibilité d'une indemnisation ;
- prévoir les conditions de l'amortissement des investissements ;
- prévoir le montant des dépenses engagées par le permissionnaire, qui serviront ainsi de base à cette éventuelle indemnisation.



Source : A. Bouissou

Régime des redevances d'occupation

Les articles L. 2125-1 s. du CG3P codifient la jurisprudence et prévoient que l'occupation ou l'utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Ces redevances sont calculées et recouvrées en application des articles L.2125-3 à L.2125-5 et L.2321-1 à L.2323-14 du CG3P.

Régime juridique de droit commun et dérogations

• Assujettissement à une redevance d'occupation

« Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique... donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier » (CG3P, art. L. 2125-1).

En contrepartie de l'occupation privative de leur domaine public, les personnes publiques sont fondées à percevoir des redevances domaniales, puisqu'il n'existe pas de principe général de gratuité d'une telle occupation.

Ce caractère onéreux procède d'un souci de bonne gestion patrimoniale du domaine public et du fait que cette occupation porte atteinte au droit d'accès des autres usagers au domaine. La redevance constitue la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation.

• Gratuité

La gratuité n'est cependant pas exclue.

Par dérogation au principe d'occupation à titre onéreux, « l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

- 1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous [sécurité et salubrité publique, comme des bornes d'incendie];
- 2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même [canalisations d'égouts, d'eaux pluviales ou ménagères...];
- (...)
- 4° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé.

En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général » (CG3P, art. L. 2125-1).

« Les communes ou leurs groupements qui gèrent eux-mêmes leur service d'eau potable ou d'assainissement sont exonérés de toute redevance qui serait due en raison de l'occupation du domaine public de l'Etat par leurs canalisations ou réservoirs » (CG3P, art. L. 2125-2).

La loi du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public a imposé une exception à la perception d'une redevance pour occupation du domaine public. Ainsi, par dérogation au principe de la redevance « l'État ou tout opérateur, y compris un opérateur au sein duquel une personne publique détient, seule ou conjointement, une participation directe ou indirecte, peut créer, entretenir et exploiter sur le domaine public de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements un réseau d'infrastructures nécessaires à la recharge de véhicules électriques et de véhicules hybrides rechargeables sans être tenu au paiement d'une redevance, lorsque cette opération s'inscrit dans un projet de dimension nationale ».

Les modalités de mise en œuvre du dispositif ont été fixées par le décret n° 2014-1313 du 31 octobre 2014. Il n'exonère en tout cas pas l'opérateur de former une demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (Sur le projet « 16K » de déploiement jusqu'à 16 000 points de charge répartis sur l'ensemble des régions et des départements métropolitains, sur près de 4 000 communes (v. *Décision du 30 janvier 2015 relative à la reconnaissance de la dimension nationale du projet déposé par le groupe Bolloré en vue de réaliser une infrastructure de recharge pour véhicules électriques*).

v. Cerema, Bornes de recharge pour véhicules électriques. Réglementation et préconisations de mise en œuvre sur la voie publique, janv. 2016.

Si le principe est celui d'exiger une redevance en contrepartie de l'autorisation, cela n'est cependant possible que dans le cas d'une utilisation privative : est donc illégal l'établissement d'une redevance pour une utilisation non privative momentanée d'une dépendance de la voie publique.



Il en va ainsi de l'utilisation de distributeurs automatiques bancaires installés en façade de bâtiment et accessibles directement depuis le domaine public, ou les commerces pratiquant des ventes ou activités diverses au travers de vitrines ou de comptoirs ouvrant sur le même domaine.

Ainsi, il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 2122-1, L. 2125-1 et L. 2125-3 du CG3P, « d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé ; que, dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, qui n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut, par suite, être assujettie au paiement d'une redevance » (CE, 31 mars 2014, Commune d'Avignon : req. n° 362140).

Cette solution concerne également les **marchands ambulants** : ainsi, « le versement d'une redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public ne peut être exigé des professionnels ambulants circulant sur une plage publique en quête d'acheteurs lorsqu'ils se bornent à s'arrêter momentanément pour conclure une vente ; que, par suite, alors même que l'arrêté contesté a circonscrit les autorisations de vente de beignets à un périmètre précis, soit les plages de l'Anglade, du centre-ville, de Saint-Clair, de Cavalière et de Pramousquier, et au nombre de deux vendeurs par plage, le maire du Lavandou ne pouvait légalement, en contrepartie de l'autorisation délivrée, instaurer une redevance annuelle de 300 euros par vendeur » (CAA Marseille, 9 avril 2013, Commune du Lavandou : req. n° 11MA02622).

Il ne faut cependant pas confondre les situations : si le maire ne peut pas instaurer une redevance d'occupation, il peut toutefois réglementer le commerce ambulant sur le domaine public pour des raisons de sécurité ou de salubrité publique, au titre de son pouvoir de police, notamment dans l'intérêt de la circulation. Sa décision est cependant conditionnée par le fait que la mesure doit être nécessaire et proportionnelle à l'objectif poursuivi, à peine de porter une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie. Le maire ne peut pas non plus réglementer la nature des produits vendus, sauf pour des raisons d'ordre public (production excessive de déchets, rupture de chaîne du froid, danger pour la sécurité publique du fait de contenants en verre...).

Modalités de calcul du montant des redevances

« La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. » (CG3P, art. L. 2125-3).

Sauf texte législatif spécifique, il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de définir, selon les règles de droit commun, les modalités de la redevance d'usage du domaine public.

Pour les collectivités territoriales, cette compétence est en principe reconnue à l'organe délibérant (CE, 27 juillet 1984, Commune de la Teste du Buch). Le montant des redevances est donc fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité territorialement compétente, en fonction d'une part fixe, qui correspond à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public occupée, et d'une part variable, déterminée selon les avantages retirés par le titulaire du titre d'occupation du domaine public (CG3P, art. L. 2125-3).

Le montant de la redevance fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ne doit pas être disproportionné au regard de ces deux critères, afin que la délibération ne puisse pas être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Néanmoins, des différences de traitement peuvent être établies, à condition qu'elles puissent être justifiées par des considérations d'intérêt général. En effet la détermination du montant des redevances pour l'occupation du domaine public doit prendre en considération le principe de l'égalité des usagers du domaine public. Par conséquent, les collectivités territoriales peuvent fixer librement, en tenant compte des dispositions précitées mais également de l'intérêt public local, le montant des redevances dues pour l'occupation de leur domaine public.

Comme il a été jugé :

« Si l'objet du paiement que l'Administration peut réclamer à ce titre est en principe de couvrir les charges du service public, il n'en résulte pas nécessairement que le montant de la redevance ne puisse excéder le coût de la prestation fournie ; qu'il s'ensuit que le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire ; que, dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence » (CAA Marseille, 11 juin 2009, SARL Catering Aérien Nice).

L'égalité entre les usagers est une égalité par catégorie : il est possible de traiter différemment des usagers relevant de catégories différentes, à condition que les usagers relevant de la même catégorie soient traités de la même façon et que la différence entre catégories soit justifiée.

Ainsi, à propos de la création de droits de place dans une brocante d'un montant de 300 euros le mètre linéaire pour les professionnels de la restauration et de 10 euros pour les stands tenus par les brocanteurs, qu'ils soient professionnels ou occasionnels : « si une différence de situation entre usagers du domaine public est de nature à autoriser que des tarifs préférentiels puissent être appliqués à certaines catégories d'usagers, ces tarifs ne doivent cependant pas instaurer une différence de traitement manifestement disproportionnée au regard de cette différence de situation (...) en l'espèce, le tarif appliqué aux professionnels de la restauration rapide, trente fois supérieur à celui appliqué aux brocanteurs, est manifestement disproportionné » (CAA Versailles, 20 novembre 2012, req. n° 11VE03246).

Les modalités de paiement des redevances

« La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public par le bénéficiaire d'une autorisation est payable d'avance et annuellement.

Toutefois, le bénéficiaire peut, à raison du montant et du mode de détermination de la redevance :

1° Être admis à se libérer par le versement d'acomptes ;

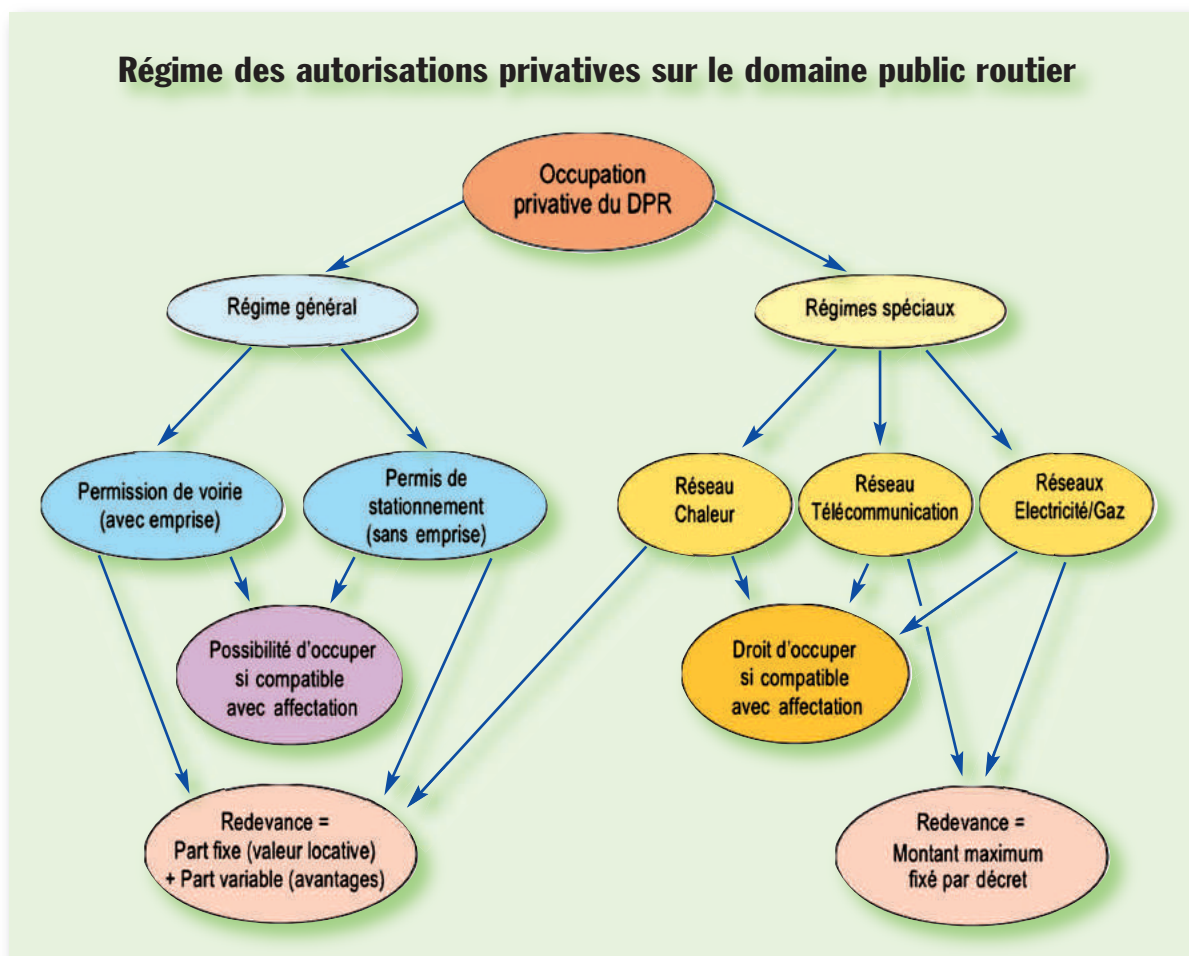
2° Être tenu de se libérer par le versement de la redevance due soit pour toute la durée de l'autorisation si cette durée n'excède pas cinq ans, soit pour une période quinquennale dans le cas contraire » (CG3P, art. L. 2125-4).

En cas de retard dans le paiement des redevances dues pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public d'une personne publique, les sommes restant dues sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal. (CG3P, art. L. 2125-5).

En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, la partie de la redevance versée d'avance et correspondant à la période restant à courir est restituée au titulaire (CG3P, art. L. 2125-6).

• Cas particulier

Dans le cas de fourreaux placés sous la voie publique et loués à des tiers utilisateurs : la redevance d'occupation est due par le bénéficiaire de l'autorisation d'enfouissement du fourreau, sauf s'il s'agit de la collectivité elle-même. L'utilisateur en revanche, loue le passage dans le réseau, sans se préoccuper de la question de la redevance, qui ne peut pas lui être réclamée comme telle.



Pour la procédure de délivrance et de gestion des autorisations, voir la fiche GDPR n° 04 – Autorisations privées d'occupation du domaine public routier, conditions particulières d'utilisation du sol et du sous-sol de la voie publique.

Collection
Références
ISSN : 2276-0164
2016 / 64
*mise à jour
novembre 2016*

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffy, *ATTF* - Claude Faure, *AITF*
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

© 2016 - Cerema
La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier

Conditions particulières d'utilisation du sol et du sous-sol de la voie publique

Cette fiche s'inscrit
dans une collection
de fiches relatives
à la gestion
du domaine
public routier.

Elle est à jour à sa
date de parution.

Sa lecture n'exclut
pas celle des textes
de référence.

La réglementation favorise certains opérateurs de réseaux en leur octroyant le droit d'occuper le domaine public routier, sous réserve notamment de respecter les règles de coordination de l'article L.115-1 du code de la voirie routière. Dans ce cadre, l'autorité compétente ne peut imposer que les conditions indispensables à la protection du domaine public routier afin d'en garantir un usage conforme à sa destination et ne peut pas aller au-delà des conditions légales. Au titre de ces conditions, ne sont admises que la date et la durée des travaux ou leur coordination (ainsi le refus d'inscription au calendrier des travaux doit faire l'objet d'une décision motivée, sauf lorsque le revêtement de la voie, de la chaussée et des trottoirs n'a pas atteint trois ans d'âge). Ce qui importe, c'est de ne pas remettre en cause le droit permanent d'occupation de la voie publique dont bénéficient certains opérateurs.

Le Conseil d'État a ainsi précisé que : « le droit d'occupation du domaine public routier (...) ne peut s'exercer que dans les conditions prévues par les règlements de voirie ; que les autorités compétentes pour édicter ces règlements peuvent subordonner l'exercice du droit dont il s'agit aux conditions qui se révèlent indispensables pour assurer la protection du domaine public routier dont elles ont la charge et en garantir un usage répondant à sa destination » (CE, 13 mars 1985, Ministre des transports c/ GDF et EDF).

Régime des opérateurs de droit commun

La notion « d'opérateurs de droit commun » rassemble tous les opérateurs qui ne bénéficient pas d'un privilège particulier à l'égard de l'occupation du domaine public routier (par exemple : réseaux d'assainissement et de distribution d'eau potable, réseaux d'éclairage public).

Ces opérateurs sont placés dans une situation juridiquement bien moins protégée que celle des opérateurs « privilégiés » : utilisateurs à titre privatif du domaine public, comme ces derniers, ils ne bénéficient toutefois pas d'un droit à occuper le domaine public routier, mais d'une simple possibilité de le faire.

L'absence d'un droit à occuper le domaine public routier

L'affectation normale du domaine public routier est la circulation publique, piétonnière et motorisée. Lorsqu'il y a utilisation du domaine public routier conformément à l'usage qui est le sien, toute personne peut revendiquer d'y circuler librement, sans autorisation préalable pour ce faire, sous la seule réserve du respect des règlements de police édictés pour la commodité et la sécurité de cette circulation.

L'enfouissement de réseaux dans la structure de la voie publique apparaît de ce point de vue comme un usage non conforme à sa destination,

puisque la voie n'a pas été construite à cette fin. Cet usage est en outre privatif, puisque qu'il est réservé à certains utilisateurs seulement. Cette utilisation privative du domaine public routier est donc soumise à une autorisation préalable, qu'elle soit unilatérale ou contractuelle.

Constituant un usage anormal du domaine public routier, l'enfouissement des réseaux ne peut être autorisé que s'il reste compatible avec son affectation. En l'absence de texte contraire, un opérateur de réseaux de droit commun ne bénéficie pas d'un droit à occuper le domaine public, mais seulement vocation à le faire.

Conditions d'occupation

Une autorisation d'occupation peut lui être refusée :

- en raison de l'incompatibilité de l'implantation de son réseau avec l'usage de la voie publique. Ce motif reste cependant sujet à caution et pourrait se concevoir, par exemple, si la présence de ce réseau compromettrait l'usage de cette voie ;

- en raison de la nécessité d'assurer la conservation du domaine public, susceptible d'être affectée par l'affaiblissement de la structure matérielle de la voie publique du fait des travaux d'enfouissement et d'intervention sur les réseaux enterrés ;
- en raison des impératifs de sécurité et de facilité de la circulation, liés aux interventions à réaliser pour accéder aux réseaux situés en « pleine terre » dans le sous-sol de la voie publique ;
- en raison de l'intérêt financier du domaine, tenant autant à sa rentabilité qu'aux frais liés aux interventions à réaliser sur les réseaux : le sous-sol de la voie publique est un espace de concurrence et tous les réseaux ne peuvent y être accueillis en même temps. L'autorité gestionnaire du domaine peut déterminer son choix en fonction d'impératifs tenant notamment à sa rentabilité financière.

En tout état de cause, une interdiction absolue d'utilisation du domaine public routier pour l'enfouissement des réseaux qui ne serait pas fondée sur un tel motif d'intérêt général serait illégale.

Opérateurs de réseaux de télécommunications ouverts au public

Sensiblement modifié par la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 sur la réglementation des télécommunications, la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique et la loi du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques, le régime de l'occupation du domaine public routier est favorable aux opérateurs de réseaux de télécommunication ouverts au public titulaires d'une autorisation ministérielle.

Ces opérateurs « privilégiés » disposent d'un véritable droit à occuper le domaine public routier, selon les termes des articles L. 45-1 s. et R. 20-45 à R. 20-54 code des postes et communications électroniques (CPCE).

Le droit à occupation du domaine public routier

Aux termes de l'article L.45-9 du CPCE, « *Les exploitants de réseaux ouverts au public bénéficient d'un droit de passage, sur le domaine public routier et dans les réseaux publics relevant du domaine public routier et non routier, à l'exception des réseaux et infrastructures de communications électroniques (...)* ».

Par ailleurs, selon l'article L. 47 du CPCE « *Les exploitants de réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier, en y implantant des ouvrages dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation* ».

Délivrance de l'autorisation

L'article L.47 du code des postes et communications électroniques précise les conditions de délivrance de l'autorisation :

- l'occupation du domaine routier fait l'objet d'une permission de voirie, délivrée par l'autorité compétente, suivant la nature de la voie empruntée, dans les conditions fixées par le code de la voirie routière. En l'occurrence, l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI gestionnaire du domaine (CPCE, art. R. 20-45) ;
- cette autorité doit se prononcer dans un délai de deux mois sur les demandes de permission de voirie ;
- l'autorité compétente doit prendre toutes dispositions utiles pour permettre l'accomplissement de l'obligation d'assurer le service universel des communications électroniques.

Elle ne peut faire obstacle au droit de passage des exploitants de réseaux ouverts au public qu'en vue d'assurer, dans les limites de ses compétences, le respect des exigences essentielles (*au sens de l'art. L. 32 CPCE*), la protection de l'environnement et le respect des règles d'urbanisme ;

- lorsqu'il est constaté que le droit de passage de l'opérateur peut être assuré, dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient d'une occupation autorisée, par l'utilisation des installations existantes d'un autre occupant du domaine public et que cette utilisation ne compromettrait pas la mission propre de service public de cet occupant, l'autorité compétente peut inviter les deux parties à se rapprocher pour convenir des conditions techniques et financières d'une utilisation partagée des installations en cause.

Dans ce cas, et sauf accord contraire, le propriétaire des installations accueillant l'opérateur autorisé assume, dans la limite du contrat conclu entre les parties, l'entretien des infrastructures et des équipements qui empruntent ses installations et qui sont placés sous sa responsabilité, moyennant paiement d'une contribution négociée avec l'opérateur.

En cas de litige entre opérateurs, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut être saisie.

La permission

- peut préciser les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à la circulation publique et à la conservation de la voirie ;
- ne peut pas contenir des dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation ;
- ne peut être délivrée que si elle est compatible avec la destination du domaine public routier, l'intégrité des ouvrages et la sécurité des utilisateurs (CPCE, art. R. 20-46).

Conditions d'occupation du domaine public routier

Les articles L.45-9 et L.47 du code des postes et communications électroniques précisent les conditions de cette occupation :

- elle doit être compatible avec l'affectation du domaine public routier ;
- les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des réseaux doivent être effectués conformément aux règlements de voirie, et notamment aux dispositions de l'article L.115-1 du code de la voirie routière, c'est-à-dire en respectant le régime de la coordination des travaux exécutés sur les voies publiques situées à l'intérieur des agglomérations ;
- l'occupation du domaine public routier peut donner lieu au versement de redevances à la collectivité publique concernée, pour l'occupation de son domaine public, dans le respect du principe d'égalité entre tous les opérateurs. Le montant de ces redevances a été fixé par l'article R. 20-51 CPCE : il tient compte de la durée de l'occupation, de la valeur locative de l'emplacement occupé et des avantages matériels, économiques, juridiques et opérationnels qu'en tire le permissionnaire et ne peut excéder annuellement 30 euros par kilomètre et par artère. Le gestionnaire du domaine public peut fixer un montant de redevance inférieur pour les fourreaux non occupés par rapport à celui fixé pour les fourreaux occupés. La jurisprudence a considéré que *«ces dispositions ont pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles les opérateurs peuvent obtenir des permissions de voirie pour permettre l'établissement de leurs réseaux de télécommunications ; qu'elles ne font pas obstacle à ce qu'une collectivité institue une redevance pour l'utilisation, par l'ensemble des opérateurs qui en font la demande, des installations déjà existantes*

dont elle est propriétaire et qui ne sont pas soumises à la redevance pour permission de voirie visée à l'article L. 47» (CAA Bordeaux, 9 mars 2006, Cne de Toulouse, req. n° 02BX02121) ;

- le prix facturé pour l'occupation ou la vente de tout ou partie de fourreaux reflète les coûts de construction et d'entretien de ceux-ci ;
- l'installation des infrastructures et des équipements doit être réalisée dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux, et dans les conditions les moins dommageables pour les propriétés privées et le domaine public.

