

20 FEV. 2006

LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIREDIRECTION GENERALE
DES COLLECTIVITES LOCALESSOUS-DIRECTION
DES COMPETENCES ET
DES INSTITUTIONS LOCALESBUREAU DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT, DE L'URBANISME
ET DE L'HABITAT

AFFAIRE SUIVIE PAR :

Pascal MATHIEU
Florence RACINE
Tél : 01.46.52.09.21
Télécopie : 01.49.27.49.79LE MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME
ET DE LA MERDIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT
ET DE LA CONSTRUCTION

SERVICE DE L'AMENAGEMENT ET DE L'URBANISME

SOUS DIRECTION DES METIERS DE L'AMENAGEMENT

BUREAU DE L'INGENIERIE D'APPUI TERRITORIAL

AFFAIRE SUIVIE PAR :

M. François HOFF
T2L / 01.40.81.96.22

MCT|B06|001022|4

à Madame et Messieurs les Préfets de Région,
Préfets des départements
et Mesdames et Messieurs les Préfets de départements

Objet : Assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement.

Réf : Circulaire n° NOR/INT/BO500105C du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre.

La présente circulaire a pour objet de préciser l'assistance qui peut être apportée par les services des DDE aux communes et à leurs groupements en matière de définition de l'intérêt communautaire dans le domaine de la voirie.

L'article 164 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifié par l'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, a fixé l'échéance du 18 août 2006 pour la définition de l'intérêt communautaire en modifiant les articles L.5214-16, L.5215-20 et L.5216-5 du code général des collectivités territoriales.

Une définition rigoureuse de l'intérêt communautaire est une nécessité afin de renforcer l'efficacité des interventions des groupements et la cohérence de leurs actions.

.../...

Une détermination du périmètre de la compétence « voirie » basée sur une approche prenant en compte l'aspect qualitatif doit en particulier être recherchée. La clarification de l'intérêt communautaire permettra en outre de rendre plus lisible pour les citoyens le champ d'intervention respectif des communes et des groupements dans l'exercice de cette compétence.

Pour cela, la circulaire ministérielle du 23 novembre 2005 susvisée a défini des critères possibles pour la définition de l'intérêt communautaire et a indiqué, en matière de voirie, l'intérêt de recourir aux services du Ministère de l'Équipement en charge de l'ATESAT (Assistance Technique fournie par les services de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire) pour les communes et les EPCI.

En effet, l'article 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, modifiée par l'article 1^{er} de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), édicte le principe selon lequel les prestations de services fournies par les services de l'État au profit des communes et des groupements qui ne disposent pas de moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences notamment en voirie, ne relèvent pas du droit de la commande publique mais d'un régime particulier, l'ATESAT.

Ce cadre juridique a permis l'exercice par les services de l'Équipement de prestations définies et régulières en matière de voirie auprès de plus de 30 000 communes et de leurs groupements.

Ainsi, tant par leur compétence technique que par la connaissance qu'ils ont acquises des réseaux communaux, les directions départementales de l'Équipement sont amenées à jouer un rôle essentiel dans le conseil auprès des collectivités territoriales et de leurs groupements pour la définition de l'intérêt communautaire dans le domaine de la voirie :

- pour les communes et groupements éligibles à l'ATESAT, ces services déconcentrés permettent d'offrir un soutien dans la mise en œuvre effective de l'obligation faite par la loi du 13 août 2004 de la définition de l'intérêt communautaire dans le domaine de la voirie ; une des missions proposée par l'ATESAT consiste en effet en une assistance à la définition des compétences à transférer en matière de voirie ;
- pour les collectivités non éligibles à l'ATESAT, ces services peuvent proposer des prestations d'aide à la définition de l'intérêt communautaire dans le cadre du champ concurrentiel.

Par ailleurs, le recours à ces prestations est de nature à garantir l'optimisation de la gestion du domaine public routier, tant pour les communes que pour leurs groupements bénéficiant du transfert de la compétence voirie.

Il offre aussi la possibilité pour les groupements de bénéficier d'une aide à la mise en œuvre de l'exercice de cette nouvelle compétence puisque les services de l'Équipement peuvent proposer, dans le cadre de l'ATESAT notamment, une prestation d'aide à la mise en place d'un service technique.

Pour que cette définition de l'intérêt communautaire puisse se dérouler dans des conditions optimales, il semble utile de rappeler le cadre réglementaire à connaître pour guider les groupements dans les choix de leur intérêt communautaire.