Droit de passage dans les réseaux publics

Si les exploitants de réseaux ouverts au public bénéficient d'un droit de passage dans les réseaux publics relevant du domaine public routier, l'autorisation d'occupation est refusée lorsque l'occupation est incompatible avec l'affectation desdits réseaux ou avec les capacités disponibles.

Cette incompatibilité avec l'affectation du réseau public est limitativement définie comme l'occupation qui en empêche le fonctionnement, qui ne permet pas sa remise en état ou qui n'est pas réversible (L.47-1).

Ce droit de passage s'exerce dans le cadre d'une convention qui ne peut contenir des dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation.

Lorsque l'autorisation d'occuper le réseau public est consentie par l'autorité concessionnaire ou gestionnaire, la convention afférente est établie dans un délai de deux mois à compter de cette autorisation.

Pour le cas spécifique des réseaux de radiocommunications mobiles, aux termes du décret n°2016-1183 du 29 août 2016, le montant du loyer dû par les opérateurs bénéficiant d'une autorisation d'utilisation des fréquences aux collectivités territoriales ou à leurs groupements pour la mise à disposition des infrastructures destinées à supporter des réseaux mobiles de télécommunications ouverts au public est déterminé dans les conditions prévues aux articles R.1426-2 à R.1426-4 CCGT.

Travaux

L'article L.49 du code des postes et communications électroniques, dans sa dernière rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-526 du 28 avril 2016 portant transposition de la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit, impose une obligation d'information spécifique. Ainsi, le maître d'ouvrage d'une opération de travaux d'installation ou de renforcement d'infrastructures de réseaux d'une importance significative sur le domaine public (*l'article D.407-4 CPCE ne s'attache encore qu'à*

l'ancienne référence qui visait la "longueur" significative) est tenu d'informer la collectivité ou le groupement de collectivités désigné par le schéma directeur territorial d'aménagement numérique ou, en l'absence de ce schéma, le préfet de région, dès la programmation de ces travaux :

- pour les aménagements de surface, lorsque l'opération nécessite un décapage du revêtement et sa réfection ultérieure ;
- pour les réseaux souterrains, lorsque l'opération nécessite la réalisation de tranchées.

À l'appui de sa demande, l'opérateur doit fournir de nombreuses informations dont l'emplacement et le type de travaux ainsi que la date estimée de début des travaux et leur durée. En cas de litige portant sur l'accès à l'information l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) peut être saisie du différend par l'une des parties.

Sur demande motivée d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un opérateur de communications électroniques, le maître d'ouvrage de l'opération est tenu d'accepter dans ses tranchées les infrastructures d'accueil de câbles de communications électroniques réalisées par eux ou pour leur compte, ou de dimensionner ses appuis de manière à permettre l'accroche de câbles de communications électroniques.

Le maître d'ouvrage doit accepter cette demande pour autant que la demande de coordination, notamment « n'entraîne pas de coûts disproportionnés, y compris en raison de retards supplémentaires, pour les travaux de génie civil envisagés initialement » et « ne fasse pas obstacle au contrôle de la coordination des travaux ». L'ARCEP peut être saisie du différend à défaut d'accord sur cette coordination des travaux dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande formelle de négociation.

Sauf accord du maître d'ouvrage de l'opération initiale sur un mode de prise en charge différent, le demandeur prend en charge les coûts supplémentaires supportés par le maître d'ouvrage de l'opération initiale à raison de la réalisation de ces

infrastructures et une part équitable des coûts communs.

Les conditions techniques, organisationnelles et financières de réalisation de ces infrastructures sont définies par une convention entre le maître d'ouvrage de l'opération et le demandeur.

Les infrastructures souterraines ainsi réalisées deviennent, à la fin de l'opération de travaux, la propriété du demandeur.

La jurisprudence a considéré que « *les exploitants restent propriétaires des ouvrages qu'ils ont construits pendant toute la période pendant laquelle ils sont titulaires d'une permission de voirie ; que ni le droit d'accession, ni aucun texte ou principe régissant la domanialité publique, n'autorise le département (...), dès lors qu'il n'a pas la charge du service universel des communications électroniques auquel le domaine public routier est étranger, à incorporer dans son domaine public dès leur achèvement les ouvrages de génie civil construits par la Société France Télécom, sans attendre l'expiration de l'autorisation délivrée celle-ci ; que, par suite, les dispositions correspondantes de l'article 14 de la permission de voirie ainsi que, par voie de conséquence, celles prévoyant la substitution de plein droit du département à l'exploitant en cas d'utilisation des ouvrages par un deuxième opérateur sont entachées d'illégalité* » (CAA Marseille, 16 oct. 2012, Sté France Télécom, req. n° 10MA03273).

Un guichet unique doit rassembler les éléments nécessaires à l'identification des maîtres d'ouvrage d'une opération de travaux d'installation ou de renforcement d'infrastructures d'accueil, d'une importance significative, ainsi que les informations communiquées par ces derniers. Un décret doit définir les modalités de fonctionnement de ce guichet unique ainsi que le format et la structure selon lesquels ces informations doivent être transmises (CPCE, art. L. 50). Ce décret n'a cependant toujours pas été publié au 1^{er} novembre 2016, privant d'application l'ordonnance du 28 avril 2016 dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} juillet 2016. Le projet de décret envisage de confier ce guichet à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, en vue de mettre gratuitement à la disposition des maîtres d'ouvrage un service leur permettant de renseigner, directement ou par l'intermédiaire d'un prestataire ayant passé une convention avec celui-ci, les informations prévues à l'article L. 50.

Ces informations sont également mises à la disposition des opérateurs de réseaux ouverts au public à très haut débit, ainsi que des services de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements dès lors qu'elles sont nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives de service public. Les maîtres d'ouvrages devraient renseigner sur le guichet unique les informations relatives notamment à l'emplacement et au type de travaux ainsi que les éléments de réseau concernés.



Source : A. Bouissou

La situation diffère quelque peu de la précédente dans la mesure où la réglementation concernant ces réseaux ne vise pas le « domaine public routier » d'une façon générique, mais la « voie publique ».

Les concessionnaires de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz bénéficient d'un droit d'occupation de la voie publique, sous certaines réserves.

Ces réseaux font l'objet de réglementations propres, mais leur identité en ce qui concerne l'occupation de la voie publique permet de les traiter concomitamment.

Le droit à occupation de la voie publique

Aux termes de la combinaison de l'article L.113-5 du code de la voirie routière et des articles L.323-3 s. (électricité) et L.433-3 s. (gaz) du code de l'énergie, la concession de transport ou de distribution « confère au concessionnaire le droit d'exécuter sur les voies publiques et leurs dépendances tous travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages ».

Modalités d'occupation

L'occupant doit se conformer :

- aux conditions du cahier des charges ;
- aux règlements de voirie et aux dispositions réglementaires en vigueur et notamment à celles relatives à la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances.

Cette occupation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance (CGCT, art. L. 2333-84 à L. 2333-86 et L. 3333-8 à L. 3333-10 et L. n° 53-661 du 1^{er} août 1953).

Ainsi, selon l'article L.2333-84 CGCT, « *Le régime des redevances dues aux communes en raison de l'occupation de leur domaine public par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité et de gaz et par les lignes ou canalisations particulières d'énergie électrique et de gaz, ainsi que pour les occupations provisoires de leur domaine public par les chantiers de travaux, est fixé par décret en Conseil d'État sous réserve des dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article unique de la loi n° 53-661 du 1^{er} août 1953 fixant le régime des redevances dues pour l'occupation du domaine public par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité et de gaz, par les lignes ou canalisations particulières d'énergie électrique et de gaz* ».

Le régime des redevances pour occupation par les ouvrages, lignes et canalisations a été fixé, notam-

ment, par le décret n° 2007-606 du 25 avril 2007 portant modification du régime des redevances pour occupation du domaine public des communes et des départements par les ouvrages de transport et de distribution de gaz et par les canalisations particulières de gaz. Il faut cependant attendre le décret n° 2015-334 du 25 mars 2015 pour que soit fixé le régime des redevances dues aux communes et aux départements pour l'occupation provisoire de leur domaine public par les chantiers de travaux sur des ouvrages de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz (JO 27 mars 2015) : électricité (CGCT, art. R. 2333-105-1 s.) ; gaz (CGCT, art. R. 2333-114-1, R. 3333-4-1 s. et R. 3333-13).

Modification et suppression

L'autorité concédante a toujours le droit, pour un motif d'intérêt public, d'exiger la suppression d'une partie quelconque des ouvrages d'une concession de distribution ou d'en faire modifier les dispositions et le tracé.

L'indemnité qui peut être due, dans ce cas, au concessionnaire est fixée par le juge administratif si les obligations et droits du concessionnaire ne sont pas réglés soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure. De son côté, le permissionnaire ou concessionnaire doit, toutes les fois qu'il en est requis par l'autorité compétente pour un motif de sécurité publique ou dans l'intérêt de la voirie, opérer, à ses frais et sans indemnisation, le déplacement des parties de canalisations qui lui sont désignées.

Si la permission n'est pas renouvelée, le permissionnaire peut être tenu d'enlever à ses frais et sans indemnité toutes celles de ses installations qui se trouvent sur ou sous les voies publiques et de rétablir les lieux dans leur état primitif.

Il peut, toutefois, abandonner sans indemnité les canalisations souterraines, à condition qu'elles n'apportent aucune gêne aux services publics.



Source : Cerema

Exploitants de canalisations de transport et de distribution de chaleur

Les exploitants de canalisations de transport et de distribution de chaleur dont le diamètre est inférieur à 700 mm et qui ont été déclarées d'intérêt général par arrêté préfectoral bénéficient d'un droit d'occupation du domaine public largement entendu.

Le droit à occupation du domaine public routier

Il résulte de la combinaison notamment de l'article R. 113-10 du code de la voirie routière et du décret modifié n° 81-542 du 13 mai 1981 pris pour l'application des titres 1er, II et III de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur (C. énergie, art. L. 721-1 s.), que « La déclaration d'intérêt général confère au demandeur le droit d'exécuter sur et sous les domaines publics et leurs dépendances tous travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de transport et de distribution d'énergie thermique en se conformant aux règlements de voirie et à toutes autres dispositions réglementaires en vigueur relatives aux occupations du domaine public » (D. 13 mai 1981, art. 32).

Le droit à occupation du domaine public est beaucoup plus large que celui reconnu aux autres opérateurs « privilégiés » : dès lors que les ouvrages ont été déclarés d'intérêt général, toute dépendance de tout domaine public est concernée, et pas seulement les dépendances du domaine public routier ou la voirie routière.

Une interprétation extensive du code de l'énergie semble permettre d'imposer certaines dispositions.

S'agissant des canalisations dont la construction a été déclarée d'intérêt général après enquête publique, elle dispose en effet que : « Afin de favoriser une utilisation rationnelle des ressources énergétiques et de permettre l'utilisation des ouvrages par des tiers, cet acte peut mettre à la charge du transporteur ou du distributeur, sous réserve qu'il ne subisse aucun préjudice financier, des obligations relatives au tracé, à la conception ou à la dimension des canalisations » (art. L.721-2).

Si la lettre du texte ne vise que le tracé et non le lieu d'implantation, la détermination d'un tracé obligatoire peut conduire à réglementer cette implantation.

Les limitations apportées à ce droit sont peu contraignantes :

- respect des règlements de voirie et dispositions réglementaires relatives aux occupations du domaine public ;
- obtention d'un agrément de l'autorité compétente préalablement aux travaux de construction, d'aménagement ou de réparation d'un ouvrage impliquant l'ouverture d'un chantier intéressant un domaine public ;

- obligation d'aviser, huit jours à l'avance, les services intéressés et les propriétaires des canalisations touchées par les travaux, de l'ouverture d'un chantier sur le domaine public, sauf en cas d'accident ou d'incident exigeant une réparation immédiate. Toutefois, dans ce dernier cas, l'exploitant doit en aviser le directeur interdépartemental de l'industrie et les services locaux intéressés et justifier l'urgence des travaux dans le délai de vingt-quatre heures.

Modification et suppression

Le transporteur ou le distributeur doit, dès qu'il en est requis par l'autorité compétente pour un motif de sécurité ou dans l'intérêt du domaine public concerné, opérer à ses frais et sans indemnité le déplacement des canalisations établies par lui sur ou sous ce domaine.

Toutefois, l'autorité affectataire du domaine public et la direction interdépartementale de l'industrie devront se concerter soit au moment de l'établissement des canalisations, soit lorsque le déplacement de celles-ci pour l'un de ces motifs apparaît nécessaire, afin d'arrêter les conditions du déplacement. En cas de désaccord, la décision appartient au préfet (D. 13 mai 1981, art. 34).

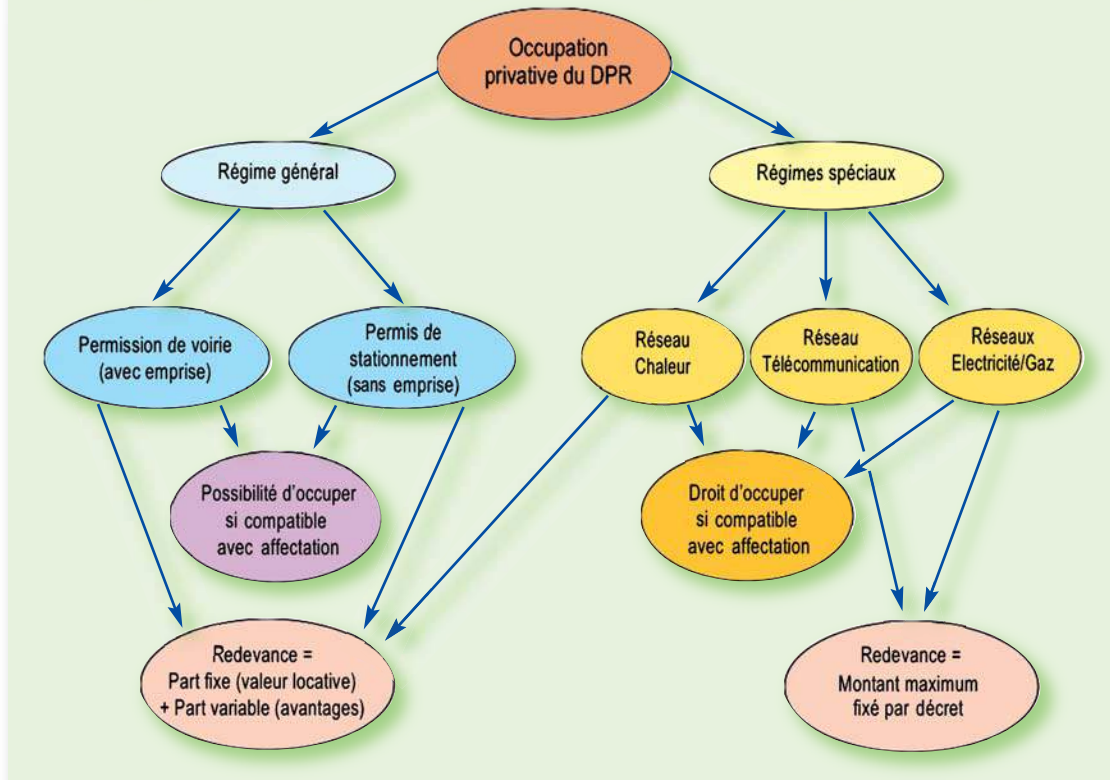
Redevance d'occupation

En l'absence de dispositions spécifiques concernant le calcul de la redevance d'occupation, il convient d'appliquer le régime général défini par les articles L. 2125-1 et s. CGCT, qui doit notamment tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (voir fiche n° 03 - Gestion du Domaine Public Routier).



Réseau de transport de distribution de chaleur sous voirie

Régime des autorisations privées sur le domaine public routier



Collection

Références

ISSN : 2276-0164

2016 / 65

mise à jour
novembre 2016

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffly, ATTF - Claude Faure, AITF
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts

Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

© 2016 - Cerema

La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Alignement

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

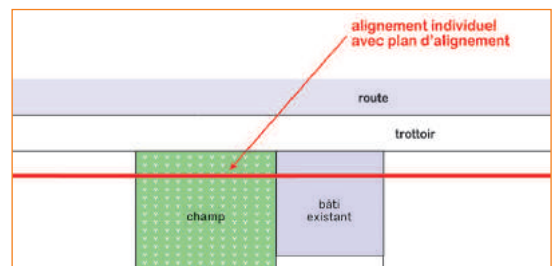
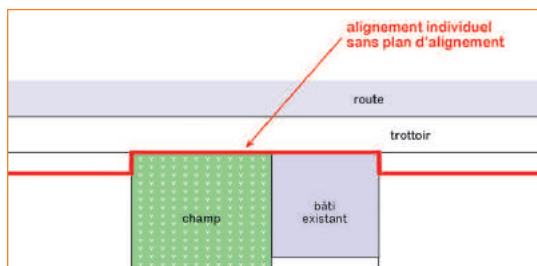
Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

Définition

L'alignement est la détermination unilatérale par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines. Il est fixé par un plan d'alignement et/ou par un alignement individuel.

Si la procédure prévue par le code de la voirie routière présente l'inconvénient d'être relativement lourde, l'établissement d'un plan général d'alignement permet d'avoir une vision précise des voies de la collectivité et d'appréhender leur gestion de façon globale, tout en maîtrisant les rapports avec les propriétés voisines, ce qui permet d'éviter les empiétements des propriétés riveraines sur le domaine public routier et réciproquement.

Dès lors qu'il emporte transfert de propriété, le plan d'alignement relève de la compétence de la collectivité propriétaire de la voie concernée, alors que l'acte individuel d'alignement, qui se « contente » de constater une limite, est délivré par l'autorité intervenant au nom de la collectivité chargée de la gestion de la voie.



Plan d'alignement

Principe

Le plan d'alignement détermine, après enquête publique, la limite existante et/ou à venir entre voie publique et propriétés riveraines. Il peut être général, s'il concerne toutes les voies de la collectivité propriétaire, ou partiel, s'il concerne certaines sections seulement.

• Les communes

L'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais a imposé que « Dans les villes, les alignements pour l'ouverture des

nouvelles rues, pour l'élargissement des anciennes [soient] donnés par les maires ». Depuis la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale, les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement constituent une dépense obligatoire pour les communes (CGCT, art. L. 2321-2, 18°).

Si cette obligation est sans cesse réaffirmée, elle est en pratique peu suivie d'effet.

Toutefois, l'absence de plan d'alignement est compensée par le fait que les propriétaires riverains peuvent toujours bénéficier d'un alignement individuel.

NB : Le code général des collectivités territoriales impose toujours le caractère obligatoire de cette dépense «sous la réserve prévue par l'article L.121-2 du code de l'urbanisme». Bien que ce code n'ait pas été modifié à la suite de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et, désormais, de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme, il faut certainement retrouver ce dispositif sous l'actuel article L.132-15 du code de l'urbanisme, relatif au régime des dépenses pour les collectivités territoriales entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme et à leur compensation par l'État.

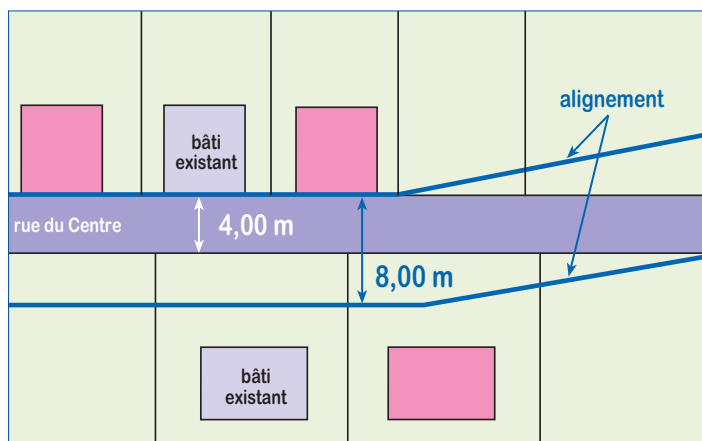
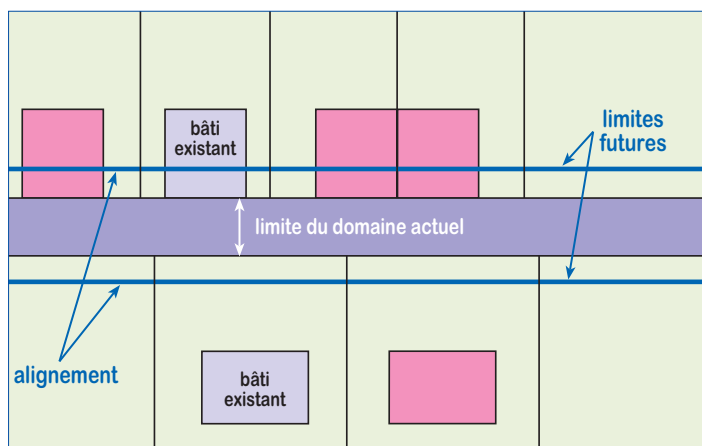
Cette obligation concerne également les voies dont sont propriétaires les EPCI et la métropole de Lyon.

• L'État et les départements

Le plan d'alignement est en revanche facultatif pour les routes nationales et départementales.

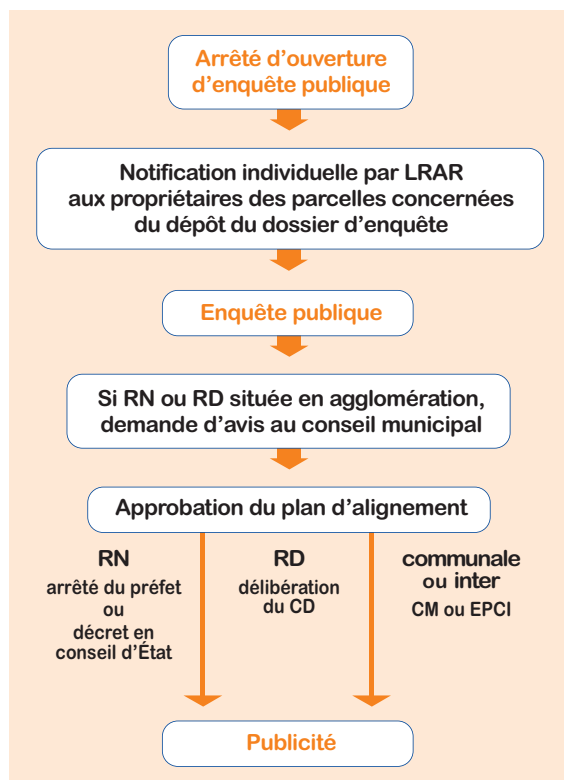
Il apparaît cependant utile de l'établir pour connaître précisément les limites du domaine public routier par rapport aux autres biens afin de rationaliser sa gestion et sa protection contre les empiètements et autres atteintes et éviter corrélativement des empiètements sur les propriétés riveraines à l'occasion de travaux, à même d'engager la responsabilité de la collectivité.

Exemples de plans d'alignement



Procédure

La procédure varie selon qu'il s'agit d'une route nationale, d'une route départementale ou d'une route communale, intercommunale ou métropolitaine.



a. Routes nationales

Le plan d'alignement relatif aux routes nationales, qui relève de la compétence du préfet de département, est facultatif.

• Enquête publique

L'enquête préalable à l'approbation des plans d'alignement des routes nationales s'effectue dans les conditions fixées aux articles R. 131-1 à R. 131-11 et R. 131-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique [enquête parcelaire (C. voirie routière, art. R. 123-3)].

Le dossier d'enquête doit comprendre :

- une notice explicative ;
- un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments ;
- la liste des propriétaires établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide des renseignements délivrés par le conservateur des hypothèques au vu du fichier immobilier ou par tous autres moyens.

Les propriétaires intéressés peuvent faire connaître leurs observations sur le projet.

Le préfet désigne un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont il nomme le président, sur la base d'une liste départementale établie en application de l'article R. 111-4 du Code de l'expropriation.

Les plans d'alignement des routes nationales situées en agglomération sont soumis pour avis au conseil municipal, en application de l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales (*C. voirie routière, art. L. 123-7*).

• Approbation

Le plan d'alignement est approuvé par arrêté motivé du Préfet lorsque les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont favorables.

À défaut, il est approuvé par décret en Conseil d'État (*C. voirie routière, art. L. 123-6*).

• Publicité

Afin d'être exécutoire, le plan approuvé fait l'objet d'une publicité (affichage en mairie et en préfecture, mention dans la presse à diffusion départementale) et est tenu à la disposition du public.

. Expropriation

Si, en vue de la réalisation des alignements, il est nécessaire de recourir à l'expropriation des immeubles bâtis, et quel que soit le délai écoulé depuis l'approbation du plan d'alignement, le préfet prend un arrêté de cessibilité, sans autre enquête ni formalité. Toutefois, le dossier qui doit ordinairement être adressé au juge en vue de l'obtention de l'ordonnance d'expropriation (*C. expr., art. R. 221-1*) est remplacé par un dossier comprenant les copies certifiées conformes de l'acte approuvant le plan d'alignement, d'un extrait du plan d'alignement se rapportant aux immeubles bâtis à exproprier et de l'arrêté de cessibilité ayant moins de six mois de date (*C. voirie routière, art. R. 123-4*).

b. Routes départementales

Le plan d'alignement relatif aux routes départementales, qui relève de la compétence du conseil départemental, est facultatif (*C. voirie routière, art. L. 131-4*).

• Enquête publique

L'enquête préalable à l'approbation des plans d'alignement des routes départementales s'effectue dans les conditions fixées aux articles R. 131-3 à R. 131-8 du Code de la voirie routière.

Le président du conseil départemental désigne par arrêté un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont il nomme le président, choisis sur une liste départementale établie annuellement en application de l'article R.111-4 du Code de l'expropriation.

L'arrêté précise :

- l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte ainsi que sa durée, qui ne peut être inférieure à quinze jours ni supérieure à deux mois ;
- les heures et lieux où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations (*C. voirie routière, art. R. 131-3*).

Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci, l'arrêté est publié par voie d'affiches et éventuellement par tout autre procédé dans la ou les communes intéressées.

Huit jours au moins avant l'ouverture de l'enquête, l'arrêté fait l'objet d'une insertion dans deux journaux locaux diffusés dans la ou les communes intéressées (*C. voirie routière, art. R. 131-4*).

Un dossier d'enquête est déposé à la mairie de chacune des communes concernées et comprend :

- une notice explicative ;
- un plan de situation ;
- un plan parcellaire comportant l'indication, d'une part, des limites existantes de la route départementale, des parcelles riveraines et des bâtiments existants et d'autre part, des limites projetées de la route départementale ;
- la liste des propriétaires des parcelles comprises, en tout ou partie, dans l'emprise du projet ;
- éventuellement, un projet de plan de nivellement.

Une notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite aux propriétaires des parcelles comprises, en tout ou partie, dans l'emprise du projet, par lettre recommandée avec accusé de réception, lorsque leur domicile est connu, ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics. Lorsque leur domicile est inconnu, la notification est faite, le cas échéant, aux locataires et preneurs à bail rural (*C. voirie routière, art. R. 131-6*).

Le plan d'alignement des routes départementales situées en agglomération est soumis pour avis au conseil municipal, en application de l'article L. 2121-29 CGCT (*C. voirie routière, art. L. 131-6*).

• Approbation

Le plan d'alignement est approuvé par délibération du conseil départemental au vu des résultats de l'enquête publique. Lorsque les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables, le conseil départemental peut passer outre par délibération motivée.

• Publicité

Afin d'être exécutoire, le plan approuvé fait l'objet d'une publicité (affichage en mairie et en préfecture, mention dans la presse à diffusion départementale) et est tenu à la disposition du public.

c. Voies communales, intercommunales ou métropolitaine

Le plan d'alignement relève de la compétence du conseil municipal s'agissant des voies communales (*C. voirie routière, art. L. 141-3*).

Cas de la compétence d'un EPCI ou de la métropole de Lyon

La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie peuvent ou doivent être transférés aux communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropole (CGCT, art. L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20, et L. 5217-2) et les attributions dévolues au maire et au conseil municipal par le Code de la voirie routière sont exercées, le cas échéant, par le président de l'EPCI ou de la métropole de Lyon ou a fait l'objet d'un transfert de propriété, ou par le conseil municipal de la commune restée propriétaire lorsque la voie a fait l'objet d'un simple transfert de gestion ; l'arrêté d'alignement individuel est, quant à lui, peut être délivré par l'exécutif de la collectivité ou de l'intercommunalité en charge de la gestion de la voie concernée, même si elle n'en est pas propriétaire.

• Enquête publique

L'enquête préalable à l'approbation des plans d'alignement des voies communales s'effectue dans les conditions fixées aux articles R. 141-4 à R. 141-10 du Code de la voirie routière.

Le maire (ou le président de l'EPCI ou du conseil de la métropole de Lyon) désigne par arrêté un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont il nomme le président, choisis sur une liste départementale établie annuellement en application de l'article R. 111-4 du Code de l'expropriation.

L'arrêté précise :

- l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte ainsi que sa durée, qui est de quinze jours ;
- les heures et lieux où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations (C. voirie routière, art. R. 141-4).

Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci, l'arrêté est publié par voie d'affiches et éventuellement par tout autre procédé (voie de presse) (C. voirie routière, art. R. 141-5).

Un dossier d'enquête est déposé à la mairie et comprend :

- une notice explicative ;
- un plan de situation ;
- un plan parcellaire comportant l'indication, d'une part, des limites existantes de la route communale, des parcelles riveraines et des bâtiments existants et d'autre part, des limites projetées de la voie communale ;
- la liste des propriétaires des parcelles comprises, en tout ou partie, dans l'emprise du projet.

Une notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite aux propriétaires des parcelles comprises, en tout ou partie, dans l'emprise du projet, par lettre recommandée avec accusé de réception, lorsque leur domicile est connu, ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics. Lorsque leur domicile est inconnu, la notification est faite, le cas échéant, aux locataires et preneurs à bail rural (C. voirie routière, art. R. 141-7).

• Approbation

Le plan d'alignement est approuvé par délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI ou de la métropole de Lyon) au vu des résultats de l'enquête publique. Lorsque les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables, le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI) peut passer outre par délibération motivée.

Cas particulier des voies intercommunales

Lorsqu'une seule commune est concernée, il ne faut pas omettre le fait que «Les décisions du conseil d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale» (CGCT, art. L. 5211-57). Si l'établissement public n'est que le gestionnaire des voies d'intérêt communautaire (voir fiche n° 2), et non leur propriétaire, il doit préalablement obtenir l'accord de la commune, le plan d'alignement pouvant modifier l'assiette de voies, soit dans le sens d'une adjonction, soit dans le sens d'un retrait.

• Publicité

Afin d'être exécutoire, le plan approuvé fait l'objet d'une publicité (affichage en mairie et en préfecture, mention dans la presse à diffusion départementale) et est tenu à la disposition du public.

Les effets du plan d'alignement

Les effets du plan d'alignement varient selon que les propriétés concernées sont bâties ou non. Le régime ainsi mis en place ne s'applique cependant pas à tous les projets.

a. Propriétés non bâties

La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol de ces propriétés dans les limites qu'il détermine.

L'attribution de propriété est immédiate, mais la prise de possession des terrains ne peut intervenir qu'après paiement ou consignation de l'indemnité.

b. Propriétés bâties

Les propriétés comprises dans le plan d'alignement sont frappées d'une servitude de reculement qui interdit au propriétaire d'édifier de nouvelles constructions ou d'effectuer des travaux confortatifs de nature à prolonger l'existence des constructions existantes (sauf en ce qui concerne les monuments historiques classés), faute de quoi il serait contraint de les démolir sans indemnité. Après la destruction de la construction, par vétusté ou toute autre cause, démolition par son propriétaire ou à la suite de la mise en œuvre de la procédure de démolition des

édifices menaçants ruine, le sol de la propriété est attribué à la collectivité propriétaire de la voie. L'indemnité due ne porte ainsi que sur un terrain nu. Si la personne publique ne veut pas attendre la démolition, elle peut acquérir le terrain par voie amiable ou par expropriation.

NB : Dans tous les cas, à défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée et payée comme en matière d'expropriation, c'est-à-dire à la suite d'une ordonnance du juge de l'expropriation.

• Constructions nouvelles

Une fois que le plan d'alignement a été approuvé et publié, aucune construction nouvelle ne peut empiéter sur l'alignement : elle ne peut donc être implantée qu'en retrait ou en limite. Toutefois, des arrêtés portant règlement de voirie édictés selon les cas par le préfet, le président du conseil départemental, le président de l'EPCI (ou du conseil de la métropole de Lyon) ou le maire fixent les dimensions maximales des saillies autorisées (pilastres, corniches, balcons...) (*C. voirie routière, art. R. 112-3*).

• Contrôles et sanctions

Si une construction nouvelle est édiflée en bordure du domaine public routier, l'autorité chargée de la conservation de la voie (variable selon la voie en cause) dispose des pouvoirs de vérification qui lui sont attribués par l'article L. 460-1 du code de l'urbanisme (visites de chantier, vérifications jugées nécessaires, obtention des documents techniques se rapportant au bâtiment). Ces vérifications doivent être effectuées dans un délai de 2 ans après achèvement des travaux. Si la construction ne respecte pas l'alignement, la personne publique propriétaire de la voie doit poursuivre le contrevenant au titre des contraventions de voirie routière.

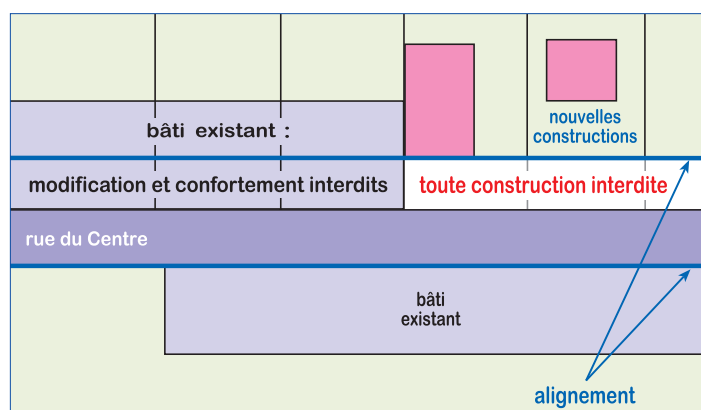
• Le cas d'une réduction de la largeur de la voie suite à un plan d'alignement

Si le plan d'alignement diminue la largeur de la voie, les parcelles qui ne sont plus comprises dans les limites de la voie publique peuvent faire l'objet d'un déclassement et entrer ainsi dans le domaine privé de la personne publique. Celle-ci a la possibilité de céder ces délaissés, à condition de ne pas gêner les riverains dans l'exercice de leur droit d'accès. En cas de cession, ces riverains ont priorité pour l'acquisition des délaissés (*C. voirie routière, art. L. 112-8*).

• Les limites de la procédure

La procédure d'alignement n'est pas applicable :

- en cas d'ouverture de voie nouvelle ;
- en cas d'élargissement trop important de la voie (déplacement de son axe, augmentation importante de sa largeur), sur un seul côté comme sur l'ensemble de la voie, sauf nécessités effectives de la circulation automobile ;
- en cas d'atteinte grave ou excessive à l'immeuble riverain (atteinte portée à l'immeuble sur une grande profondeur, variable selon l'immeuble en cause ; utilisation de l'immeuble impossible ou malaisée) ;
- pour un immeuble classé au titre des monuments historiques.



Terrains frappés d'alignement

Liens avec le plan local d'urbanisme

Les servitudes d'utilité publique résultant du plan d'alignement sont opposables aux tiers dès accomplissement des formalités de publicité. Toutefois, s'il existe un plan local d'urbanisme opposable, elles doivent être annexées à ce plan dans un délai d'un an à compter de ces formalités de publicité, par arrêté de mise à jour du maire ou du président de l'EPCI (si l'EPCI a la compétence d'urbanisme) ou du conseil de la métropole de Lyon (*C. urb., L. 151-43 et R. 153-18*).

À défaut d'annexion à l'expiration de ce délai, la servitude devient inopposable. Il appartient alors au préfet de mettre en demeure le maire ou le président de l'EPCI ou du conseil de la métropole de Lyon de procéder à cette annexion et d'y procéder d'office à l'expiration d'un délai de 3 mois à compter de la mise en demeure restée sans effet. En pratique, le préfet n'attend jamais l'expiration du délai d'un an pour vérifier qu'il y a bien eu annexion et mettre en demeure d'annexer, le cas échéant, de façon à éviter que le plan d'alignement se trouve momentanément inopposable.

Le règlement du plan local d'urbanisme peut préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public, et fixer les emplacements réservés aux voies (*C. urb., L.151-38 et 39*), dont il est fait état dans les documents graphiques.

La dénomination d'alignement qui est parfois reprise dans le PLU est sans rapport avec l'alignement prévu par le code de la voirie routière (CVR) :

- l'alignement PLU n'a pas d'effet translatif de propriété immédiat des propriétés non bâties ;
- l'alignement PLU ne vaut pas servitude de reculement ;
- l'alignement PLU autorise, via les emplacements réservés, la création, des élargissements importants et des déplacements de voies et le propriétaire peut exercer un droit de délaissement ;
- l'alignement PLU n'interdit pas les travaux confortatifs légers dispensés de permis de construire ni les constructions précaires ;
- l'alignement PLU et l'alignement CVR peuvent diverger dans leurs tracés comme ils peuvent se superposer.

Alignement individuel

L'alignement individuel est délivré au propriétaire ou ayant droit conformément au plan d'alignement s'il en existe un.

En l'absence d'un tel plan - ou lorsqu'un tel plan est en cours d'instruction - l'alignement individuel constate la limite réelle et actuelle de la voie publique (alignement de fait) au droit de la propriété riveraine (CE, 5 mai 2010, req. n° 327239 ; CAA Lyon, 7 mai 2015, req. n° 13LY02591). Cette limite réelle caractérise la limite physique des lieux telle qu'elle est constatée.

Obligations respectives

• Obligations de la personne publique

L'obtention d'un alignement individuel est un droit. Il ne peut donc pas être refusé au propriétaire qui en formule la demande (C. voirie routière, art. L. 112-4). Un refus constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la personne publique affectataire de la voie et ouvre droit à des dommages et intérêts en cas de préjudice.

Le silence gardé pendant 4 mois sur une demande vaut refus implicite de délivrance de l'alignement individuel.

• Obligations du riverain

Le riverain doit demander un arrêté d'alignement toutes les fois que les travaux intéressent un immeuble joignant la voie publique (clôture, balcon, ravalement...).

À défaut, les travaux effectués peuvent constituer une contravention de voirie routière (en cas d'atteinte matérielle effective au domaine public routier).

Procédure

• Demande

La demande est formulée sur papier libre. Comme le précise la circulaire n° 81-79 du 25 août 1981 relative au regroupement des formalités de demande d'arrêt d'alignement et d'autorisation du sol, elle comporte les noms, prénoms et adresse du pétitionnaire, ainsi que la description des travaux concernés et les désignations exactes de l'immeuble et de la voie concernée.

Toutefois, aucune disposition légale ou réglementaire n'impose que le propriétaire qui sollicite un alignement individuel le fasse nécessairement dans le cadre de la réalisation de travaux et il semblerait qu'il doive également être délivré quel que soit le but de la demande. Par ailleurs, la mention du « propriétaire » n'est pas non plus limitative qui implique que l'alignement peut être demandé par tout ayant droit.

• Délivrance

L'alignement individuel est obligatoirement délivré par écrit (C. voirie routière, art. L. 112-3). Il l'est :

- par le préfet pour les routes nationales ;
- par le président du conseil départemental (sauf dans le cas de la métropole de Lyon où il y a eu transfert des voies à son profit en pleine propriété) ;
- par le maire pour les voies communales dont la commune est propriétaire ou a conservé la gestion en cas d'adhésion à un EPCI ;
- par le président de l'EPCI ou du conseil de métropole de Lyon pour les voies appartenant à l'EPCI ou à la métropole ou dont la gestion leur a été confiée.

Cas particulier

Dans les traversées d'agglomérations, le maire doit être obligatoirement consulté lorsqu'il n'est pas compétent pour délivrer l'alignement (C. voirie routière, art. L. 112-3).

Effets

• Caractère déclaratif

L'arrêté d'alignement est un acte déclaratif non créateur de droit : il n'a pas d'autre effet que d'indiquer de façon précise au riverain qui en a formulé la demande les limites de la voie publique au droit de sa propriété, sans pouvoir en changer les limites ni opérer de transfert de propriété comme c'est le cas pour le plan d'alignement.

• Durée de validité

L'arrêté d'alignement est valable pendant 1 an à compter du jour de sa signature, contrairement au plan d'alignement qui n'est pas limité dans le temps et qui est valide jusqu'à ce qu'il ait été remplacé par un autre plan d'alignement.

• Liens avec le permis de construire et assimilé

La délivrance de l'alignement individuel ne vaut pas permis de construire et ne dispense pas de le solliciter. Toutefois, lorsque le permis de construire est délivré, il est réputé conforme aux dispositions de l'alignement.

Son bénéficiaire n'est donc pas obligé de demander l'alignement individuel, sauf si son permis lui en fait obligation (CE, 28 mai 1971, *Sieur Pozzo*).

Le bénéficiaire du permis de construire a cependant intérêt à solliciter un tel alignement individuel s'il désire obtenir, sous la responsabilité de l'administration, des renseignements relatifs aux servitudes grevant le terrain ou concernant les caractéristiques de la voie (CE, 10 juillet 1970, *Barillet*).

L'arrêté d'alignement n'est cependant pas une servitude d'utilité publique comme le plan d'alignement et ne constitue pas non plus une servitude d'urbanisme à l'instar d'un emplacement réservé.

La demande d'arrêté d'alignement ne vaut que pour la délimitation par rapport au domaine public et n'emporte pas, comme telle, autorisation de construire.

• Effets similaires au plan d'alignement sur les constructions

L'arrêté d'alignement emporte deux séries de conséquences :

- aucune construction nouvelle ne peut empiéter sur l'alignement, à quelque hauteur que ce soit, sous réserve des règles particulières relatives aux saillies telles qu'elles sont fixées par arrêté du préfet,

du président du conseil départemental ou du président de l'EPCI ou du conseil de métropole de Lyon ou du maire, selon la voirie concernée, qui en détermine les dimensions maximales (*C. voirie routière, R.112-3*) ;

- aucun travail confortatif ne peut être entrepris sur un bâtiment frappé d'alignement, sauf s'il s'agit d'un immeuble classé monument historique au titre de l'article L.621-1 du code du patrimoine [ne concerne pas les monuments simplement inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques au titre de l'article L.621-25 du code du patrimoine].

• Sanctions

Les sanctions pour non respect d'un arrêté d'alignement sont les mêmes qu'en cas de non respect des limites d'un plan d'alignement.

Modes de cession parallèles

La réglementation a institué d'autres modes de cession gratuite de terrain destinés à l'agrandissement de voie publique, qu'il ne faut pas confondre avec le régime de l'alignement.

Cession gratuite à titre de participation d'urbanisme

Le code de l'urbanisme avait organisé un régime de participation d'urbanisme particulier, sous la forme des cessions gratuites de terrains exigées à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (*articles L.332-6-1,e) et R. 332-15*).

Ce régime a été déclaré contraire à la Constitution et abrogé à compter du 3 septembre 2010 (*Cons. const., décision n° 2010-33 QPC du 22 sept. 2010, Sté Esso Saf*).

L'autorité qui délivrait le permis de construire ou d'aménager pouvait jusqu'alors exiger la cession gratuite dans la limite de 10 % de la surface du terrain faisant l'objet de la demande en vue de l'élargissement, du redressement ou de la création de voies publiques.

La cession gratuite d'une parcelle intégrée à la voirie urbaine à la suite d'un alignement ne pouvait être imposée au propriétaire que si elle figurait dans un permis de construire portant sur la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites, sauf lorsque le permis de construire concernait un bâtiment agricole autre qu'un bâtiment d'habitation.