A cet égard, vous trouverez en annexe à la présente circulaire, les quatre fiches suivantes :

- annexe 1 : Rappel du cadre juridique de l'ATESAT
- annexe 2 : Les éléments constitutifs de la voirie
- annexe 3 : La détermination de l'intérêt communautaire en matière de voirie
- annexe 4 : Les impacts juridiques du transfert de la compétence voirie à un EPCI.

Nous vous demandons donc de veiller à ce que l'information des communes quant aux possibilités qu'elles ont de recourir aux services du Ministère de l'Équipement soit assurée, et plus particulièrement pour celles bénéficiant d'une convention ATESAT.

Les prestations ainsi effectuées par les services de l'équipement ne font naturellement pas obstacle à la fonction générale de conseil et d'appui aux collectivités territoriales et à leurs groupements assurée par les préfetures et les sous-préfetures qui devront être informées de la réalisation des présentes missions.

Nous vous invitons à nous faire part des difficultés quant à la mise en œuvre de cette circulaire et vous précisons que nos services restent à votre disposition pour vous apporter toutes informations complémentaires.

Le Ministre délégué aux collectivités territoriales
Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur Général des Collectivités Locales



Dominique SCHMITT

Le Ministre des Transports, de
l'Équipement,
Du Tourisme et de la Mer
Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur Général de l'Urbanisme,
de l'Habitat et de la Construction

Le Directeur,
Adjoint au Directeur Général de
l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Pascal LELARGE

ANNEXE 1 : Rappel du cadre juridique de l'ATESAT

① L'éligibilité des communes et de leurs groupements à l'ATESAT est déterminée en fonction de critères physiques et financiers.

Elle est réservée aux seules communes et groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

L'ATESAT peut bénéficier aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux syndicats intercommunaux qui en font la demande sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité.

Pour ce faire, l'éligibilité à l'ATESAT est déterminée en fonction de deux critères permettant d'appréhender la taille et les ressources des communes et de leurs groupements. Il s'agit d'une part, du critère démographique mesuré par la « population dgf » définie à l'article L.2334-2 du code général des collectivités territoriales, et d'autre part, de la richesse fiscale mesurée par le potentiel fiscal¹.

Le décret n°2002-1209 du 27 septembre 2002 relatif à l'assistance technique fournie par les services de l'Etat au bénéfice des communes et de leurs groupements, et pris pour l'application du III de l'article 1^{er} de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, a défini ces seuils d'éligibilité de la manière suivante :

*** Les communes qui peuvent bénéficier de l'ATESAT :**

- les communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 156 410 € (pour l'année 2005) ;
- les communes de 2 000 et 4 999 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à 1 726 539 € (pour l'année 2005) ;
- les communes de 5 000 à 9 999 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à 2 853 067 € (pour l'année 2005).

*** Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les syndicats intercommunaux qui peuvent bénéficier de l'ATESAT sont ceux dont la population est inférieure à 15 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 000 000 €. Ils doivent par ailleurs exercer effectivement la ou les compétences suivantes : soit la voirie, soit l'aménagement, soit l'habitat.**

L'ATESAT est un service dont bénéficient de droit, sur leur demande, les communes et leurs groupements qui répondent aux critères d'éligibilité sus énoncés. Les services de l'Etat ne sauraient donc leur refuser. L'ATESAT est formalisée par la signature d'une convention entre l'Etat et la commune ou le groupement.

¹ Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes (art.L.2334-4 du CGCT).

② Les missions d'ingénierie fournies par les services de l'Etat au titre de l'ATESAT participent à l'exercice de la compétence des communes et de leurs groupements en matière de voirie

Le contenu des missions d'ingénierie fournie par les services de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire sont définis par le décret du 27 septembre 2002 précité.

Le champ d'intervention de l'ATESAT est limité aux domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Il convient dans le cadre de cette circulaire de s'attacher plus particulièrement aux prestations fournies par les services déconcentrés du ministère de l'équipement en matière de voirie.

Cette assistance comprend en ce domaine deux types de prestations :

* Une prestation de base :

- l'assistance à la gestion de la voirie et de la circulation ;
- l'assistance, pour l'entretien et les réparations de la voirie, à la programmation des travaux, à la conduite des études, à la passation des marchés de travaux et à la direction des contrats de travaux ;
- l'assistance à la conduite des études relatives à l'entretien des ouvrages d'art intéressant la voirie ou liés à son exploitation ;
- l'assistance à la définition des compétences à transférer à un groupement de communes ;
- *pour les groupements seulement*, l'assistance à la mise en place d'un service technique.