Cette participation a été définitivement remplacée par la taxe d'aménagement instituée par la

loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Le régime transitoire a été réglé par une circulaire du 12 novembre 2010 :

- Les cessions gratuites prescrites qui n'ont pas encore fait l'objet d'un transfert de propriété ne peuvent plus être mises en œuvre. Les terrains doivent donc être acquis par la collectivité à l'amiable ou par voie d'expropriation ;
- Aucune cession gratuite ne peut plus être exigée dans le cadre des autorisations délivrées à compter du 23 septembre 2010 (date de publication de la décision du Conseil constitutionnel au Journal officiel) ;
- La décision d'inconstitutionnalité peut être invoquée dans les instances en cours.

Cession dans le cadre d'un emplacement réservé

Le régime du plan d'alignement ne doit pas être confondu avec celui des emplacements réservés de l'article L. 151-41 du Code de l'urbanisme, qui permet notamment de réserver des terrains privés bâtis ou non bâtis aux fins de création ou d'élargissement de voies publiques.

Cette mise en réserve interdit toute délivrance d'autorisation d'occuper le sol sauf à titre précaire, de façon à ne pas compromettre la réalisation future de l'objet en vue duquel il y a eu emplacement réservé.

La collectivité bénéficiaire de l'emplacement réservé peut l'acquérir :

- à l'amiable, en cas d'accord avec le propriétaire ;
- par voie d'expropriation, si le propriétaire refuse de la lui céder à l'amiable ;
- par voie de préemption, si le droit de préemption urbain se superpose à l'emplacement réservé ;
- à la suite de l'exercice, par le propriétaire, de son droit de délaissement, qui lui permet de mettre en demeure la collectivité bénéficiaire d'acquérir son terrain.

Jusqu'à l'intervention de la loi ALUR du 24 mars 2014, qui supprime le coefficient d'occupation des sols, la collectivité bénéficiaire de

l'emplacement réservé pouvait également l'acquérir à titre gratuit, dans le cadre d'un « échange » : « le propriétaire d'un terrain dont une partie est comprise dans un de ces emplacements et qui accepte de céder gratuitement cette partie à la collectivité bénéficiaire de la réserve peut être autorisé à reporter sur la partie restante de son terrain un droit de construire correspondant à tout ou partie du coefficient d'occupation du sol affectant la superficie du terrain qu'il cède gratuitement à la collectivité » (C. urb., art. R. 123-10).

Ce dispositif réglementaire a été abrogé par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

Collection

Références

ISSN : 2276-0164

2016 / 66

*mise à jour
novembre 2016*

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffly, ATTF - Claude Faure, AITF
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

© 2016 - Cerema
La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Droits et obligations des riverains de la voie publique

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

Les propriétaires ou titulaires de droits réels riverains des voies publiques bénéficient de droits particuliers.

Ces droits, appelés «aisances de voirie», permettent à leur bénéficiaire l'usage de leur bien auquel ne peut pas faire obstacle l'existence de ces voies.

En contrepartie, ces mêmes bénéficiaires de droits de riveraineté sont tenus à des obligations spécifiques.



Source : ATTF

Les aisances de voirie

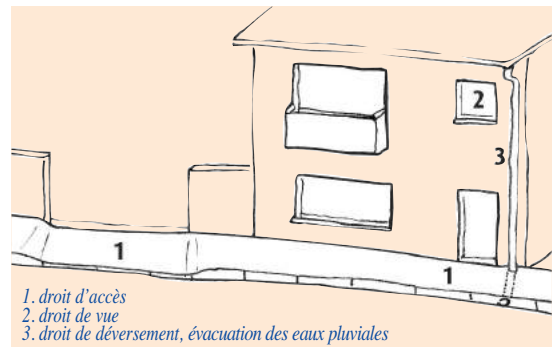
Les aisances de voirie qualifient l'ensemble des droits des riverains de la voie publique.

Elles comprennent le droit d'accès, le droit de vue et le droit de déversement des eaux.

Certains autres droits particuliers sont attribués à ces riverains, comme le droit de préemption sur les délaissés de voies publiques, ou des facultés, comme celle d'être indemnisés du fait des nuisances sonores liées à l'usage de la voie publique.

Il ne s'agit cependant pas d'aisances de voirie au sens propre du terme : elles ne sont donc pas traitées dans la présente fiche.

La riveraineté d'une voie publique ne confère cependant pas *ipso facto* ces droits, qui restent dépendants d'autres considérations, à l'instar – par exemple – des contraintes de la circulation générale qui permettent au maire d'interdire l'accès et l'arrêt de certains véhicules (CE, 26 févr. 1996, Husset).



1. droit d'accès
2. droit de vue
3. droit de déversement, évacuation des eaux pluviales

Source : ATTF

Droit d'accès

• Nature du droit

Le droit d'accès donne aux propriétaires et aux occupants des immeubles riverains de la voie publique :

- la possibilité d'entrer et de sortir à pied ou en véhicule de l'immeuble ;
- le droit de desserte des immeubles, c'est-à-dire la possibilité d'arrêter le véhicule devant l'immeuble pendant le temps nécessaire à la montée ou à la descente des occupants mais aussi aux déchargements utiles à la vie ou à l'activité du riverain.

Ce droit est extensible aux personnes dont l'activité est inhérente à la vie de l'immeuble (concierge). Il ne s'agit cependant pas d'un droit de stationnement, puisqu'il ne concerne que l'arrêt momentané du riverain devant son immeuble.

Ce droit est *« dévolu à celui qui, sans être riverain d'une voie publique, ne peut accéder à son fonds qu'en empruntant une voie publique »* (CE, 16 déc. 2005, req. n° 268872). La généralité des termes employés permet de comprendre « immeuble » et « fonds » comme étant des immeubles bâtis ou non bâtis.

Ainsi, en matière d'accès, le propriétaire d'un terrain nu riverain de la voie publique dispose des mêmes droits que le propriétaire d'un terrain bâti riverain de cette même voie.

• Assiette

Ce droit d'accès ne peut être revendiqué qu'en ce qui concerne les voies publiques ouvertes à la circulation générale.

Cela exclut les places sur lesquelles la circulation des véhicules a pu être interdite par arrêté municipal, comme une place plantée d'arbres affectée à la promenade publique ou aux foires et marchés. Ainsi, à propos d'une place affectée à la promenade publique, le Conseil d'Etat a pu décider que le riverain ne peut se prévaloir d'une servitude de passage et d'accès, cette servitude étant *« devenue incompatible avec la destination de la place dont il s'agit et son aménagement en promenade publique »* (CE, 22 avr. 1960, Berthier).

De la même façon, si une place *« est traversée en son milieu par une voie ouverte à la circulation des véhicules automobiles, sa partie nord a été spécialement aménagée en aire arborée de promenade et de loisir, avec l'installation de bancs publics, d'espaces engazonnés et de plusieurs terrains destinés à la pratique du jeu de boules. [Elle] ne présente donc pas le caractère d'une voie affectée à la circulation générale ni celui d'une dépendance de la voie publique. [La] circonstance que des véhicules stationnent parfois sur ladite place, irrégulièrement ou en vertu d'une dérogation temporaire dont la possibilité est d'ailleurs prévue par l'article premier de l'arrêté municipal contesté, ne saurait suffire par elle-même à conférer à la partie aménagée de tels caractères »*.

Dès lors les requérants *« ne tiennent de leur qualité de riverains de la place du Tisart aucun droit d'accès en automobile à leur propriété à partir de cette place »* (CE, 13 oct. 1997, x. contre Cne de Borest).

S'ils ne peuvent se prévaloir d'aucune servitude de passage en automobile à travers la place, qui fait partie du domaine public communal, cette solution n'est cependant justifiée que parce que s'il ne leur est pas possible de faire pénétrer leur voiture à l'intérieur de leur propriété, ils peuvent y accéder par une autre rue.

L'arrêté municipal n'a donc pas eu pour effet d'enclaver leur propriété et de les assujettir ainsi à des contraintes excédant celles que le maire pouvait légalement leur imposer pour atteindre les buts d'intérêt général qu'il s'était fixés.

Cette solution implique, par voie de conséquence, qu'une place affectée à la circulation automobile est assimilée à une voie publique pour l'exercice des droits de riveraineté, comme une voie piétonnière pour laquelle la circulation automobile est réservée aux riverains.

• Matérialisation de l'accès

L'existence d'un droit d'accès à l'immeuble peut nécessiter la réalisation de travaux de liaison trottoir-voirie (abaissement de la bordure).

Ces aménagements constituent des équipements propres au riverain, qui justifient le remboursement des frais engagés par la collectivité publique pour leur réalisation.

Plusieurs situations sont à distinguer :

1. Si les travaux sont effectués par le gestionnaire de la voie dans le cadre d'une opération de construction ou d'aménagement, ils revêtent le caractère d'un équipement propre à cette opération puisqu'ils correspondent au point ultime de raccordement de la voie propre à cette opération sur la voie publique desservant l'unité foncière d'assiette de cette même opération.

S'applique alors la combinaison des articles L. 332-6 et L. 332-15 du code de l'urbanisme, aux termes de laquelle :

- L. 332-6 : *« Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes : 1° Le versement de la taxe d'aménagement (...); 3° La réalisation des équipements propres mentionnées à l'article L. 332-15 »* ;
- L. 332-15 : *« L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager, ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés ». Les obligations imposées par l'alinéa ci-dessus s'étendent au branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés et notamment aux opérations réalisées à cet effet en empruntant des voies privées ou en usant de servitudes »*.

Les travaux peuvent ainsi être mis à la charge du bénéficiaire du bateau et autres ouvertures, comme équipement propre. Il faut toutefois que ces frais soient impérativement mentionnés dans l'autorisation d'urbanisme.

2. Si les travaux sont effectués par le gestionnaire de la voie indépendamment de toute opération de construction ou d'aménagement, le gestionnaire de la voie peut réclamer le remboursement des frais engagés pour abaisser la bordure du trottoir au bénéficiaire de cet aménagement sur le fondement des articles R. 141-15 et R. 141-16 du code de la voirie routière.

Dans tous les cas, un refus peut être opposé pour des motifs de sécurité du trafic routier : ainsi, « l'importance du nombre de véhicules, notamment de camions, qui empruntaient quotidiennement la rue de Longwy ainsi que la situation, dans une courbe de cette rue dotée d'un trottoir étroit, de l'immeuble appartenant à M. A, justifiaient, pour le motif de sécurité du trafic routier invoqué, le refus de permission de voirie » (CE, 15 nov. 2006, Départ. de la Meurthe-et-Moselle, req. n° 265453).

• Restrictions au droit d'accès : exemples de jurisprudence

Dans le cadre de la réglementation du stationnement, le maire peut, pour des motifs tenant aux exigences de la circulation, restreindre ce stationnement sur la voie publique, lesquelles restrictions s'appliquent aux riverains comme à tout autre usager de la voie.

Il ne peut cependant pas interdire, d'une façon générale, tout stationnement ou tout arrêt sans réserver la desserte des immeubles riverains pour des opérations comme la montée et la descente des occupants, les livraisons et les déménagements, sous réserve toutefois des contraintes de la circulation et de la configuration des lieux, ainsi que l'y autorise l'article L. 2213-2, 2° CGCT.



Entrée riverain

Ainsi, en décidant de l'aménagement d'une rue ayant pour effet d'empêcher tout véhicule de parvenir à la porte du domicile de riverains (pose de bacs contenant des arbustes), les privant ainsi du seul accès dont ils bénéficiaient jusque-là, alors qu'un tel aménagement n'était justifié par aucun motif tiré des nécessités de la conservation du domaine public ou de l'entretien de la voie, un maire porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, justifiant que le juge des référés puisse ordonner la suppression de ces aménagements (CE, ord. réf., 14 mars 2011, Cne de Galluis, req. n° 347345).

De la même façon, le président du conseil départemental, autorité gestionnaire de la voirie départementale « ne peut (...) refuser une permission de voirie qui porterait atteinte au libre accès des riverains à la voie publique, lequel constitue un accessoire du droit de propriété, que si ce refus est justifié par des motifs tirés de la conservation et de la protection du domaine public ou de la sécurité de la circulation sur la voie publique » (CAA Paris, 19 mai 2011, SCI Les bleuets).

Si des emplacements en stationnement payant sont créés le long de la voie publique, le maire doit, dans le cadre de la réglementation de la circulation et du stationnement, réserver un passage libre entre les emplacements ou permettre au riverain d'arrêter son véhicule en double-file le temps nécessaire au chargement et au déchargement (CE, 26 févr. 1969, Fédération nationale des clubs automobiles). Il peut cependant interdire tout stationnement sur le côté d'une rue, pour autant que les riverains puissent s'arrêter sur l'autre côté de cette voie (CE, 26 mai 1975, Jaillard).

Le principe est que « sauf dispositions législatives contraires, la qualité de riverain d'une voie publique confère à celui-ci le droit d'accéder à cette voie ; que ce droit est au nombre des aisances de voirie dont la suppression donne lieu à réparation au profit de la personne qui en est privée » (CE, 19 janv. 2001, Départ. du Tarn-et-Garonne, req. n° 297026).

Ainsi, lorsque l'exécution de travaux publics supprime ou entrave l'exercice du droit d'accès, le riverain a droit à une indemnité pour rupture d'égalité devant les charges publiques lorsque les atteintes présentent, selon la jurisprudence, un « préjudice anormal et spécial » ou « excédant les inconvénients normaux de voisinage ». Cette disposition ne s'applique pas s'il peut accéder à son immeuble autre part, même de façon moins aisée.



Rue en chantier

Le commerçant qui voit ses clients contraints de faire un long détour pour pouvoir accéder à son établissement subit un préjudice anormal et spécial justifiant une indemnisation (CAA Lyon, 11 mai 1993, min. Equip. c/ Consorts Hybords).

Il en va de même du riverain qui ne peut plus accéder à son immeuble du fait de modifications apportées à la voie publique ayant entraîné l'exhaussement du seuil d'accès (CE, 13 juillet 1963, Chapron).

En revanche, lorsqu'à l'occasion de travaux sur la chaussée, l'accès à la propriété des riverains est supprimé, la collectivité locale ne peut pas imposer aux riverains de solliciter une demande d'accès au domaine public ni mettre à leur charge les travaux nécessaires au rétablissement de l'accès, dont le creusement du fossé les a privés (CAA Bordeaux, 3 juill. 2008, req. n° 05BX01899).

Droit de vue

Le droit de vue est le droit de maintenir ou d'ouvrir des fenêtres et, d'une façon plus générale, d'ouvrir des jours donnant sur la voie publique.

Ce droit s'applique sans préjudice des règles issues du code civil en ce qui concerne les relations de voisinage, ainsi que celles du code de l'urbanisme ou du règlement de zone de la commune si elle est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu, et celles du code du patrimoine, pour tenir compte notamment du régime des immeubles protégés au titre des monuments historiques.

Un tel préjudice n'est cependant pas constitué, par exemple, dans le cas de l'octroi d'un droit d'occupation temporaire d'une partie du trottoir accordé à un commerçant devant son magasin, le maire n'ayant méconnu ni l'intérêt général, ni les impératifs de la bonne conservation du domaine communal, dès lors que cette autorisation ne porte pas une atteinte illégale aux droits notamment d'accès et de vue que le voisin tient de sa qualité de riverain de cette même voie publique (CE, 24 mars 1989, Ville de Suresnes, req. n° 87492).

Droit de déversement des eaux

Les riverains des voies publiques peuvent déverser sur celles-ci les eaux pluviales et les eaux de sources qui s'écoulent naturellement de leurs fonds, « sans que la main de l'homme y ait contribué » (C. civ., art. 640), c'est-à-dire sans modification de l'écoulement.

Cette expression réserve ainsi le droit de déversement aux seules eaux naturelles, ce qui exclut formellement, par exemple, le déversement d'eaux ménagères ou d'eaux résultant du lavage de véhicules ou de la vidange de piscines.

Ce droit de déversement est étendu aux eaux pluviales provenant des toits (C. civ., art. 681). La personne publique gestionnaire du domaine public peut toutefois imposer des contraintes dans l'intérêt de la conservation des voies (comme le déversement dans des canalisations de l'eau s'écoulant des chenaux).

Toutefois, l'eau collectée par les toitures ne peut être déversée directement sur la voie publique, pas plus que les eaux pluviales issues des balcons et des loggias. Les eaux pluviales doivent donc être collectées et conduites jusqu'au sol par des tuyaux de descente, puis jusqu'au caniveau ou fossé, par une gargouille ou par un caniveau.



Source : ATTF

Descente de toiture et extrémité de gargouille

Les travaux doivent préalablement être autorisés par la personne publique en charge de la gestion du domaine public routier (voir fiche n° 04 – Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier, conditions particulières d'utilisation du sol et du sous-sol de la voie publique).

Le propriétaire riverain est tenu de respecter le règlement d'assainissement et les contraintes qu'il impose (ouvrages d'infiltration, limites de débit, dimensionnement des ouvrages, caractéristiques des gouttières...). En outre, le fait que le riverain dispose d'un droit de déversement n'est pas exclusif de la possibilité pour la collectivité gestionnaire de le faire participer au financement des travaux nécessaires à la réalisation de ce déversement dans les conditions requises (voir Fiche n° 08 : Eaux pluviales et voirie).

Obligations des riverains des voies publiques

Outre la servitude d'alignement [voir la fiche n° 05 - Alignement], le riverain doit supporter certaines servitudes : servitudes d'accès, de visibilité, d'ancrage et d'appui, de recul et la servitude relative aux plantations.

Il est, en outre, tenu d'une obligation d'entretien des trottoirs et voies livrées à la circulation publique, sauf à acquitter une taxe de balayage.

Servitudes d'accès

Les propriétés riveraines des autoroutes, des routes express et des déviations n'ont pas de droit d'accès direct à ces voies (C. voirie routière, art. L. 122-2, L. 151-3 et L. 152-1).

Cependant, s'agissant des routes express et des déviations, les interdictions d'accès ne peuvent entrer en vigueur qu'après le rétablissement de la desserte des parcelles concernées.

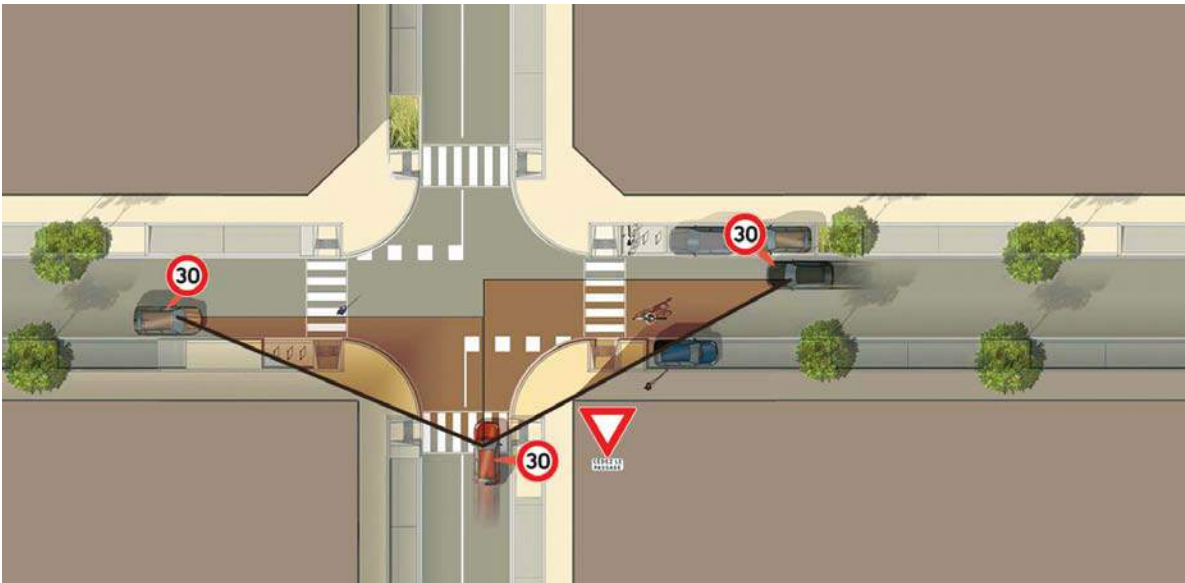
Servitudes de visibilité

• Principe

Aux termes des articles L. 114-1 et L. 114-6 C. voirie routière : « Les propriétés riveraines ou voisines des voies publiques, situées à proximité de croisements, virages ou points dangereux ou inconfortables pour la circulation publique peuvent être frappées de servitudes destinées à assurer une meilleure visibilité ».

Fondées sur un plan de dégagement, ces servitudes :

- peuvent être étendues aux propriétés riveraines ou voisines du croisement à niveau d'une voie publique et d'une voie ferrée ;
- s'appliquent à toutes les voies publiques, à l'exclusion des chemins ruraux ;
- ne sont opposables que si elles sont annexées au plan local d'urbanisme (ou si, en son absence, ont fait l'objet de mesures de publicité) (C. urb., art L. 151-43 et L. 152-7).



Source : Cédric Ansart - Cerema Territoires et ville

La visibilité est assurée à droite comme à gauche

• Contenu des servitudes

Les servitudes de visibilité comportent :

- l'obligation de supprimer les murs de clôtures ou de les remplacer par des grilles, de supprimer les plantations gênantes, de ramener et de tenir le terrain et toute superstructure à un niveau au plus égal au niveau qui est fixé par le plan de dégagement ;
- l'interdiction absolue de bâtir, de placer des clôtures, de remblayer, de planter et de faire des installations quelconques au-dessus du niveau fixé par le plan de dégagement ;
- le droit pour la personne publique gestionnaire d'opérer la résection des talus, remblais et de tous obstacles naturels, de manière à réaliser des conditions de vue satisfaisantes (C. voirie routière art. L. 114-2).

• Plan de dégagement

Un plan de dégagement, qui détermine pour chaque parcelle la nature des servitudes, est soumis à une enquête publique organisée conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration. Il est approuvé par le préfet le conseil départemental ou le conseil municipal, selon qu'il s'agit d'une route nationale, d'une route départementale ou d'une voie communale (C. voirie routière, art. L. 114-3 et R. 114-1).

Le plan est notifié aux propriétaires intéressés et l'exercice des servitudes commence à courir à la date de cette notification.

Toute infraction au plan de dégagement (plantation, ou refus de suppression d'une plantation...) constitue une contravention punie des peines d'amende prévues pour les contraventions de la 5^e classe (1 500 euros au plus) à la charge du propriétaire du terrain, sans préjudice de la possibilité

pour lui d'exercer un recours contre l'auteur des travaux (C. voirie routière, art. L. 116-1 s.).

Cette infraction est une infraction continue, dont le point de départ du délai de prescription est sa cessation.



Source : ATTF

Visibilité réduite à droite



Source : ATTF

Visibilité réduite à gauche

• Indemnisation

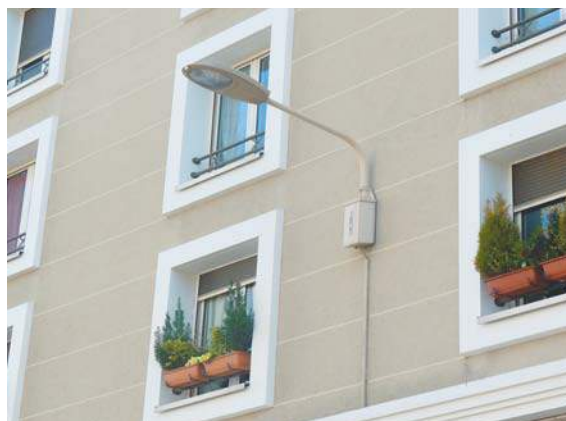
L'établissement des servitudes ouvre droit, au profit des propriétaires, à une indemnité compensatrice du dommage direct, matériel et certain en résultant (*C. voirie routière, art. L. 114-1*).

À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée et payée comme en matière d'expropriation (saisine du juge de l'expropriation qui en détermine le montant).

Servitudes d'ancrage et d'appui

Les façades, toitures et terrasses des immeubles riverains des voies publiques présentent un avantage certain pour l'implantation de câbles électriques.

Les propriétaires et ayant droits peuvent être contraints de les accepter, qu'il s'agisse d'appareils d'éclairage public et autres ouvrages de distribution d'énergie destinés à l'électrification des transports en commun.



Source : Cerema Territoires et ville

Nous n'évoquerons pas, dans ce cadre, le régime des ancrages et appuis du code de l'énergie et relatif aux travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession de transport ou de distribution d'électricité, dans la mesure où il n'est pas spécifique aux immeubles riverains des voies publiques (*C. énergie, art. L. 323-3 s.*).

• Principe

Le régime des servitudes d'ancrage et d'appui a été édicté pour la ville de Paris.

Toutefois, il est applicable, sur délibération de leur assemblée, aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes compétents en matière de voirie ou d'éclairage public ou de transports en commun (*C. voirie routière, art. L. 173-1*).

La ville de Paris, et sous réserve d'une délibération préalable destinée à leur rendre applicable ce dispositif, les communes ou leurs groupements compétents, peuvent établir des supports et ancrages pour les appareils d'éclairage public ou de signalisation et, s'il y a lieu, pour les canalisations et les appareillages s'y rapportant, soit à

l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique, soit sur les toits et terrasses des bâtiments à la condition qu'on puisse y accéder par l'extérieur, soit sur tous ouvrages ou saillies sur ou sous la voie publique dépendant des immeubles riverains.

Elles peuvent également établir des conduits ou supports sur le sol ou sous le sol des propriétés non bâties qui ne sont pas fermées de murs ou autres clôtures équivalentes.

Les exploitants des réseaux ferrés de transports en commun ont les mêmes droits en ce qui concerne les supports des appareils de signalisation (*C. voirie routière, art. L. 171-4*).

• Régime

Lorsque les travaux entraînent une dépossession définitive, et à défaut d'accord amiable, il est fait application de la procédure d'expropriation (*C. voirie routière, art. L. 171-3*).

Si, en revanche, les opérations relatives à l'établissement et à l'entretien des appareils d'éclairage public et de signalisation ainsi que des câbles électriques pour les transports en commun affectent les propriétés riveraines sans entraîner de dépossession définitive, les modalités suivantes doivent être respectées (*C. voirie routière, art. L. 171-2*) :

- ces servitudes ne peuvent être imposées qu'aux immeubles riverains des voies publiques et non aux immeubles riverains d'une voie privée, même ouverte à la circulation publique ;
- en vue de l'étude des projets d'établissement des installations, et à défaut d'accord amiable les agents de l'administration ne peuvent pénétrer dans les propriétés privées qu'en vertu d'une autorisation spéciale du préfet donnée dans les conditions prévues par la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics (*C. voirie routière, art. L. 171-6*) ;
- à défaut d'accord des propriétaires intéressés, la décision autorisant la pose des installations est prise après enquête publique ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale, propriétaire de la voie, et organisée conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration (*C. voirie routière, art. L. 171-7*) ;
- un arrêté municipal détermine les travaux à exécuter. Ces travaux ne peuvent commencer que trois jours après notification individuelle aux intéressés, sauf urgence justifiant que le maire prescrive l'exécution immédiate des travaux par arrêté motivé. En cas d'absence des propriétaires intéressés, les notifications et avertissements peuvent être déposés en mairie. Si les travaux n'ont pas été commencés dans les quinze jours de la notification, celle-ci doit être renouvelée (*C. voirie routière, art. L. 171-8*). Si l'arrêté du maire autorisant l'établissement des appareils d'éclairage public ou de signalisation n'est pas suivi d'un commencement d'exécution dans les six mois de sa date ou dans les trois mois de sa notification, il est périmé de plein droit (*C. voirie routière, art. L. 171-9*).

• Indemnisation des propriétaires riverains

La servitude n'entraîne aucune dépossession définitive : les propriétaires riverains conservent le droit de réparer, surélever ou démolir leurs immeubles.

Ils doivent cependant, avant tout commencement des travaux, prévenir le maire par lettre recommandée avec accusé de réception (C. voirie routière, art. L. 171-5 et R. 171-2).

Aucune indemnité n'est due pour l'établissement de cette servitude, mais les propriétaires concernés peuvent être indemnisés pour des dégâts consécutifs à l'installation ou à l'entretien des supports, en cas de dommage direct, matériel et certain. Le contentieux relève du tribunal d'instance, les actions en indemnités étant prescrites par deux ans à compter du jour où les travaux ont pris fin (C. voirie routière, art. L. 171-10 et L. 171-11).

Servitude de recul

Selon le Code de l'urbanisme :

« En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation » (art. L. 111-6).

Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes auxquelles le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale a étendu l'application de ce dispositif.

Cette interdiction ne s'applique pas :

- « aux constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières » ;
- « aux services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières » ;
- « aux bâtiments d'exploitation agricole » ;
- « aux réseaux d'intérêt public » ;
- « à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension de constructions existantes ».

Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, *« peut fixer des règles d'implantation différentes de [celles-ci] lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages » (C. urb., art. L. 111-8).* Ces règles d'implantation peuvent également, dans les mêmes conditions, être adaptées dans les communes dotées d'une carte communale, sur demande du conseil municipal formulée au préfet et après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages (C. urb., art. L. 111-9).

En tout état de cause, il peut être dérogé aux dispositions de l'article L.111-6 du Code de l'urbanisme, sous réserve de l'accord du préfet, *« lorsque les contraintes géographiques ne permettent pas d'implanter les installations ou les constructions au-delà de la marge de recul prévue [par cet article], dès lors que l'intérêt que représente pour la commune l'installation ou la construction projetée motive la dérogation ».*

Servitude de nettoyage

• Obligation de nettoyage

Le maire peut imposer aux riverains des voies publiques de débarrasser tout ce qui nuit à la propreté et à la salubrité, la police municipale ayant pour objet notamment *« tout ce qui intéresse la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage... (et) l'enlèvement des encombrants » (CGCT, art. L. 2212-2, 1°).*

Il peut ainsi leur prescrire de balayer au droit de leur propriété (CE, 15 oct. 1980, Garnotel) ou de déneiger le trottoir, ou de rassembler la neige en vue d'en faciliter l'enlèvement par les services municipaux.

Le règlement sanitaire départemental, dans le souci de maintenir la propreté et la salubrité des voies publiques, interdit également d'y jeter les poussières collectées dans les immeubles (art. 96), renvoie au maire le soin de définir les règles d'hygiène à y observer afin *« de prévenir les risques imputables aux déjections de quelque nature qu'elles soient » (art. 97),* prohibe le dépôt de cadavres d'animaux (art. 98) et interdit, plus généralement, *« d'effectuer des dépôts de quelque nature que ce soit..., d'y pousser ou projeter les ordures ou résidus de toute nature » (art. 99.2).* Il impose aussi aux propriétaires riverains des voies livrées à la circulation publique où le service de balayage n'est pas assuré par la municipalité, de balayer ou de faire balayer, après arrosage (art. 99.1).



Source : Cerema Est

Le manquement à cette obligation caractérise une contravention à un arrêté de police légalement pris et est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 1^{re} classe (38 euros) (C. pén., art. R. 610-5).

Elle peut être constatée par procès-verbal par les agents de police municipale, dès lors qu'elle est commise sur le territoire communal et qu'elle ne nécessite pas de leur part d'actes d'enquête (CGCT, art. R. 2212-15).

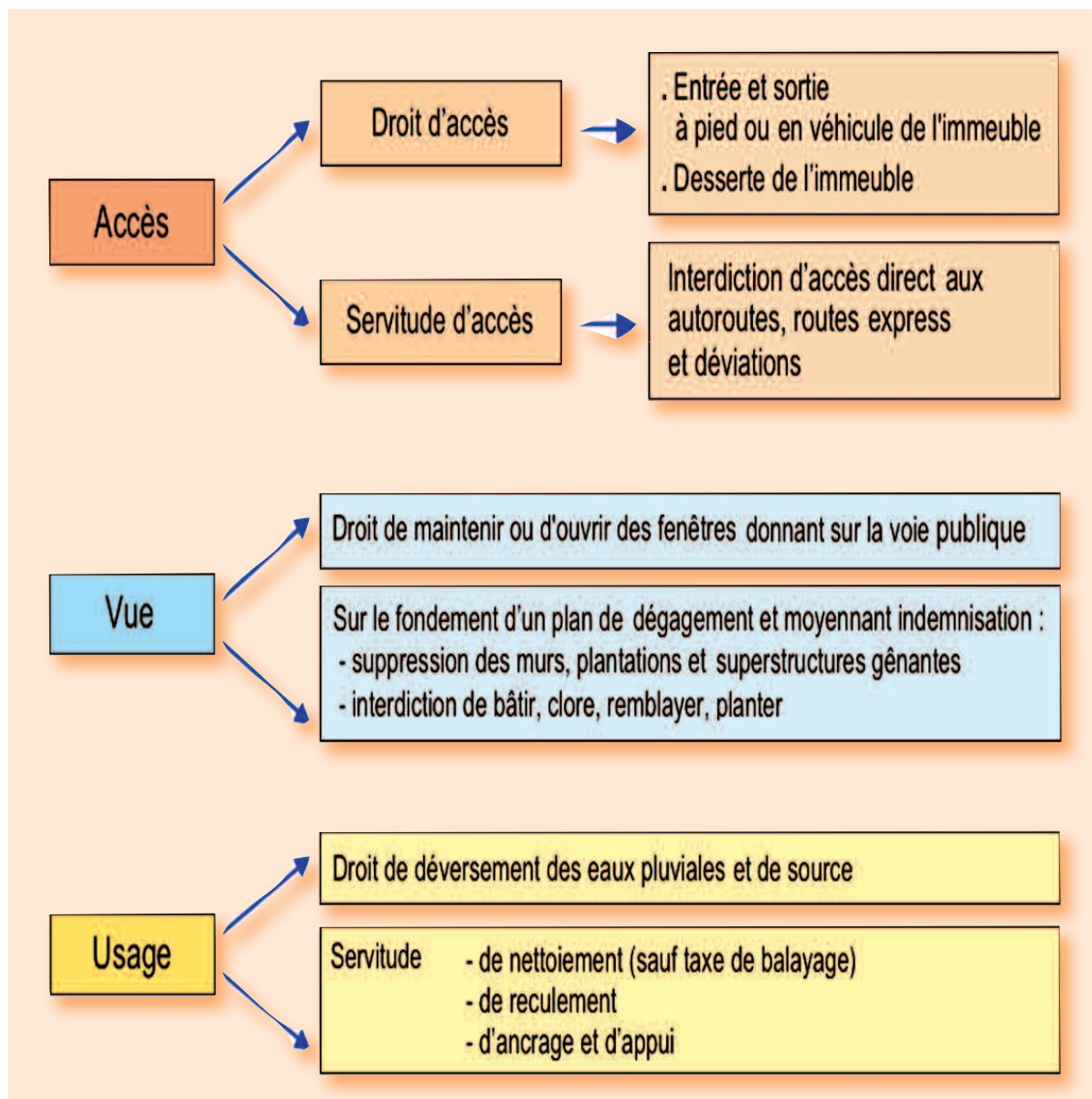
Si les propriétaires n'y procèdent pas, le maire peut, en cas d'urgence, y pourvoir d'office au titre de son pouvoir de police municipale (sécurité et salubrité).

Cependant, contrairement à ce qui est prévu dans certains domaines (comme l'obligation d'entretenir les terrains non bâtis situés à l'intérieur d'une zone d'habitation – CGCT, art. L. 2213-25), il n'existe pas de disposition permettant de mettre en demeure les propriétaires riverains concernés d'exécuter les

travaux ou de mettre les frais engagés par la commune à leur charge. Il s'agit en effet ici d'une mesure liée à l'ordre public qui présente un caractère collectif auquel il appartient à la commune de pourvoir (CE, 6 avril 1998, *Sarl Anciens Etablissements Ousteau et Cie*, req. n°142845). Il est donc seulement possible de dresser procès-verbal de la contravention qu'ils ont commise en s'abstenant d'exécuter cette obligation et de la transmettre au Tribunal de police aux fins de poursuites.

Cette obligation de nettoyage qui peut être mise à la charge des propriétaires riverains ne remet pas en cause « l'obligation générale d'entretien à laquelle sont soumis les propriétaires et affectataires du domaine public comporte celle d'éliminer ou de faire éliminer les déchets qui s'y trouvent » (CGCT, art. L. 2224-17).

Elle n'affranchit donc pas ces propriétaires et affectataires du domaine public routier de leur obligation d'entretien de façon à permettre l'usage des voies et trottoirs conformément à leur destination.



• Taxe de balayage

Lorsque la commune assure le balayage de ces voies en lieu et place des riverains, elle peut instituer une taxe destinée à couvrir les dépenses occasionnées, dite « *taxe de balayage* » (CGI, art. 1528 ; ann. II, art. 317). Cette taxe, dont le tarif est délibéré en conseil municipal, repose uniquement sur les nécessités de la circulation, de la salubrité et de la propreté de la voie publique et sa valeur, et exclut la valeur des propriétés riveraines.

Son produit ne peut pas dépasser les dépenses occasionnées à la commune du fait du balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, telles que constatées dans le dernier compte administratif de la commune (CGI, art. 1379 et 1528. – CGI, ann. II, art. 317 - Doc. adm. DGI, 6 F-122). La taxe est due par les propriétaires riverains des voies livrées à la circulation publique. Elle est assise sur la surface de ces voies, au droit de la façade de chaque propriété, sur une largeur égale à celle de la moitié desdites voies dans la limite de six mètres. La Direction des finances publiques doit communiquer aux communes qui en font la demande les informations cadastrales nécessaires au calcul des impositions et ce, avant le 1^{er} février de l'année précédant celle de l'imposition.

Lorsque le conseil municipal a délibéré pour instituer la taxe, il doit communiquer au préfet de département, chaque année avant le 1^{er} septembre de l'année précédant celle de l'imposition, le tarif de la taxe. Le préfet l'arrête après vérification du respect du plafond.

La loi de finances pour 2010 a supprimé la possibilité jusqu'alors offerte aux communautés d'agglomération de se substituer aux communes membres pour instituer la taxe de balayage, cette option étant restée largement inappliquée (L. fin. 2010, art. 77).

Cette même loi a supprimé le dispositif qui prévoyait que « *le paiement de la taxe n'exempte pas les riverains des voies publiques des obligations qui leur sont imposées par les règlements de police en temps de neige et de glace* » (CGI, annexe II, art. 317 - L. fin. 2010, art. 97). Ce qui laisse supposer, faute de nouvelle disposition contraire, que le paiement de cette taxe les exempte désormais de cette obligation.

• Propriétaires assujettis

Tout propriétaire d'un immeuble riverain d'une telle voie est légalement assujéti à cette taxe :

- même s'il n'a pas pu accéder à sa propriété pendant quelques temps en raison de travaux (CE, 22 mai 1939, Soc. industrielle et commerciale) ;
- même si cet immeuble n'est pas bâti (CE, 23 fév. 1987, SCI du 64 rue Crozatier) ;
- même si, non bâti, il est simplement clos de murs (CE, 23 juin 1922, Fournier).

Toutefois, l'obligation de balayer devant les bâtiments n'emporte pas celle de balayer une ruelle qui fait partie d'une propriété privée, même si cette dernière, dépourvue de clôture, aboutit à la voie publique.

• Répartition des compétences

Si le maire est bien compétent au titre de sa police de l'ordre public pour imposer le nettoyage des voies publiques aux riverains, il appartient à la seule commune (et partant, au conseil municipal) de décider d'imposer une taxe de balayage (CGI, art. 1379, I).

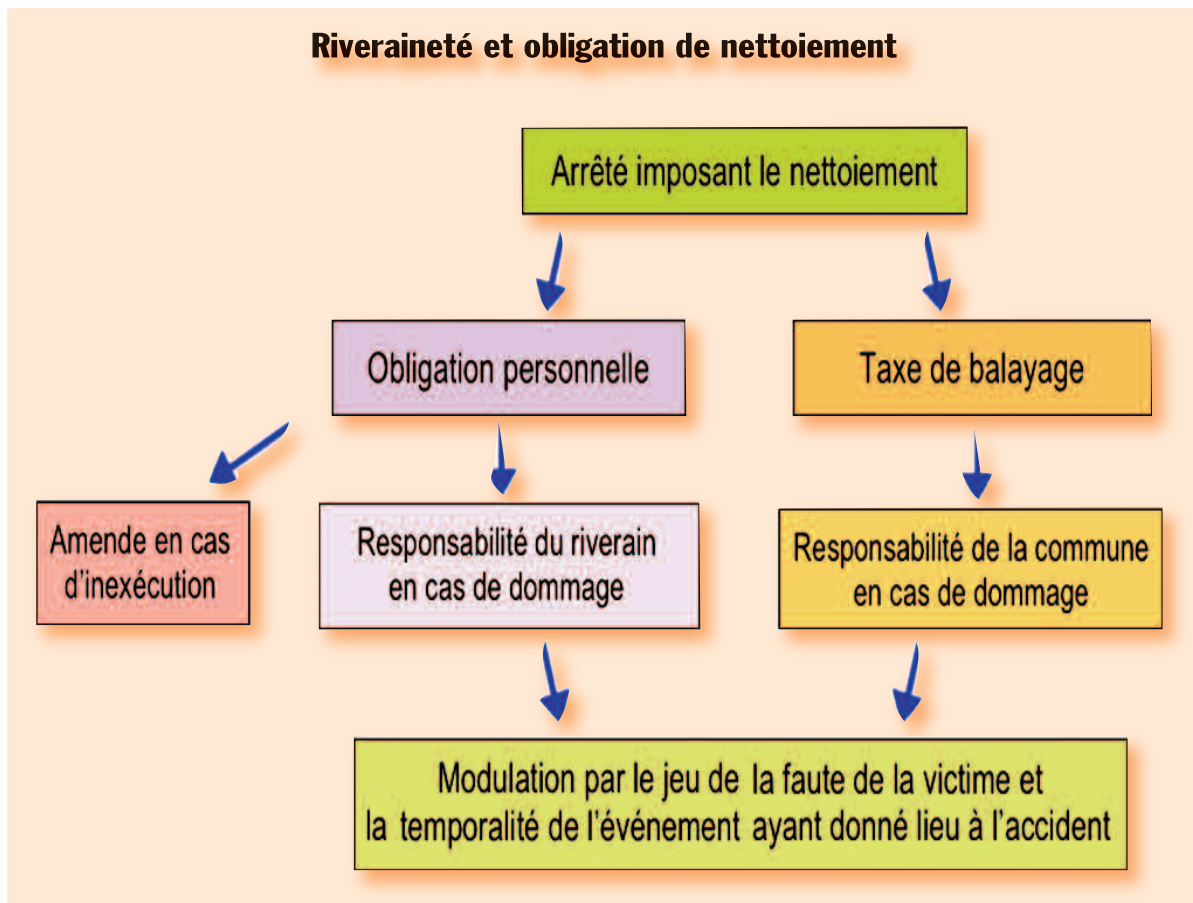
En revanche :

- la taxe de balayage est perçue par les communautés urbaines (CGI, art. 1609 bis, II, 2^o) ou les communautés d'agglomération (CGI, art. 1609 nonies D), lorsqu'elles assurent le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, qui incombe aux propriétaires riverains ;
- le produit de cette taxe est perçu par les communes membres d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle visés à l'article 1609 nonies B (CGI, art. 1379, III).



Source : Conseil régional Poitou-Charente, 2010

Riveraineté et obligation de nettoyage



• Responsabilités

Si le riverain est tenu, par arrêté, de pourvoir à une obligation d'entretien au droit de sa propriété, il devient corrélativement responsable des dommages qui seraient liés à une carence ou une insuffisance de sa part. Cette responsabilité est modulée à la fois par l'obligation de prudence des usagers des trottoirs et par les circonstances qui peuvent avoir mis les riverains dans l'impossibilité d'assurer efficacement leur obligation.