* Une prestation complémentaire :

- l'assistance à l'établissement d'un diagnostic de sécurité routière ;
- l'assistance à l'élaboration de programmes d'investissement de la voirie ;
- la gestion du tableau de classement de la voirie ;
- l'étude et la direction des travaux de modernisation de la voirie dont le coût unitaire prévisionnel n'excède pas 30 000 € et le montant cumulé n'excède pas 90 000 € sur l'année.

Le contenu de ces prestations a été précisé par la circulaire NOR EQU/U/03/10011/C du 27 janvier 2003 relative à l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire. Je vous invite donc à vous y reporter en tant que de besoin.

Il convient de souligner que les prestations de services délivrées par les DDE dans le cadre de l'ATESAT ont pour objectif, outre l'exercice optimal de la compétence par les communes ou leurs groupements, d'accompagner le développement de l'intercommunalité de projet.

Les prestations fournies par les DDE dans le cadre de l'ATESAT doivent permettre d'aider à définir avec pertinence et précision la voirie qui relève de l'intérêt communautaire. Je vous rappelle que par circulaire NOR INT/B/05/105/C du 23 novembre 2005 le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a appelé votre attention sur la nécessaire définition de l'intérêt communautaire avant le 18 août 2006. A défaut, il conviendrait de considérer que l'intégralité de la voirie des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale serait gérée au niveau intercommunal.

Les prestations fournies par les DDE dans le cadre de l'ATESAT doivent permettre également la mise en place d'un service technique performant et efficient au sein des communautés de communes. L'ingénierie des services de l'Etat a dans ce cas pour objet, d'aider un établissement public de coopération intercommunale nouvellement créé à se doter d'un service technique compétent en matière de gestion de la voirie d'intérêt communautaire.

ANNEXE 2 : Les éléments physiques constitutifs de la voirie

La nécessaire définition de l'intérêt communautaire, prônée par la loi du 13 août 2004, porte entre autres sur la voirie. Il convient donc de définir le plus précisément possible le périmètre de la compétence voirie, périmètre privilégié d'intervention de l'ingénierie des services déconcentrés de l'Équipement.

Par ailleurs, l'ATESAT est une prestation de service qui peut s'adresser à des communes ainsi qu'à leurs établissements publics de coopération intercommunale, notamment les communautés de communes. Il est donc essentiel pour les services déconcentrés de l'État en charge de cette mission d'ingénierie de pouvoir identifier les éléments qui peuvent être transférés au titre de la voirie d'intérêt communautaire afin de conseiller les communes faisant partie d'une communauté de communes.

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

Cette définition a été complétée par la doctrine administrative qui a défini l'emprise de la route comme correspondant à la surface du terrain appartenant à la personne publique et affectée à la route ainsi qu'à ses dépendances.

L'emprise recouvre donc « l'assiette » de la route stricto sensus, à savoir la chaussée mais également la « plate forme » qui est la surface de la route comprenant la ou les chaussées, les accotements (espace entre la chaussée et le fossé) et éventuellement le terre-plein central (séparation de deux chaussées).

La notion de dépendances a été précisée par la jurisprudence en vertu de la théorie de l'accessoire. Il a été jugé que la notion de « dépendances de la route » était constituée des éléments autres que la chaussée qui sont nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers (*TA Clermont-Ferrand, 2 déc.1960, Toupelc/Maire Mauriac, AJDA 1961, P.546 - SINGER, AJDA 1965*).

Constituent ainsi des dépendances des voies publiques :

- Le sous sol de voies publiques.

Selon le principe civiliste, la propriété du sol emporte la propriété de dessous et de dessus (article 552 du code civil). Sur ce fondement, la jurisprudence a considéré que le sous sol des voies publiques est soumis aux mêmes règles que ces dernières et appartient par présomption légale à la collectivité territoriale propriétaire de la voie (CE, 15 juillet 1957, Dayre).

Cependant, des ouvrages tels que des galeries ou des caves situés à une grande profondeur sous la voie publique ne sont pas considérés comme des éléments de cette voirie (CE, 17 décembre 1971, Véricel et autres ; CAA de Lyon, 28 janvier 1993, Société française de brasserie).