Ainsi, selon la jurisprudence :

- en l'état d'un accident survenu à un piéton ayant fait une chute, en ville, sur un trottoir recouvert de neige, les juges du fond ont pu estimer qu'**aucune faute ne pouvait être reprochée aux riverains**, l'obligation de balayer la neige qui leur est imposée n'ayant pas pu recevoir l'application au moment de l'accident survenu dans la soirée, alors qu'il neigeait depuis le matin et que la chute de neige s'accroissait sans cesse rendait toute manoeuvre de balayage inefficace (Cass. civ. 2e, 27 oct. 1976, pourvoi n° 75-11851 : Bull. civ. II, n° 293) ;
- la chute sur le trottoir s'est produite par temps de neige, « le sol étant mouillé, mais le trottoir qui avait déjà été nettoyé était boueux et recouvert d'une fine couche de neige fraîche **mais qui n'était pas telle que la police dû intervenir auprès des riverains** » (Cass. civ. 2e, 17 juin 1960 : Bull. civ. II, n° 388) ;



Source : ATTF

- à propos d'un piéton qui a glissé sur une plaque de verglas formée dans le caniveau : « la **défectuosité du caniveau et la plaque de verglas qu'elle a rencontrées, de par leur taille et leur situation, n'excédaient pas les risques contre lesquels les usagers de la voie publique doivent se prémunir en prenant toutes les précautions utiles et dont ils sont tenus de supporter les conséquences** ». Ainsi, « les circonstances de la chute de la requérante ne révèlent pas de défaut d'entretien normal de la chaussée » (CAA Nancy, 4 août 2005, n° 03NC00923) ;
- à propos de la chute d'un piéton du fait de la présence d'une déjection canine : « si la direction de la propreté urbaine de la communauté urbaine soutient

qu'elle procédait chaque jour, entre 5 heures 30 et 12 heures 30, à un balayage manuel de la voie publique à l'endroit où l'accident s'est produit et chaque semaine à un lavage à l'aide d'un dévidoir, il résulte des attestations produites au dossier que cet entretien n'était pas effectif et que cet endroit était habituellement souillé et qu'ainsi, elle n'établissait pas avoir normalement entretenu l'ouvrage public dont elle a la charge. Sa responsabilité doit donc être engagée. **Toutefois, l'obstacle en cause était visible et pouvait être évité par un piéton normalement attentif** ». Ainsi, la victime « **a commis une faute d'inattention de nature à réduire d'un tiers la responsabilité de la communauté urbaine** » (CAA Marseille, 21 avr. 2010, n° 07MA03276, Mme Otten).

Il faut également tenir compte du fait que la victime peut préférer mettre en jeu la responsabilité de la commune, à la solvabilité plus certaine que celle du riverain :

- soit pour faute, du fait de la carence du maire en tant qu'autorité de police à ne pas avoir assuré l'entretien et la sécurité des lieux de passage ;
- soit pour défaut d'entretien du domaine public, lorsque la commune est tenue de cet entretien en sa qualité de propriétaire ou d'affectataire de la voirie, étant entendu que dans ces deux cas, la faute de la victime peut exonérer partiellement ou totalement la commune de sa responsabilité, comme le fait de rapporter qu'il n'y a pas eu défaut d'entretien ou que le maire a pris toutes les dispositions possibles.

Ainsi,

- le requérant ne démontre pas « *qu'eu égard aux conditions météorologiques défavorables prévalant à cette époque à Besançon, la présence de verglas sur le trottoir, rue Battant, n'était pas un obstacle contre lequel il appartenait aux usagers de la voie publique normalement attentifs de se prémunir en prenant toutes précautions utiles et dont ils sont tenus de supporter les conséquences en cas de chute* » (CAA Nancy, 5 mai 2010, req. n° 09NC01127) ;
- « *l'accident dont a été victime Mme X... sur le trottoir de la rue Thiers à Lannemezan est directement imputable à la présence d'une plaque de verglas ; qu'il est constant que l'eau à l'origine de la formation de cette plaque de verglas provenait d'une jardinière d'un balcon de l'immeuble surplombant le lieu de l'accident ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que la formation d'une plaque de verglas à cet endroit ait eu un caractère habituel ni que cette plaque se soit formée depuis assez longtemps pour que la commune de Lannemezan ait pu procéder au sablage des lieux ou mettre en place une signalisation adéquate ; qu'elle ne constitue pas, dès lors, un défaut d'entretien normal de nature à engager la responsabilité de la commune de Lannemezan envers Mme X...* » (CAA Bordeaux, 3 mai 2001, MAIF, req. n° 97BX01701) ;

- « *considérant qu'il résulte de l'instruction que la plaque de glace à l'origine de l'accident excédait, par son importance, les obstacles que les usagers d'une voie publique doivent normalement s'attendre à rencontrer, même en hiver, dans la traversée d'une agglomération ; que les panneaux de signalisation dont la commune invoque l'existence et qui pour l'un signalait un danger non identifié, pour l'autre un danger constitué par la présence de gravillons ne peuvent être regardés, dans les circonstances de l'espèce, comme suffisants pour avertir clairement les usagers des risques graves et particuliers que présentait la circulation en raison de la présence de cette couche de glace, laquelle n'a pu être efficacement traitée par une simple mesure de salage réalisée la veille de l'accident ; qu'ainsi, la Commune de Montluel n'apporte pas la preuve de l'entretien normal de la voie publique ; que, contrairement à ce que soutient l'appelante, il n'est pas établi que la victime circulait, au moment de l'accident, à une vitesse excessive et qu'il ne résulte, par ailleurs, pas de l'instruction qu'elle ait commis une quelconque imprudence fautive ; que par suite la Commune de Montluel n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon l'a déclaré entièrement responsable de l'accident dont s'agit* » (CAA Lyon, 22 déc. 2009, Commune de Montluel, req. n° 07LY01591. Solution rendue à propos de la chaussée, mais transposable aux trottoirs).

La commune pourra, le cas échéant, exercer une action récursoire contre le riverain défaillant qui était tenu de procéder au nettoyage, aux fins de mettre en jeu sa responsabilité à son égard (solution très rare en pratique).

Ces jurisprudences ne font cependant pas obstacle à la possibilité de rechercher la responsabilité du propriétaire riverain en raison d'un accident qui serait lié à la chute de la neige amassée sur son toit.

Ainsi, si un véhicule est endommagé par cette chute de neige glissant du toit d'un immeuble, son propriétaire peut engager une action en réparation contre le propriétaire de cet immeuble, dès lors que la chute de celle-ci aurait pu être évitée si des précautions particulières avaient été prises dans une région et lors d'une saison où les chutes de neige sont abondantes, pour autant que la victime n'a commis aucune infraction à la réglementation du stationnement. Le propriétaire de l'immeuble a ainsi commis une faute qui engage sa responsabilité sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil (Civ. 2^e, 19 juin 1980, n° 78-16360).

Collection
Références
ISSN : 2276-0164
2016 / 67
*mise à jour
novembre 2016*

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffy, ATTF - Claude Faure, AITF
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts

Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR
Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI
Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :
catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

© 2016 - Cerema
La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Transfert de voies privées

Définitions des voies privées

Il existe plusieurs catégories de voies privées, c'est-à-dire qui ne relèvent ni du domaine public, ni du domaine privé d'une personne publique, mais de la propriété privée des personnes privées :

- **les chemins et sentiers d'exploitation** (C. voirie routière, art. L.162-2 et 3), qui "sont ceux qui servent exclusivement à la communication entre divers fonds, ou à leur exploitation. Ils sont, en l'absence de titre, présumés appartenir aux propriétaires riverains, chacun [en ce qui le concerne], mais l'usage en est commun à tous les intéressés. L'usage de ces chemins peut être interdit au public" (C. rural, art. L.162-1 s.) ;
- **les autres voies privées**, qui «sont régies par les règles du droit commun en matière de propriété» (C. voirie routière, art. L.162-4 à 6).

Bien que réservées à l'usage privé des propriétaires, les voies privées restent néanmoins soumises à certaines règles de droit public :

- les lois et règlements relatifs à l'hygiène des voies publiques et des maisons riveraines de ces voies sont applicables aux voies privées, ouvertes ou non à la circulation publique, en ce qui concerne l'écoulement des eaux usées et des vidanges ainsi que l'alimentation en eau. Toutes les parties d'une voie privée dans laquelle doit être établi un égout ou une canalisation d'eaux sont grevées d'une servitude légale à cet effet. En outre, les propriétaires des voies privées et des immeubles riverains peuvent être tenus de se constituer en syndicat dans les conditions fixées aux articles 2 à 18 de la loi du 22 juillet 1912 relative à l'assainissement des voies privées (C. voirie routière, art. L.162-6) [Les propriétaires de toute voie privée et les propriétaires des immeubles riverains sont tenus, sur la réquisition du maire ou, à son défaut, du préfet, et après avis du conseil départemental d'hygiène ou, à Paris, de la commission des logements insalubres, de se constituer en syndicat et de désigner un syndic chargé d'assurer l'exécution de tous travaux intéressant la voie et de pourvoir à son entretien et à sa gestion] ;

- le débouché de voirie (sur la voie publique) doit respecter, d'une part, les prescriptions de la permission de voirie quant à sa réalisation matérielle et, d'autre part, les prescriptions de l'autorité titulaire du pouvoir de police sur la voie publique en question en ce qui concerne son utilisation.

Par ailleurs, à partir du moment où la voie privée est ouverte à la circulation publique, les dispositions du code de la route s'y appliquent, comme la priorité à droite (Cass. Civ. 2^e, 19 février 1992, pourvoi n° 90-21395 : Bull. civ. II, n° 55).

Le maire peut également y exercer son pouvoir de police générale et, notamment, réglementer la vitesse, le stationnement, l'éclairage, le dépôt des déchets... (CE, 29 mars 1989, req. n° 80063).

Cette ouverture à la circulation publique emporte une autre conséquence pour cette voie privée, juridique comme matérielle : la possibilité de son transfert dans le domaine public de la commune, soit selon les termes du code de l'urbanisme (régime général), soit par voie conventionnelle (lotissements). Un régime spécifique existe pour la ville de Paris, qui ne sera pas exposé dans la présente fiche (C. voirie routière, art. L.171-14 à L.171-21).

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

Principe

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'établissement public de coopération intercommunale et réalisée conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration, être transférée d'office sans indemnité dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées, dans le cadre de la procédure de «classement d'office» prévue à l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme. L'intérêt d'un tel transfert pour la commune est de bénéficier d'un aménagement existant sans devoir recourir à l'expropriation (et donc sans versement d'indemnités), dès lors qu'il présente un intérêt communal, comme relier deux voies publiques [*« l'opération poursuivie par la commune qui permettra l'ouverture de la voie au public, qui comportera une amélioration sensible de ses caractéristiques techniques et qui répondra à des soucis d'ordre et de sécurité publics, présente un caractère d'intérêt général »* (CAA Douai, 2 mai 2006, req. n° 04DA00026)].

Le transfert peut également intervenir à la demande des propriétaires, du fait des charges et risques que l'ouverture au public peut générer (conservation et entretien de la voie...), mais la collectivité n'est pas tenue d'y donner suite.

Remarque sur la nouvelle procédure d'enquête

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Loi Grenelle 2 » a complété le dispositif qui réservait jusqu'alors au seul maire la compétence pour engager cette procédure : elle l'a ainsi étendu à l'autorité exécutive des établissements publics de coopération intercommunale, mais le transfert ne peut avoir lieu que dans le seul domaine public des communes, au seul profit de ces dernières.

Elle a également substitué le régime de l'enquête publique prévu par le code de l'expropriation à celui du code de la voirie routière qui prévalait jusqu'alors, avant que l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration ne vienne imposer le régime d'enquête que ce code prévoit (C. urb., art. L.318-3), soit un régime propre aux enquêtes qui ne relèvent ni du code de l'environnement ni du code de l'expropriation (CRPA, art. L.134-1s. et R.134-3 s.), avec quelques adaptations propres à cette procédure de transfert. La partie réglementaire du code de l'urbanisme (art. R. 318-10s.) n'a cependant pas encore été modifiée pour l'adapter aux nouvelles dispositions du code des relations entre le public et l'administration : elle prévoit toujours que « L'enquête a lieu conformément aux dispositions des articles R. 141-4, R. 141-5 et R. 141-7 à R. 141-9 du code de la voirie routière ». Il convient cependant d'appliquer le nouveau régime d'enquête auquel renvoie expressément la partie législative du code de l'urbanisme (la partie réglementaire ne peut pas aller à l'encontre de la loi) tout en maintenant les dispositions réglementaires qui ne concernent pas le déroulement de l'enquête à proprement parler, comme la composition du dossier.

Conditions initiales de transfert

Le transfert d'office ne peut concerner, cumulativement :

- **que les voies privées qui sont situées dans des ensembles d'habitation**, comme notamment des lotissements ;
- et
- **qui sont ouvertes à la circulation publique...** L'ouverture à la circulation publique est une notion de fait. Elle doit résulter du consentement tacite ou express des propriétaires de la voie, leur opposition pouvant résulter de la pose d'une grille, d'une chaîne, d'un portail ou même d'un simple panneau d'interdiction d'accès.

Éléments de jurisprudence sur la notion d'ouverture à la circulation publique

Ne sont pas considérés comme tels des cheminements « qui sont librement ouverts à la circulation piétonnière du public afin notamment de desservir à ce niveau les immeubles privatifs du quartier et certains équipements publics. [Ces] cheminements pour piétons ne représentent qu'une petite partie de la dalle, qui est principalement aménagée en espaces de jeux et de repos, et ne sont pas accessibles aux véhicules automobiles » (CAA Paris, 1er février 2007, Assoc. Syndicale du Front de Seine, req. n° 03PA00165).

La circulation publique en cause s'entend a priori d'une circulation motorisée et non d'une circulation piétonnière : ainsi, « la circonstance que cette partie de rue soit utilisée depuis de nombreuses années par des piétons et cyclistes avec l'accord de son propriétaire n'est pas de nature à lui conférer le caractère d'une voie publique ouverte à la circulation générale et à imposer au propriétaire le passage de véhicules automobiles » (CE, 18 oct. 1995, Benoit, req. n° 150490).

La jurisprudence a toutefois admis qu'une voie privée ouverte à la circulation piétonnière - ou plus exactement sans « qu'aucun dispositif tel que chaîne ou portail en empêche l'accès ou qu'une inscription énonce une interdiction d'accès notamment à l'adresse des piétons » et que les piétons y circulent effectivement - constitue une voie privée ouverte à la circulation publique (CAA Lyon, 8 févr. 2007, n° 04LY00708). Toutefois, le propriétaire d'une voie privée ouverte à la circulation est en droit d'en interdire à tout moment l'usage au public. Par suite, l'administration ne peut transférer d'office des voies privées dans le domaine public communal si les propriétaires de ces voies ont décidé de ne plus les ouvrir à la circulation publique et en ont régulièrement informé l'autorité compétente avant que l'arrêt de transfert ne soit pris, quand bien même cette décision serait postérieure à l'engagement de la procédure de transfert (CE, 17 juin 2015, ASA du Parc de Villefix, req. n° 373187. V. aussi CE, 13 oct. 2016, req. n° 381574).

Il convient de souligner une ambiguïté rédactionnelle liée à la confusion qui peut exister entre la voie et la voirie, la première étant limitée à la chaussée, alors que la seconde comprend aussi les accessoires. Or, le code de l'urbanisme n'apporte aucune précision quant à la consistance des biens transférés, indiquant

seulement que sont concernées « les voies privées ouvertes à la circulation publique » et que la décision de transfert comporte approbation d'un plan d'alignement dans lequel l'assiette des voies publiques est limitée « aux emprises effectivement livrées à la circulation publique », à l'exclusion de tout autre élément. Ce qui laisse supposer que les accessoires classiques du domaine public routier (talus, accotements, trottoirs...) sont également concernés ou que, au contraire, ils ne le sont pas. La fonctionnalité de la voie laisse supposer qu'ils peuvent faire l'objet du transfert. À ce jour, la jurisprudence est singulièrement ambiguë sur cette question et ne permet pas de résoudre de façon formelle cette difficulté.

Procédure

• Initiative

Elle appartient à la commune sur son initiative, ou sur demande des propriétaires intéressés. Dans la mesure où le transfert n'est pas un droit, le conseil municipal a une compétence discrétionnaire pour décider de la suite à donner à la demande des propriétaires : il peut refuser de mettre en œuvre cette procédure et ce, même s'il a accepté par ailleurs la demande d'autres propriétaires d'une autre voie, sans qu'il y ait de rupture d'égalité.

• Ouverture d'enquête

Après délibération du conseil municipal, l'enquête publique est ouverte par le maire, le président de la métropole de Lyon ou le président de l'EPCI.

• Composition du dossier d'enquête

Le dossier soumis à enquête comprend obligatoirement :

- la nomenclature des voies et des équipements annexes dont le transfert à la commune est envisagé ;
- une note indiquant les caractéristiques techniques de l'état d'entretien de chaque voie ;
- un plan de situation ;
- un état parcellaire.

• Avis

Le conseil municipal doit donner son avis sur le projet dans un délai de quatre mois.

• Déroulement de l'enquête

Selon les articles R. 134-6 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, en l'état du droit applicable au 1^{er} novembre 2016.

- **Ouverture** : le maire ou l'exécutif de la métropole de Lyon ou de l'EPCI désigne par arrêté un commissaire enquêteur et précise l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations.
- **Notification individuelle** : Les personnes privées ou publiques propriétaires des voies dont le transfert est envisagé sont avisées du dépôt du dossier d'enquête à la mairie par lettre recommandée avec accusé de réception lorsque leur domicile est connu ou à leurs mandataires, gérants administrateurs ou syndics. Si leur domicile est inconnu, la notification est faite aux locataires et preneur à bail rural.

- **Publicité** : 8 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci, cet arrêté est publié dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département. Il est ensuite rappelé dans les huit premiers jours suivant le début de l'enquête. 8 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute sa durée, cet avis est, en outre, rendu public par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé, dans au moins toutes les communes sur le territoire desquelles le transfert doit avoir lieu.
- **Durée** : L'enquête dure 15 jours au minimum.
- **Observations du public** : Les observations formulées par le public sont recueillies sur un registre à feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire enquêteur et spécialement ouvert à cet effet. Le cas échéant, un site internet est ouvert sur lequel les informations relatives à l'enquête pourront être consultées et permettant aux personnes intéressées de communiquer leurs observations par voie électronique.
- **Fin de l'enquête** : À l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est clos et signé par le maire qui le transmet au commissaire enquêteur.
- **Conclusions** : 1 mois au plus tard après la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur transmet au maire le dossier et le registre accompagnés de ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non au projet.

• Décision de transfert

La compétence varie selon qu'il y a eu ou non opposition de propriétaires :

- si, au cours de l'enquête, aucun propriétaire des voies n'a formulé d'opposition, une délibération du conseil municipal porte transfert et vaut classement de la voie dans le domaine public communal ;
- si, au cours de l'enquête, un propriétaire des voies a formulé son opposition sur le registre d'enquête, le conseil municipal doit délibérer pour solliciter du préfet qu'il prenne un arrêté portant transfert et valant classement de la voie dans le domaine public communal.

• Effets de la décision de transfert

La décision portant transfert :

- comporte l'approbation d'un plan d'alignement dans lequel l'assiette des voies publiques est limitée aux emprises effectivement livrées à la circulation publique. Ce qui implique qu'un tel plan d'alignement doit être élaboré parallèlement à la procédure de transfert ;
- vaut classement de la voie dans le domaine public communal ;
- éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels et personnels existant sur les biens transférés.

Les dépenses d'entretien de la voie ainsi transférée deviennent une dépense obligatoire de la commune (CGCT, art. L. 2321 2, 20°). Cependant, lorsque l'entretien de cette voie entraîne pour la commune une charge excédant ses capacités financières, une subvention exceptionnelle peut lui être allouée par arrêté ministériel (CGCT, art. L. 2335-2).

• Publicité foncière

Ce transfert constitue une transmission de propriété d'immeuble entre vifs : il est donc obligatoirement soumis à publicité foncière en application de l'article 28, 1°) du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière.

La décision à publier doit comporter l'ensemble des énonciations prévues par le décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 et par le décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955 pris pour application de celui-ci :

- identité des propriétaires ;
- désignation précise des immeubles concernés par le passage des voies privées dans le domaine public ;
- références à la formalité donnée au titre du disposant ou dernier titulaire du droit ;
- extrait cadastral modèle 1 et, le cas échéant, document d'arpentage, en cas de changement de limite des parcelles transférées.

La formalité de publicité peut être opérée au vu du dépôt de deux ampliations de la décision administrative, certifiées exactement collationnées et conformes à la minute et comprenant, en outre, une certification de l'identité des parties.

L'exemplaire destiné à être conservé par le bureau des hypothèques doit être établi sur une formule spéciale (*fournie par l'administration ou reproduite selon des normes fixées par une instruction publiée au Bulletin officiel des impôts n° 10 E-2-99 du 27 juillet 1999*).

• Droits d'enregistrement

Les acquisitions immobilières faites à l'amiable et à titre onéreux par les collectivités territoriales ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor (CGI, art. 1042).

Cas particulier des lotissements

Le régime du lotissement autorise le lotisseur à passer une convention avec la commune en vue du transfert au bénéfice de celle-ci de certains biens communs comme la voirie, soit de façon initiale, par anticipation de sa réalisation, soit en cours d'existence du lotissement.

Cession anticipée par voie conventionnelle

Cette solution peut être intéressante pour la commune dès lorsqu'elle peut anticiper la rétrocession des voies et négocier leurs caractéristiques avec le lotisseur (largeur, présence de trottoirs...).

Le lotisseur peut ainsi conclure avec une personne morale de droit public (commune ou intercommunalité) une convention prévoyant le transfert dans le domaine de cette personne morale de la totalité des équipements communs, une fois les travaux achevés (*C. urb., art. R. 442-8*).

Cette convention doit intervenir préalablement à l'obtention du permis d'aménager valant autorisation de lotir.

Lorsqu'il y a transfert direct par le lotisseur des terrains et équipements publics communs dans le domaine public de la collectivité locale :

- si le maire est compétent pour autoriser le lotissement au nom de la commune, il vérifie lors de l'instruction que le programme des travaux présenté par le lotisseur permet ultérieurement l'incorporation des aménagements collectifs dans le domaine public communal, faute de quoi il prescrit les dispositions techniques nécessaires ;
- si le maire n'est pas compétent pour autoriser le lotissement, l'incorporation ultérieure dans le domaine public communal de ces aménagements peut être conditionnée par la signature d'une convention entre la collectivité et le lotisseur, qui détermine les caractéristiques techniques desdits aménagements et les conditions de cette incorporation.