- Les talus.

Les talus d'une route font de plein droit partie du domaine routier dès lors qu'ils sont nécessaires au soutien ou à la protection de la chaussée (CE, 9 mars 1956, Cabot).

Les talus de remblai constituent une dépendance du domaine de la voirie dès lors qu'ils sont nettement délimités et que leur existence résulte du travail de l'homme (CE, 3 juillet 1935, Enjolras). Les talus de déblais font partie du domaine routier lorsqu'ils ont été compris dans les limites de la route au moment de leur construction (CE, 29 octobre 1934, De Chillaz).

- Accotements et fossés.

Les accotements constituent des dépendances de la voirie (CE, 29 novembre 1961, département des Bouches-du-Rhône). Les fossés, dès lors qu'ils assurent l'écoulement des eaux de la chaussée, relèvent également du domaine routier (CE, 26 mai 1965, commune de LIVRON).

- Murs de soutènement, clôture et murets.

Les murs de soutènement édifiés afin de maintenir la chaussée ou pour protéger les usagers font partie des dépendances de la voirie dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public (CE, 3 mars 1926, Ville de Pontivy)

- Les trottoirs

Les trottoirs appartiennent au propriétaire de la voie et sont classés dans son domaine public (CE, 28 janvier 1910, ROBERT)

- Les pistes cyclables.

Elles font corps avec la chaussée en bordure de laquelle elles ont été établies (C Cass, 16 décembre 1965, Caisse de sécurité sociale de SAINT NAZAIRE).

- Les arbres.

Les arbres qui sont plantés dans le domaine public en bordure de la voirie constituent une dépendance de cette voirie (CE, 7 mars 1986, Mme Richou).

- Les égouts.

Les ouvrages qui sont destinés à l'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales des immeubles limitrophes de la voie constituent une dépendance de cette voirie (CE, 1^{er} décembre 1937, Communes d'Antibes).

- Les installations implantées dans l'emprise des voies publiques.

Une jurisprudence abondante est venue préciser l'appartenance au domaine routier d'un certain nombre d'ouvrages ou d'installations érigés sur le domaine public. La jurisprudence a considéré que relève du domaine public les bornes, les panneaux de signalisation (CE, 18 décembre 1959, époux Blanc), les pylônes, candélabres (CE, 12 novembre 1955, Cazauran) et les appareils de signalisation (CE, 2 avril 1996, Ville de MARSEILLE).

Par ailleurs, a également été considéré comme relevant de la dépendance du domaine routier un terre plein central de la chaussée formant un îlot directionnel (CE, 9 février 1977, communauté urbaine de LYON) et un bac à fleurs situé au centre d'un carrefour (TC, 19 avril 1982, ville de la ROCHE-SUR-YON).

- Les ouvrages d'art.

La notion d'ouvrages d'art recouvre les ponts, les tunnels, les bacs et passages d'eau. La jurisprudence considère les ponts comme faisant partie de la voie dont ils assurent la continuité (CE, 26 septembre 2001, département de la Somme). Le Conseil d'Etat a jugé en effet que les ponts ne constituaient pas des éléments accessoires au cours d'eau qu'ils traversent mais qu'ils relevaient du domaine routier. (CE, 27 mai 1964, Chervet).

Les tunnels, tout comme les ponts, font partie du domaine public routier.

- Les parkings situés sur et sous la voie publique

Les parcs publics de stationnement, aménagés en surface ou sous la voie publique, font partie du domaine routier (CE, 18 octobre 1995, commune de BRIVE-LA-GAILLARDE).

Cette liste ne saurait être exhaustive.

En revanche, ne font pas partie des dépendances des voies publiques :

- Les espaces verts sans lien fonctionnel avec la voirie
- Les réseaux d'assainissement, d'eau, d'électricité, de télécommunications.

ANNEXE 3 : La détermination de l'intérêt communautaire en matière de voirie

❶ La définition de la voirie d'intérêt communautaire

Les prestations fournies par les services du Ministère de l'Équipement, et notamment celles au titre de l'assistance technique fournie par les services de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), ont pour objet d'aider les communes à exercer leurs compétences en matière de voirie. Mais elles ont également comme fonction d'accompagner le développement de l'intercommunalité. Ainsi, une des missions de l'ATESAT consiste à conseiller les communes qui ont l'intention de créer une communauté de communes, dans la définition du contenu de la compétence voirie qui sera transférée.

La définition de la voirie d'intérêt communautaire constitue depuis la circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire n° NOR/INT/BO500105C du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, une priorité majeure quant au développement de l'intercommunalité. En effet, de nombreuses communes choisissent de plus en plus fréquemment de transférer la gestion d'une partie de leur voirie reconnue « d'intérêt communautaire » à une structure intercommunale. Cependant, nombre de transferts sont effectués soit sur des fondements trop généraux, soit à partir d'énumérations d'opérations, de voies ou d'équipements qui se révèlent parfois trop parcellaires ou au contraire outrepassent le champ possible du transfert. La loi impose que cette situation soit clarifiée avant le 18 août 2006.

Il est donc nécessaire d'apporter des précisions sur le contenu et la portée de ce transfert de compétence. L'ATESAT, par le nombre de communes et de groupements qui en bénéficient, est le vecteur privilégié permettant de conseiller les communes dans la définition de cette compétence et de son périmètre.

Par ailleurs, eu égard aux critères définis par le décret du 27 septembre 2002 précité, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ne peuvent pas bénéficier de l'ATESAT. Dès lors, les services déconcentrés de l'État doivent être à même d'identifier aisément les portions de voirie qui relèvent de la compétence de leurs communes membres éligibles à l'ATESAT.

❷ Le périmètre d'intervention communautaire sur la voirie d'intérêt communautaire

➤ Les communautés urbaines

Aux termes de l'article L.5215-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la compétence en matière de voirie est obligatoire pour les communautés urbaines.

L'exercice de cette compétence n'est donc pas subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire.

➤ Les communautés de communes et les communautés d'agglomération

En revanche, la compétence en matière de voirie est optionnelles pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

Aux termes des articles L.5214-16 et L.5214-23-1 du CGCT, l'étendue du transfert de la compétence voirie aux communautés de communes et communautés d'agglomération est définie ainsi qu'il suit :

① Création, aménagement et entretien de la voirie

L'exercice de cette compétence constitue, dans un souci de cohérence, un bloc insécable d'attributions qui comprend les domaines suivants :

- La création

Il s'agit de l'ouverture et la construction d'une voie nouvelle ainsi que l'ouverture à la circulation publique d'une voie existante non classée dans le domaine public routier communal.

Je vous rappelle que ces créations de voies doivent être conformes aux dispositions du plan local d'urbanisme de la commune, s'il existe.

- L'aménagement

Il s'agit d'opérations d'amélioration de la voirie, qui comprennent notamment l'élargissement d'une voie, le redressement d'une voie, le nivellement d'une voie et la réalisation d'équipements routiers.

- L'entretien et la conservation

Il s'agit en particulier de la réfection des voies, le maintien en bon usage des chaussées et dépendances, des travaux nécessaires au maintien de la sécurité routière sur les voies dont les décisions d'installation d'équipements inhérents à la sécurité routière relèvent, si le pouvoir de police de la circulation n'a pas été transféré en application de l'article L.5211-9-2 du CGCT, de la compétence du maire (aménagement de carrefours, signalisation, éclairage public bordant les voies,...).

Le nettoyage, le balayage et le déneigement relèvent en revanche du pouvoir de police du maire conformément à l'art. L.2212-2 du CGCT qui dispose que « la police municipale comprend notamment tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage (...) ». Ces pouvoirs de police générale ne peuvent faire l'objet de transfert au profit d'un EPCI. En effet, eu égard à la lettre du texte, la réparation d'un préjudice généré par un défaut de nettoyage incombera toujours au détenteur du pouvoir de police, à savoir le maire.

Les dépenses liées à l'entretien et la conservation de la voie sont obligatoirement supportées par les communautés de communes et les communautés d'agglomération, dès lors que la compétence voirie leur a été transférée.

Par ailleurs, s'agissant des communautés d'agglomération, elles reçoivent obligatoirement en plus des voies des compétences en matière de « parcs de stationnement », en vertu de l'article L.5216-5 II 4° du CGCT.

② Fonctionnement et investissement

L'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne et constituent bien un bloc insécable de compétences en vertu de la combinaison des articles L.5211-5, L.1321-1 et L.1321-2 du CGCT relatifs à la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée. Ces articles prévoient une mise à disposition des biens, dans le cadre de laquelle la communauté bénéficiaire du transfert exerce les droits patrimoniaux du propriétaire. Ces droits comprennent celui d'entretenir le bien mais également de le gérer.