Cession ultérieure par voie conventionnelle

Lorsqu'il n'a pas été prévu initialement, ce transfert peut intervenir au cours de l'existence du lotissement, dans le cadre d'une cession amiable consentie à la commune par les co-lotis. Cette cession intervient généralement à l'euro symbolique :

- si, en application de l'article R. 442-8 du code de l'urbanisme, le lotisseur a attribué en pleine propriété indivise les équipements communs aux acquéreurs de lots, ceux-ci sont alors régis par le statut de la copropriété en application de l'article 1^{er} de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965. Les décisions concernant les actes de disposition sont alors prises à la majorité des membres du syndicat de copropriétaires représentant au moins les deux tiers des voix, en vertu de l'article 26 de la loi du 10 juillet 1965 ;
- si tel n'est pas le cas, la cession ne peut avoir lieu qu'à l'unanimité des colotis.

Cette procédure de cession peut également être appliquée pour la cession à la commune (ou à l'intercommunalité) de toute voie privée que la commune (ou l'intercommunalité) estime présenter un intérêt communal (ou intercommunal).

Cette cession a nécessairement lieu par acte notarié, après acceptation par le Conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Contrairement au régime du transfert d'office prévu par le code de l'urbanisme :

- le bien ainsi acquis est d'abord intégré dans le domaine privé de la commune, avant que le Conseil municipal ne le classe dans le domaine public routier ;
- dans la mesure où la cession concerne les voies et espaces communs, elle peut également concerner les trottoirs, alors que le transfert d'office ne concerne pas les cheminements piétonniers, même ouverts au public (*CAA Paris, 1^{er} févr. 2007, Assoc. syndicale du Front de Seine, req. n° 03PA00165*).

Schéma récapitulatif du régime du transfert à titre gratuit

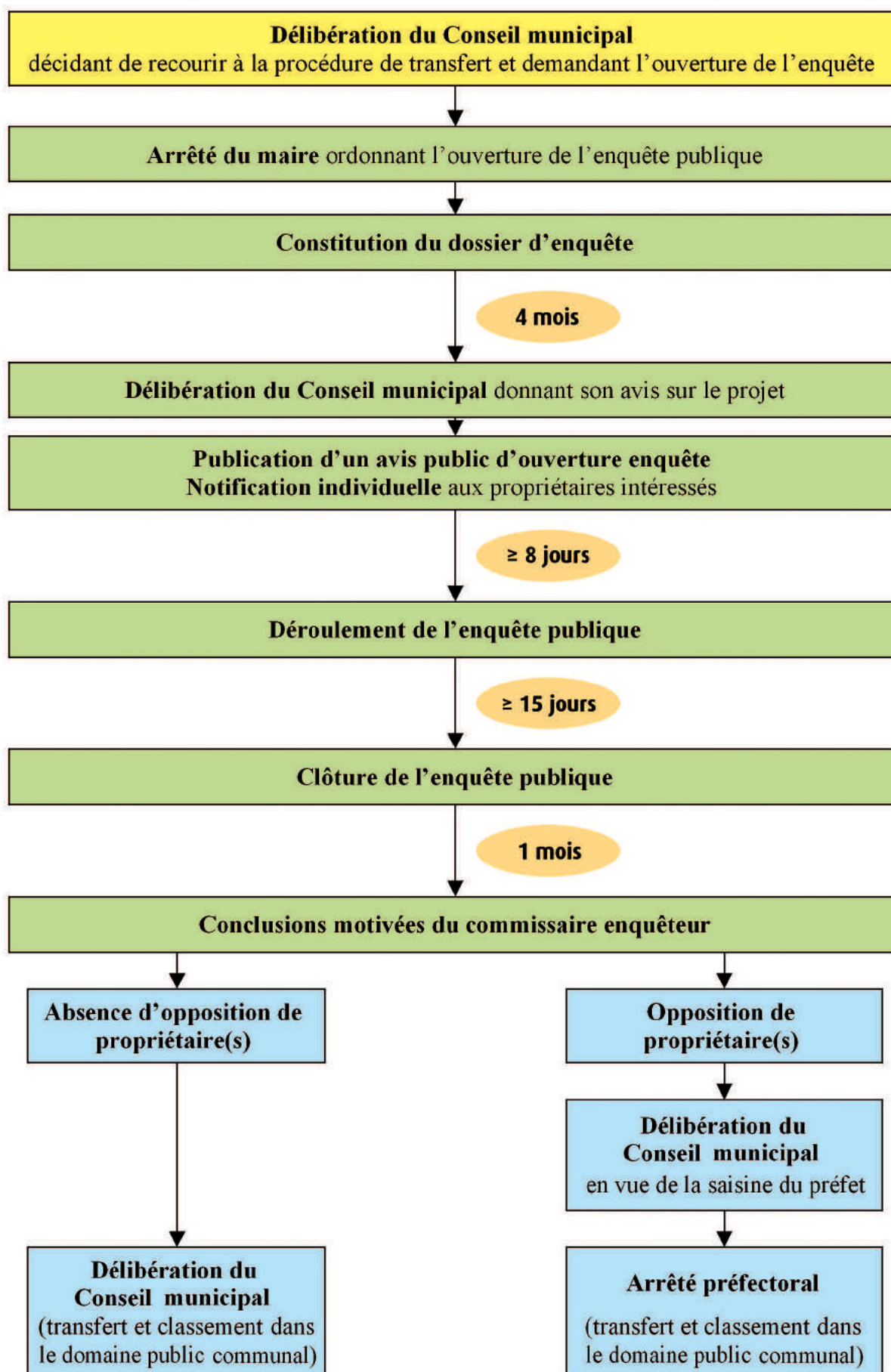
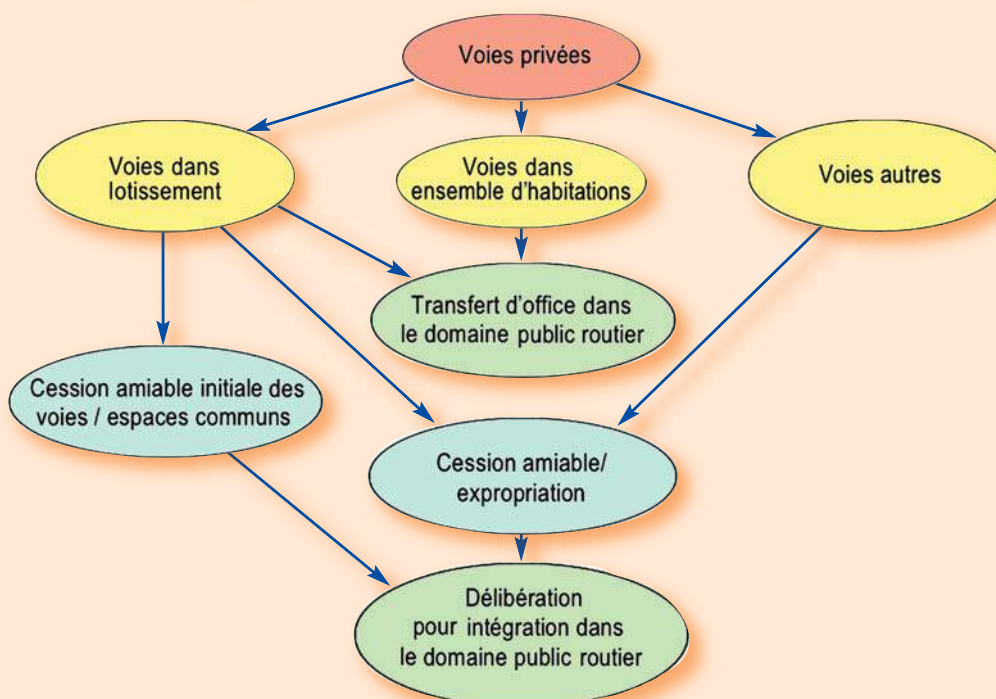


Schéma d'intégration des voies privées dans le domaine public routier



Collection
Références
ISSN : 2276-0164
2016 / 68
mise à jour
novembre 2016

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffly, ATTF - Claude Faure, AITF
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts

Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR
Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

© 2016 - Cerema
La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Eaux pluviales et voirie

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

La réalisation des voies publiques et des aires de stationnement conduit à une imperméabilisation des sols qui s'oppose à la percolation naturelle des eaux pluviales. Le ruissellement qui en résulte, augmenté des eaux ou des écoulements naturels et de celles éventuellement issues de l'égout des toits des propriétaires riverains qui bénéficient, au titre des aisances de voirie, d'un droit de déversement sur le domaine public routier (voir fiche 06 - Droits et obligations des riverains de la voie publique), peut contrarier le bon usage de la voie publique et provoquer des dommages aux propriétés riveraines.

La réalisation de réseaux et d'ouvrages de gestion des eaux pluviales permet de limiter ces impacts en collectant ces eaux et en maîtrisant les débits d'écoulement.

Gestion publique des eaux pluviales

La gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif (CGCT, art. L. 2226-1). Il faut toutefois se garder de confondre ce service avec celui de la voirie, qui doit également gérer les eaux pluviales qui s'écoulent.

Cette dichotomie implique une certaine vigilance pour éviter qu'un ouvrage soit affecté aux deux services ou soit, au contraire, oublié, n'étant affecté à aucun service et partant, pas entretenu.

Obligations juridiques

Les eaux pluviales doivent obligatoirement être prises en compte dans la gestion de la voirie :

- les profils en long et en travers des routes départementales et communales doivent être établis de manière à permettre l'écoulement des eaux pluviales et l'assainissement de la plateforme (C. voirie routière, art. R. 131-1 et R. 141-2) ;

- la gestion des eaux pluviales garantit le bon usage de la voie auquel elle est destinée. La responsabilité de la personne publique en charge de sa gestion peut être engagée en cas de dommage du fait d'une absence de réseau ou d'un dysfonctionnement des réseaux caractérisant un défaut de conception ou d'entretien normal de l'ouvrage public (v. ci-dessous) ;

- l'établissement et l'entretien de réseaux d'assainissement constituent une dépense obligatoire pour les communes (CGCT, art. L. 2321-2, 16°) ou les collectivités compétentes en matière d'assainissement : les eaux pluviales sont concernées à ce titre lorsqu'elles sont collectées dans les réseaux unitaires.

Une note d'information du 13 juillet 2016 relative aux incidences de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République sur l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les établissements publics de coopération intercommunale, précise la compétence « assainissement ».

Celle-ci inclut la gestion des eaux pluviales, dès lors que les compétences « eau » et « assainissement » sont transférées de façon globale. Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'assainissement sont d'ores et déjà « tenus d'assurer un service d'évacuation et de traitement des eaux pluviales », à l'exception des communautés de communes qui ne seront tenues de cette gestion qu'à compter du 1^{er} janvier 2018.

Service public de gestion des eaux pluviales

La commune ou l'établissement public compétent chargé du service public de gestion des eaux pluviales urbaines doit définir « les éléments constitutifs du système de gestion des eaux pluviales urbaines en distinguant les parties formant un réseau unitaire avec le système de collecte des eaux usées et les parties constituées en réseau séparatif. Ces éléments comprennent les installations et ouvrages, y compris les espaces de rétention des eaux, destinés à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales ».

Elle doit également assurer « la création, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et l'extension de ces installations et ouvrages ainsi que le contrôle des dispositifs évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans ces ouvrages publics. Lorsqu'un élément du système est également affecté à un autre usage, le gestionnaire du service public de gestion des eaux pluviales urbaines recueille l'accord du propriétaire de cet ouvrage avant toute intervention » (CGCT, R. 2226-1).

Gestion des eaux pluviales urbaines et fiscalité

La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, modifiée par la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010, a créé le service public de gestion des eaux pluviales urbaines. Elle a, par ailleurs, permis aux communes (ou EPCI ou syndicat mixte, selon compétences) d'instaurer une taxe pour la gestion des eaux pluviales, assise sur la superficie cadastrale des terrains. Son assiette et les différentes possibilités d'abattement destinées à inciter les propriétaires concernés à utiliser des techniques alternatives pour l'évacuation des eaux pluviales, l'ont cependant complexifiée et les communes ont été peu enclines à l'instaurer. La loi du 30 décembre 2014 de finances pour 2015 a finalement abrogé ce dispositif, réorganisé sans son dispositif fiscal par le décret n° 2015-1039 du 20 août 2015 relatif au service public de gestion des eaux pluviales urbaines.

Zonages spécifiques

Les communes ou leurs établissements publics doivent délimiter, après enquête publique :

- les zones d'assainissement collectif où elles sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques et le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation de l'ensemble des eaux collectées. Ces zones ne concernent toutefois les eaux pluviales que dans la mesure où le réseau d'assainissement peut les collecter (réseau unitaire) ;
- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement [la jurisprudence a considéré que si la victime d'une inondation invoque ces dispositions pour établir une faute de la commune, elle doit démontrer « l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice qu'elle estime avoir subi et l'absence de délimitation par la collectivité d'une zone où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement » : CAA Douai, 28 nov. 2012, req.n°12DA00535] ;
- les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement (CGCT, art. L. 2224-10, 1°, 3° et 4°).

Il appartient aux communes et groupements compétents, qui disposent sur ce point d'un large pouvoir d'appréciation, de délimiter les zones d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif en tenant compte de la concentration de la population et des activités économiques productrices d'eaux usées sur leur territoire, de la charge brute de pollution organique présente dans les eaux usées, ainsi que des coûts respectifs des systèmes d'assainissement collectif et non collectif et de leurs effets sur l'environnement et la salubrité publique. Toutefois lorsque tout ou partie du territoire d'une commune est compris dans une agglomération d'assainissement dont les populations et les activités économiques produisent des eaux usées dont la charge brute de pollution organique est supérieure à 120 kg par jour, la commune est tenue d'équiper cette partie du territoire d'un système de collecte des eaux usées (CE, 17 oct. 2014, Association cadre de vie et environnement de Lamorlaye et a., req. n° 364720).

Ces zones peuvent faire l'objet d'une délimitation par le règlement du plan local d'urbanisme (C. urb. L. 151-24), qui permet d'imposer, au constructeur sollicitant une autorisation d'urbanisme, une obligation de réaliser des réseaux d'eaux pluviales ainsi qu'une obligation de raccordement et de rejet.

Domanialité publique

Dès lors qu'un réseau unitaire ou séparatif appartenant à une personne publique collecte des eaux pluviales de voirie, il concourt au bon usage du domaine public routier et constitue un accessoire indissociable de la voie publique. Il relève alors du domaine public routier, dont il bénéficie du régime de protection (contravention de voirie routière) et qui impose également des obligations spécifiques (établissement et maintien en bon état d'entretien), voir fiche GDPR06 - Droits et obligations des riverains de la voie publique.

Ce réseau relève également du domaine public dès lors que, participant au service public de collecte et de transport des eaux pluviales urbaines, il a fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service, c'est-à-dire un aménagement consubstantiel au service, sans lequel ce service ne pourrait pas être réalisé (soit la réalisation du réseau lui-même). Ce réseau relève du domaine public routier s'il en constitue l'accessoire au sens précédemment envisagé, c'est-à-dire qu'il participe du bon usage de ce domaine public routier en évitant la présence d'eaux pluviales qui rendrait celui-ci impraticable ou dangereux ou l'affecterait dans sa structure.

Compétences

La collectivité compétente pour réaliser la voirie est également compétente pour réaliser les éléments accessoires qui participent à la fonctionnalité de cette voie, soit l'établissement et l'entretien d'un réseau d'eaux pluviales.

À ce titre, une intercommunalité qui aménage une voie peut être amenée à réaliser le réseau d'eaux pluviales et à en assurer la gestion.

Il faut toutefois tenir compte de l'hypothèse où la compétence « assainissement » relèverait d'une autre collectivité. Dans ce cas, la collectivité affectataire de la voie doit demander à la collectivité en charge du réseau d'assainissement (ou à son concessionnaire/délégué) l'autorisation de l'utiliser pour la collecte des eaux pluviales issues de la voirie, qu'il s'agisse d'un réseau unitaire comme d'un réseau séparatif.



Avaloir

À ce titre :

- un EPCI à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communal après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public. Par dérogation, il peut, en matière d'assainissement collectif ou non collectif, transférer toute compétence à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire (CGCT, art. L. 5211-61) ;
- la communauté de communes peut retenir tout ou partie de l'assainissement au titre d'une des compétences optionnelles obligatoires qu'elle doit choisir (CGCT, art. L. 5214-16 et L. 5214-23-1) ;
- la communauté d'agglomération peut, au titre d'une des compétences optionnelles obligatoires qu'elle doit choisir, retenir l'assainissement des eaux usées. « Si des mesures doivent être prises pour assurer la maîtrise de l'écoulement des eaux pluviales ou des pollutions apportées au milieu par le rejet des eaux pluviales, la collecte et le stockage de ces eaux ainsi que le traitement de ces pollutions dans les zones délimitées par la communauté en application des 3° et 4° de l'article L. 2224-10 II.2° (CGCT, art. L. 5216-2 II.2°) » ;
- la communauté urbaine exerce de plein droit la compétence « assainissement » (CGCT, art. L. 5215-20 et L. 5215-20-1) ;
- la métropole exerce de plein droit la compétence « assainissement » (CGCT, art. L. 5217-4). Les modalités de répartition des compétences entre collectivités ont été précisées par la note ministérielle d'information du 13 juillet 2016 précitée.



Bassin de rétention

Source : ATTF

Raccordement des riverains

Contrairement à ce qu'impose le régime des eaux usées (C. santé publique, art. L. 1331-1), il n'existe pas d'obligation générale de raccordement en ce qui concerne les eaux pluviales.



Boîte de branchement - Source : ATTF

Ce raccordement peut cependant être prévu par le règlement du service d'assainissement ou par des documents d'urbanisme et imposé à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, éventuellement sous réserve du respect de conditions techniques.

Documents d'urbanisme

Le droit de l'urbanisme intègre de nombreuses dispositions en matière d'eau pluviale, qui permettent d'imposer au demandeur d'une autorisation d'urbanisme des prescriptions relatives au raccordement au réseau d'eaux pluviales.

D'une manière générale, « les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer ... la diversité des fonctions urbaines ... en tenant compte en particulier... de la gestion des eaux [et de] la préservation de la qualité de l'eau, [de] la prévention des risques naturels prévisibles [et] des pollutions et des nuisances de toute nature » (C. urb., art. L. 101-2).

À ce titre, le règlement de zone du plan local d'urbanisme peut :

- « fixer les conditions de desserte par les... réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements » (C. urb., art. L. 151-38 et 39 et R. 151-49) ;
- « délimiter les zones visées à l'article L. 2224-10 CGCT concernant l'assainissement et les eaux pluviales » (C. urb., art. L. 151-24).

Ainsi, par exemple,

« Les eaux pluviales provenant des toitures et surfaces imperméabilisées doivent être prioritairement infiltrées sur la parcelle. Les eaux excédentaires, non absorbées, doivent être dirigées vers les fossés et les canalisations du réseau collectif prévu à cet effet, conformément à la réglementation en vigueur. Lors de l'aménagement d'ensemble de zones nouvelles, la qualité des eaux sera la classe 1B des eaux superficielles. La réalisation de bassins de retenue (secs et paysagers) sera recherchée toutes les fois où cela est techniquement réalisable. En cas d'existence d'un

réseau collecteur d'eaux pluviales, les aménagements réalisés sur le terrain devront garantir l'écoulement des eaux pluviales dans ce réseau. Tout aménagement réalisé sur un terrain doit être conçu de façon à ne pas faire obstacle au libre écoulement des eaux pluviales » (PLU de Saint-Jean-de-Beauregard, Art A4).

ou

« Les aménagements réalisés sur tout terrain devront être tels qu'ils garantissent l'écoulement des eaux pluviales dans le réseau collectant les eaux » (CAA Paris, 23 avr. 1998, Cne des Lilas, req. n° 96PA00702).

Autorisations d'urbanisme

Le code de l'urbanisme prévoit que « Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols [et à] l'assainissement des constructions » (C. urb., art. L. 421-6).

Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme opposable ou document en tenant lieu, les dispositions supplétives du règlement national d'urbanisme permettent d'imposer le raccordement des réseaux d'eau pluviale et la nature des rejets. Ainsi, à l'occasion de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, la collecte et l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement « doivent être assurés dans des conditions conformes aux règlements en vigueur » (C. urb., art. R. 111-8).

Par ailleurs, « Les eaux résiduaires industrielles et autres eaux usées de toute nature qui doivent être épurées, ne doivent pas être mélangées aux eaux pluviales (...) qui peuvent être rejetées en milieu naturel sans traitement. Cependant, ce mélange est autorisé si la dilution qui en résulte n'entraîne aucune difficulté d'épuration » (C. urb., art. R. 111-12).

Ces dispositions des articles R. 111-8 et R. 111-12 ne sont cependant pas d'ordre public et ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu. Ces contraintes doivent donc être réglées par ce document de façon à pouvoir être imposées à l'occasion de la délivrance des autorisations d'occupation des sols.

Il faut cependant se garder de confondre les autorisations : l'autorisation d'urbanisme qui impose le raccordement au réseau n'autorise pas la réalisation matérielle de ce réseau. Le bénéficiaire du permis de construire ou du permis d'aménager doit en effet solliciter une autorisation de raccordement et de travaux sur voirie et satisfaire aux conditions qui lui seront imposées dans ce cadre, sur le fondement du règlement sanitaire départemental et du règlement du service d'assainissement ou de tout autre disposition définie par la commune ou l'affectataire pour l'utilisation du réseau d'eaux pluviales.

Obligations sanitaires

Le règlement sanitaire départemental impose diverses obligations en matière d'eaux pluviales :

« L'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées doit pouvoir être assurée en permanence. (...) Il est interdit d'évacuer des eaux vannes dans les ouvrages d'évacuation d'eaux pluviales et réciproquement. Par dérogation de l'autorité sanitaire, seule l'évacuation d'eaux ménagères peut être tolérée dans lesdits ouvrages lorsque le système d'égout public le permet » (art. 42).