Aussi, lorsqu'une communauté de communes ou une communauté d'agglomération choisit d'exercer la compétence optionnelle voirie, cela implique pour elle d'exercer les droits indissociables qui s'attachent à la propriété, y compris la gestion et l'entretien, à charge pour elle de les faire exécuter par un tiers, par tout moyen (délégation de service public, marché de travaux ou de prestation de services, délégation de maîtrise d'ouvrage, ...).

③ La notion d'intérêt communautaire et les délais imposés par la loi du 13 août 2004

① L'absence de critères objectifs définis par la loi

La loi n'a pas fixé de critères objectifs pour définir ce qu'est l'intérêt communautaire.

Pour les communautés de communes (CC), l'article L.5214-16 du CGCT laisse aux conseils municipaux de leurs communes membres une grande liberté quant à la définition des compétences transférées. Cet article se borne à imposer le transfert à cet EPCI de quelques groupes de compétences obligatoires et optionnels dont le contenu est librement déterminé par les communes. La définition des compétences transférées est approuvée par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres.

Pour les communautés d'agglomération (CA), cette définition ne relève pas des conseils municipaux des communes membres mais directement du conseil communautaire (article L.5215-20-I du CGCT).

Il appartient aux CA et aux CC de définir des critères objectifs et/ou quantifiables permettant de retenir l'ensemble des voies actuelles ou futures d'intérêt communautaire et de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale.

S'agissant de la définition de la voirie d'intérêt communautaire, il convient de prendre en compte l'ensemble de ces éléments, mais également de concevoir la voirie comme un groupe de compétences spécifique distinct des groupes "aménagement de l'espace" et "développement économique".

② Les délais imposés par la loi du 13 août 2004

L'article 164 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoyait que l'intérêt communautaire devait être défini au plus tard le 17 août 2005 en ce qui concerne les compétences déjà transférées à une communauté.

Ce délai a été prolongé d'une année par l'article 18 de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Dès lors, à défaut d'avoir défini l'intérêt communautaire au 18 août 2006, l'intégralité de la compétence voirie sera transférée à la communauté. Dans un tel cas, les statuts de la communauté seront modifiés par le préfet.

④ Les critères devant guider la définition de l'intérêt communautaire

Ces critères en matière de voirie peuvent reposer sur des éléments physiques (superficie, etc.), voire géographiques, sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue¹.

A ce titre plusieurs critères apparaissent pouvoir présider à la détermination de l'intérêt communautaire des voies situées sur le territoire de la communauté :

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

Afin de garantir le caractère cohérent et structurant de l'action à mener au plan communautaire, l'objectif d'une définition des voiries d'intérêt communautaire est de former, sur l'ensemble du territoire de la communauté, un maillage cohérent de voies connectées entre elles et de gérer les axes de façon homogène.

A cet égard, il est déconseillé de diviser une voie en sections et de ne retenir que les voies sur lesquelles des travaux importants sont prévus.

Enfin, ainsi que le préconise la circulaire visée en objet, le recours à l'établissement d'une liste nominative des voies communautaires s'avère nécessaire, afin de préciser le champ de compétence de la communauté et de dresser les procès-verbaux de remise des voies concernées. Les services de l'ATESAT sont notamment compétents dans l'assistance à la définition des limites physiques des voies d'intérêt communautaire et dans leur repérage sur le terrain.

¹ Il appartient au représentant de l'État d'apprécier, dans le cadre du contrôle de légalité, si les critères retenus, de quelque nature qu'ils soient, correspondent bien à l'intérêt communautaire au sens de la loi.

⑤ Le type de voies à transférer

Il s'agit des voies suivantes :

- les voies communales (du domaine public de la commune) situées aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'agglomération. Il convient d'y inclure les accessoires et dépendances directement liées aux besoins de la circulation publique, dont notamment les places publiques.

- les chemins (du domaine privé de la commune).

Les chemins ruraux affectés à la circulation publique peuvent être transférés dès lors qu'ils présentent un intérêt communautaire.

Il apparaît même opportun d'intégrer les chemins de randonnées pour assurer la cohérence avec la compétence tourisme, si elle est détenue par la communauté.

En sont exclues les voies privées, voies de desserte régies par les règles du droit civil, même si elles sont affectées à la circulation publique, à savoir :

- Les voies privées urbaines ;
- Les chemins et sentiers d'exploitation ;
- Les chemins de voisinage ou de quartier ;
- Les chemins de desserte, de culture et d'aisance ;
- Les chemins de servitude ;
- Les chemins de désenclavement.