Cette disposition, qui constitue une norme de référence pour la délivrance des autorisations d'urbanisme au même titre que les prescriptions du code de l'urbanisme ou du règlement de zone du plan local d'urbanisme, permet ainsi d'imposer un raccordement au réseau.

Ce dispositif est par ailleurs complété par le fait que :

« Les ouvrages d'évacuation (gouttières, chéneaux, tuyaux de descente) doivent être maintenus en bon état de fonctionnement et d'étanchéité. Ils sont nettoyés autant qu'il est nécessaire et notamment après la chute des feuilles. Il est interdit de jeter des débris et autres immondices de toute nature dans ces ouvrages et d'y faire aucun déversement, sauf dans les conditions définies à l'article 42 (...) pour les eaux ménagères évacuées dans des descentes pluviales (art. 29.1.) ».

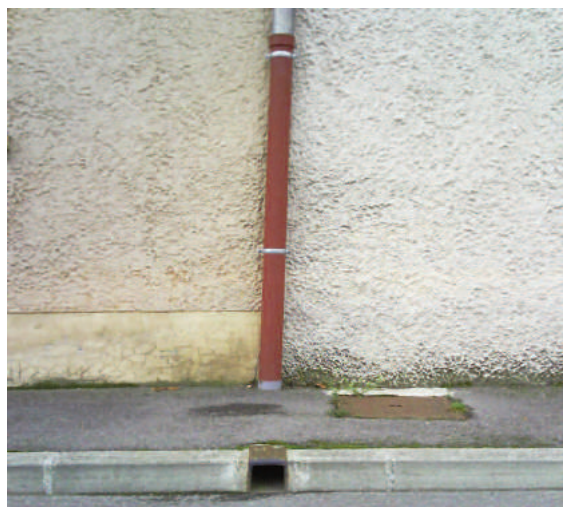
Les communes et EPCI ont par ailleurs l'obligation d'établir pour le service d'assainissement dont ils sont responsables « un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires » (CGCT, art. L. 2224-12).

Ce règlement, applicable aux usagers des réseaux communaux de collecte, peut par exemple prévoir :

« Les descentes de gouttières qui sont, en règle générale, fixées à l'extérieur des bâtiments, doivent être complètement indépendantes et ne doivent servir en aucun cas à l'évacuation des eaux usées » (Communauté de communes de Mimizan, règlement du service d'assainissement collectif, art. 36).

ou

« Seules sont susceptibles d'être déversées dans le réseau pluvial : les eaux pluviales, les eaux de pompes à chaleur, les eaux de refroidissement à une température inférieure à 30°C, certaines eaux résiduaires industrielles prétraitées ou non mais dont la qualité est telle qu'il est inutile de les diriger vers un ouvrage d'épuration (cette catégorie de rejet sera définie dans la convention entre l'établissement industriel et la commune) » (Le Chesnay, règlement du service d'assainissement, art. 4).



Descente de toiture et gargouille

Source : ATTF

Réalisation matérielle

La réalisation des réseaux d'eaux pluviales concomitante à celle de la voirie ne pose pas de difficultés particulières, sous réserve d'obtenir les autorisations nécessaires du gestionnaire de la voie.

Il faut également obtenir une permission de voirie lorsque leur réalisation intervient postérieurement à l'existence de la voie (ou trottoir) sous laquelle ils doivent être ou sont implantés et respecter les prescriptions en matière de coordination de travaux.

Cette réalisation est facilitée par l'existence d'une servitude d'utilité publique établie par la loi n° 62-904 du 4 août 1962 instituant une servitude sur les fonds privés pour la pose des canalisations publiques d'eau et d'assainissement au profit des collectivités publiques, des établissements publics ou des concessionnaires de service public qui entreprennent des travaux d'établissement de canalisation d'eau potable ou d'évacuation d'eaux usées ou pluviales (C. rural et pêche maritime, art. L. 152-1 et R. 152-1 s.).

Code de la voirie routière

art. L. 113-2 : « 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 ».

art. R. 116-2 : « Seront punis d'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe [1 500 euros maximum - 3 000 euros, en cas de récidive] 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...
- 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...
- 6° Sans autorisation préalable, auront exécuté un travail sur le domaine public routier »

Cette servitude leur confère en effet le droit d'établir à demeure des canalisations souterraines dans les terrains privés non bâtis, excepté les cours et jardins attenants aux habitations.

Cette servitude, qui, à défaut d'accord amiable, est établie par arrêté préfectoral pris après enquête publique, ouvre droit à une indemnité à la charge de son bénéficiaire.

Indépendamment de la permission de voirie, toute demande de branchement au réseau public donne lieu à une convention de déversement, ce qui permet ainsi au service gestionnaire d'imposer à l'usager les caractéristiques techniques des branchements et, le cas échéant, la réalisation et l'entretien de dispositifs de prétraitement des eaux avant rejet dans le réseau public, si nécessaire le



Source : ATTF

Pose de réseau

débit maximum à déverser dans le réseau, et l'obligation de réaliser et d'entretenir sur son terrain un dispositif destiné à limiter ou étaler dans le temps les apports pluviaux dépassant les capacités d'évacuation du réseau public.

Protection des réseaux

Les réseaux d'eaux pluviales font partie des réseaux protégés au titre des articles L. 554-1 s. et R. 554-1 s. du code de l'environnement relatifs notamment à la sécurité des réseaux souterrains de transport ou de distribution, et qui visent les canalisations « contenant des eaux usées domestiques ou industrielles ou des eaux pluviales ».

Ne seront abordés ici que les droits et obligations de l'exploitant du réseau, dans leur configuration issue de l'ordonnance n°2016-282 du 10 mars 2016 relative à la sécurité des ouvrages de transport et de distribution.

Principe

Dans ce cadre, les travaux réalisés à proximité des ouvrages constituant ces réseaux souterrains sont effectués dans des conditions qui ne sont pas susceptibles de porter atteinte à leur intégrité, sécurité ou continuité de fonctionnement, à l'environnement, à la sécurité des travailleurs et des populations situées à proximité du chantier ou à la vie économique (C. environnement, art. L. 554-1, I). Lorsque des travaux sont réalisés à proximité d'un de ces réseaux (réforme DT-DICT), « des dispositions techniques et organisationnelles sont mises en œuvre, dès le début du projet et jusqu'à son achèvement, sous leur responsabilité et à leurs frais, par le responsable du projet de travaux, par les exploitants des réseaux et par les entreprises exécutant les travaux » (C. environnement, art. L. 554-1, II).

Obligation d'informer

Des obligations spécifiques pèsent sur les responsables de projet de travaux et les exécutants qui envisagent la réalisation de travaux dans ou à proximité de l'emprise des travaux d'un ou plusieurs de ces ouvrages souterrains. Celles-ci peuvent comprendre :

- consultation du guichet unique ;
- envoi d'une déclaration des travaux auprès des

exploitants d'ouvrages en service et dont la zone d'implantation est touchée par l'emprise des travaux ;

- investigations ou actions de localisation des ouvrages en amont des travaux lorsque la position des ouvrages n'est pas connue avec une précision suffisante, mise en place de précautions particulières à l'occasion des travaux et déclaration, par son auteur, de tout dommage ou dégradation causé à un ouvrage auprès de son exploitant.

Les responsables de projet de travaux doivent également prendre des mesures contractuelles pour que les entreprises qui exécutent les travaux ne subissent pas de préjudice lié au respect de ces obligations notamment en cas de découverte fortuite d'un ouvrage durant le chantier ou en cas d'écart notable entre les informations relatives au positionnement des ouvrages communiquées avant le chantier par le responsable du projet de travaux et la situation constatée au cours du chantier. Ils supportent aussi toutes les charges induites par la mise en œuvre de ces mesures.

De son côté, l'exploitant est tenu d'apporter, sous sa responsabilité, toutes informations utiles pour que les travaux soient exécutés dans les meilleures conditions de sécurité, notamment celles relatives à la localisation des ouvrages existants considérés et celles relatives aux précautions spécifiques à prendre selon la nature des opérations prévues et selon la nature, les caractéristiques et la configuration de ces ouvrages. Le cas échéant, il signale les dispositifs importants pour la sécurité qui sont situés dans l'emprise des travaux. Il peut également signaler que cet ouvrage présente une criticité particulière (qui peut être liée aux missions de service public que l'ouvrage permet de remplir), en raison de la probabilité d'occurrence de dommages susceptibles d'affecter l'ouvrage et de la gravité des conséquences que pourraient engen-

drer de tels dommages, justifiant que cet ouvrage soit assimilé à un réseau sensible pour la sécurité. En tout état de cause, en cas d'urgence liée à la sécurité lors de travaux ou activités effectués à proximité de ces canalisations, l'autorité administrative compétente peut décider de les suspendre.

L'exploitant du réseau peut apporter tout ou partie des informations nécessaires, notamment celles relatives à la localisation de l'ouvrage, dans le cadre d'une réunion sur site. Il peut profiter de cette réunion pour effectuer sous sa responsabilité des mesures de localisation de la partie de son ouvrage située dans l'emprise du projet de nature à lever toute incertitude sur la localisation géographique du réseau susceptible de remettre en cause le projet de travaux ou la sécurité, ou de modifier les conditions techniques ou financières de leur réalisation. Il doit par ailleurs indiquer si une modification ou une extension de son ouvrage est envisagée, à peine d'engager sa responsabilité en cas de retard dommageable dans les travaux, du fait que ce retard n'aurait pas pu être intégré dans le calendrier des travaux. Le coût des investigations est supporté en totalité par le responsable du projet lorsque l'incertitude sur la localisation de l'ouvrage est inférieure ou égale à 1,50 m, ou réparti à égalité entre celui-ci et l'exploitant de l'ouvrage concerné dans le cas contraire. Toutefois, le coût des investigations est supporté en totalité par l'exploitant lorsque le résultat des investigations met en évidence une classe de précision effective moins bonne que celle qu'il avait annoncée en réponse à la déclaration de projet de travaux ou, dans le cas de travaux exécutés dans l'intérêt du domaine routier, lorsque la réalisation des investigations complémentaires a pour cause l'inobservation, à l'occasion de l'implantation de l'ouvrage, d'une disposition du règlement de voirie relative au récolement des ouvrages implantés dans l'emprise du domaine routier. Le résultat des investigations est ajouté aux réponses des exploitants d'ouvrages, selon le cas dans le dossier de consultation des entreprises ou dans le marché de travaux. Il est également porté, par le responsable du projet, à la connaissance des exploitants des ouvrages.

Mesures de prévention lors des travaux

Si des ouvrages sont découverts après la commande ou après la signature du marché d'exécution de travaux et sont susceptibles d'être sensibles pour la sécurité, l'exécutant des travaux ou, en cas de carence, le responsable du projet doit surseoir aux travaux adjacents jusqu'à la décision du responsable du projet. Si des investigations complémentaires sont effectuées, leur résultat est porté à la connaissance des exploitants des ouvrages concernés s'ils ont pu être identifiés, ou dans le cas contraire, au guichet unique.

Avant de répondre aux déclarations d'intention de commencement de travaux, les exploitants d'ou-

vrages en service sensibles pour la sécurité évaluent, lorsque l'ouvrage ne comporte pas de dispositif automatique ou manœuvrable à distance de mise en sécurité, la stratégie de mise en sécurité de l'ouvrage qu'il faudrait appliquer en cas d'incident et :

- identifient les organes de coupure susceptibles d'être manœuvrés en cas d'incident ; ces organes sont mentionnés dans la réponse à la déclaration d'intention de commencement de travaux dès lors qu'ils sont situés dans l'emprise des travaux prévus ; toutefois, seules les personnes dûment autorisées par les exploitants d'ouvrages peuvent manœuvrer ces organes ;
- prennent, le cas échéant, des dispositions complémentaires visant à permettre une mise en sécurité plus efficace et rapide, en fonction de la configuration du chantier ou des risques d'atteinte.

L'exécutant des travaux est tenu d'aviser l'exploitant de l'ouvrage dans les plus brefs délais en cas de dégradation, même superficielle, d'un ouvrage en service, de déplacement accidentel de plus de 10 cm d'un ouvrage souterrain en service flexible, ou de toute autre anomalie.

Cette obligation peut être satisfaite par l'établissement d'un constat contradictoire entre l'exécutant des travaux et l'exploitant de l'ouvrage concerné par le sinistre ou l'anomalie.

Calendrier d'application

1^{er} avril 2012 : les responsables de projets de travaux et les exécutants de travaux peuvent appliquer par anticipation les dispositions, respectivement, de l'article R. 554-20 et de l'article R. 554-24 du code de l'environnement (consultation du guichet unique).

1^{er} juillet 2012 : substitution de la nouvelle réglementation DT/DICT à celle établie par le décret n° 91-1147 du 14 octobre 1991. Les maîtres d'ouvrage et les entreprises de travaux ont l'obligation de consulter le guichet unique préalablement à tous travaux.

1^{er} janvier 2013 : entrée en vigueur du régime des sanctions.

30 juin 2013 : date limite d'enregistrement cartographique des zones d'implantation des réseaux.

1^{er} juillet 2013 : obligation de prendre en compte le résultat des investigations complémentaires dans la cartographie des réseaux et obligation d'investigations pour les branchements électriques non pourvu d'affleurement.

1^{er} janvier 2017 : obligation d'attestation de compétences pour les encadrants de projets, encadrants de chantiers et conducteurs de travaux et obligation de certification pour les prestataires en cartographie.

1^{er} janvier 2019 : date limite pour la définition des fonds de plan et tracés géoréférencés pour les réseaux sensibles enterrés en unités urbaines.

1^{er} janvier 2026 : date limite pour la définition des fonds de plan et tracés géoréférencés pour les réseaux sensibles enterrés pour les réseaux situés hors des zones urbaines.

Entretien / Nettoyement

Sur le fondement de son pouvoir de police de l'ordre public, le maire peut imposer aux riverains l'obligation de nettoyer les caniveaux au droit de leur immeuble (CE, 15 oct. 1980, Garnotel, req. n° 16199) (voir fiche 06 - Droits et obligations des riverains de la voie publique).

L'entretien des caniveaux est à la charge du gestionnaire de la voie, alors que l'entretien des réseaux est à la charge de leur gestionnaire.

Toutefois, en règle générale, le balayage et le nettoyage des caniveaux à l'occasion de l'entretien des réseaux d'égouts pour faciliter l'évacuation des eaux de ruissellement sont réalisés par l'exploitant du service public de l'eau ou les personnes qui fournissent ces prestations en exécution d'un contrat conclu avec l'exploitant de ce service.

Ce qu'il ne faut pas confondre avec les prestations relatives à la fourniture et à l'évacuation de l'eau effectuées dans le cadre de la gestion du service public de l'eau :



Caniveau avec grille

Source : ATTF

les opérations de balayage des caniveaux, quelle que soit leur incidence sur l'écoulement des eaux de ruissellement, ne sont pas réalisées à l'occasion de l'entretien des égouts mais dans le cadre des prestations contractuelles d'entretien courant de la voirie communale et, de ce fait, ne peuvent être regardées comme effectuées ni par un exploitant ou un mandataire du service de l'eau et de l'assainissement, ni par un co-contractant de l'exploitant du service, quand bien même ce service serait exploité en régie directe par les communes, dès lors que le contrat conclu avec ces communes n'indique pas que la société intervient dans le cadre de l'accomplissement, même partiel, de la mission de distribution des eaux par la commune (CAA Versailles, 18 janv. 2005, Sté Sépur, req. n° 02VE02485).

- Comme l'a admis la jurisprudence, à propos d'infiltrations dans une propriété privée du fait du défaut de nettoyage d'une route départementale : si les désordres provenant de l'engorgement des caniveaux en cas de forte pluie, en raison de la stagnation de débris résultant d'un défaut d'entretien et de la présence d'une contre-pente empêchant l'écoulement des eaux et si cette contre-pente est due à un défaut d'exécution imputable à la société mandatée pour les réaliser, il y a faute du département pour défaut d'entretien des caniveaux (en l'occurrence, responsable de la moitié des conséquences dommageables du désordre) (CAA Lyon, 2 févr. 2012, Départ. de Haute-Savoie, req. n° 10LY02517).

Responsabilités

Causes de responsabilité

La responsabilité peut naître :

- de l'**absence de réseaux d'eaux pluviales**, qui caractérise un défaut de conception de la voie et qui peut causer des dommages aux propriétés riveraines ou en aval de la voie du fait du déversement des eaux qu'elle draine ;
- du **défaut de conception des réseaux** (sous-dimensionnement, vice d'implantation...) :
 - qui ne parviennent pas à collecter toutes les eaux pluviales qui s'écoulent ainsi sur les propriétés en aval et causent des dommages, sauf le cas particulier de phénomènes météorologiques exceptionnels ;
 - ou
 - qui provoquent un affaissement de la chaussée ou d'un trottoir sous lesquels ils sont implantés.
- du **dysfonctionnement des réseaux**, du fait d'un **défaut d'entretien normal**, qui peut entraîner des dommages aux propriétés riveraines ou en aval ;
- du **défaut de nettoyage des caniveaux et grilles**, qui traduit un défaut d'entretien normal.

Personne responsable

S'agissant d'un dommage lié à un ouvrage public (dommage auquel peut être assimilée l'absence d'ouvrage), l'action doit être dirigée contre la personne publique en charge de la réalisation et de l'entretien de cet ouvrage (en règle générale, la collectivité qui en est propriétaire), même si elle les a confiés à un tiers.

- À propos d'une personne victime d'une chute sur la voie publique alors qu'elle marchait sur le trottoir d'une commune, accident provoqué par la présence d'une bouche d'égout mal refermée : « *s'il est vrai que la rue Francis de Pressencé est une voie départementale et que les trottoirs bordant les voies publiques présentent, dans leur ensemble, le caractère de dépendances de ces voies, il ressort de l'instruction, et n'est pas sérieusement contesté par la [commune], que la bouche d'égout mentionnée plus haut constitue un accessoire du réseau communal d'évacuation des eaux pluviales ; que, par suite, l'entretien de cette bouche d'égout incombe à la commune et non au département* ». Cette chute ayant été causée par le caractère instable de la plaque de la bouche d'égout consécutif à un défaut de fermeture : « *cette circonstance révèle un défaut d'entretien normal du domaine public de nature à engager la responsabilité de la [commune] dans l'accident survenu* » (CAA Versailles, 29 déc. 2009, Cne d'Aubervilliers, req. n° 08VE02787).

- À propos de l'indemnisation des préjudices résultant des travaux de voirie exécutés en bordure d'une propriété à l'occasion de l'aménagement d'une route départementale dans la commune : les riverains des voies publiques ont la qualité de tiers par rapport aux travaux publics d'aménagement ou de réfection de ces voies. S'ils subissent un dommage à cette occasion, il incombe à la collectivité maître d'ouvrage, même en l'absence de toute faute de sa part, d'en assurer l'indemnisation à la condition pour le demandeur d'établir le caractère anormal et spécial du préjudice qu'il invoque et le lien de causalité présenté avec les travaux publics litigieux. En l'occurrence, l'eau captée par le caniveau-grille installé devant la porte de l'entrée de la cave du riverain s'infiltrer en partie, à travers le sol, dans la cave de l'intéressé et l'humidité qui en résulte constitue un préjudice anormal pour lui. La commune est condamnée à indemniser le demandeur, sans pouvoir se prévaloir d'une faute de l'État : l'ingénieur de la direction départementale de l'équipement en charge du suivi des travaux avait, en effet, par courrier adressé au maire, suggéré la mise en place d'une canalisation d'évacuation des eaux du caniveau-grille mais sa proposition n'a pas été suivie d'effets (CAA Nancy, 21 mars 2005, Commune de Saint-Benoît-sur-Seine, req. n° 02NC00664).

Toutefois, une dissociation peut être effectuée entre la propriété de l'ouvrage et la charge de son entretien, la responsabilité incombant alors à la collectivité en charge de ce dernier, sauf à démontrer qu'il s'agit d'un problème de conception auquel l'entretien normal ne permettait pas de remédier.

Il faut par ailleurs tenir compte de la situation antérieure de la propriété riveraine, notamment si elle était déjà exposée au ruissellement des eaux pluviales. Ainsi, la responsabilité de la collectivité ne peut pas être mise en cause dès lors « que les eaux pluviales provenant du chemin rural n° 14 étaient, dès avant la pose d'une buse d'une longueur de 6,50 mètres, collectées par un fossé latéral et acheminées gravitairement le long du chemin en direction du terrain du requérant » (CAA Lyon, 5 juin 2014, req. n° 12NT02521).

Il faut également tenir compte des conditions nouvelles et de l'obligation qu'à la victime de rapporter que le dommage dont elle se plaint est bien lié aux travaux. Ce qui n'est pas le cas si elle ne parvient pas à démontrer que « dans la période postérieure à l'acquisition de sa propriété, le ravinement dont se plaint M. B... se serait aggravé du fait de l'état des lieux existant ou aurait été provoqué par un nouvel aménagement de l'ouvrage ni que ce ravinement excéderait les inconvénients normaux auxquels sont exposés les riverains de fossés d'écoulement des eaux qui doivent supporter l'écoulement naturel des fonds supérieurs canalisés par un ouvrage public » (même arrêt).

Collection

Références

ISSN : 2276-0164

2016 / 69

mise à jour
novembre 2016

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffly, ATTF - Claude Faure, AITF
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts

Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

catalogue.territoires-ville.cerema.fr.

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.
Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :
catalogue.territoires-ville.cerema.fr

Vos contacts

Cerema Territoires et ville

Nicolas Furmanek - VOI/CGR

Tél. +33 (0)4 72 74 58 54
nicolas.furmanek@cerema.fr

Secrétariat - VOI

Tél. +33 (0)4 72 74 59 61
voi.DtecTV@cerema.fr

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

© 2016 - Cerema - La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

ISSN : 2276-0164

ISBN : 978-2-37180-165-3



Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr

Cerema Territoires et ville - 2, rue Antoine Charial - CS 33927 - 69426 LYON cedex 03 - Tél. : +33 (0)4 72 74 58 00

Siège social : Cité des mobilités – 25 avenue François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30