ANNEXE 4 : Les impacts juridiques du transfert de la compétence voirie à un EPCI

Le transfert en pleine propriété des biens du domaine public routier des communes n'est prévu que pour les seules communautés urbaines. L'article L.5215-28 du code général des collectivités territoriales précise que le transfert définitif de propriété au profit des communautés urbaines s'accompagne également des droits et obligations attachés aux biens transférés.

S'agissant des communautés de communes (CC) et des communautés d'agglomération (CA), le transfert de la compétence voirie entraîne seulement la mise à disposition des voies existantes et n'affecte en rien le patrimoine des communes.

① La dichotomie propriétaire – gestionnaire

① La mise à disposition des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la compétence transférée

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a clarifié l'obligation de procéder à la mise à disposition de l'ensemble des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux CC et CA, y compris en ce qui concerne la voirie.

Aux termes de l'article L. 5211-5-III du CGCT : « *Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5. [...]* ».

Aux termes des articles L. 1321-1 et L.1321-2 du CGCT, la mise à disposition des biens est constatée par procès-verbal établi contradictoirement entre la commune et la communauté et s'effectue à titre gratuit.

Ainsi, la mise à disposition des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la compétence voirie comprend non seulement les biens matériels mais également les services qui doivent également suivre la compétence transférée.

② Le régime de propriété

L'article L.111-1 du code de la voirie routière qui définit le domaine public routier ne reconnaît pas l'existence du domaine public routier communautaire.

Les voies dont la compétence a été transférée à une CC ou une CA et qui sont qualifiées de « voirie d'intérêt communautaire », restent propriétés des communes.

La mise à disposition de ces voies ne constitue pas un transfert en pleine propriété. Les CC ou la CA peuvent seulement exercer l'ensemble des obligations incombant aux propriétaires. A ce titre, elles assurent la gestion du bien, ce qui se traduit par son entretien, la délivrance des autorisations d'occupation et sa défense.

De même, les dispositions des articles L.141-12 et R.141-22 du code de la voirie routière relatives aux attributions dévolues aux EPCI en matière de voirie locale ne confèrent pas à ces derniers de droits réels sur les voiries qui leur ont été transférées.

Il en résulte que les CC ou les CA ne peuvent pas exercer l'ensemble des actes attachés au droit de propriété.

③ Conséquences sur les actes inhérents au droit de propriété

1 - Acquisition - cession

- La procédure de classement et de déclassement

Les procédures de classement et de déclassement des voies sont régies par les dispositions des articles L.141-3 et R.141-4 et suivants du code de la voirie routière. Ces articles prévoient que seuls le maire et le conseil municipal sont respectivement compétents pour ouvrir l'enquête publique et prononcer l'acte reclassant ou déclassant la voie communale concernée.

Les CC et les CA n'agissant que dans le cadre d'une mise à disposition des biens, les voies d'intérêt communautaires restent incluses dans le patrimoine des communes. En effet, ces actes induisent un transfert de domanialité.

Dès lors, seul le propriétaire de la voie, en l'occurrence la commune, peut diligenter la procédure afférente, même si une communauté a reçu la compétence voirie.

- la procédure de cession

Afin de procéder à la cession de parcelles appartenant au domaine public routier communal, il convient au préalable de prendre un acte administratif de déclassement, cet acte portant par lui-même désaffectation (CE 9 juillet 1997, Association de défense de la forêt de la Caboche).

Dès que ces parcelles sont déclassées par une décision formelle du propriétaire de la voie, elles cessent juridiquement d'appartenir au domaine public et sont classées dans le domaine privé, ce qui permet de les rendre aliénables.

Cette procédure de cession ne peut relever que de la compétence du maire, même si une communauté a reçu la compétence voirie.

2 – Gestion

- la procédure d'établissement d'un plan d'alignement

L'article L.112-2 du code de la voirie routière mentionne que la publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol des propriétés riveraines dans les limites qu'il détermine.

Il en résulte que l'établissement d'un plan d'alignement d'une voie communautaire ne peut être effectué que par la commune propriétaire de la voie concernée. En effet, cet acte emporte transfert de propriété et affecte le patrimoine des communes.

- Les autorisations de voirie

* Les permissions de voirie

Ces actes sont délivrés par l'autorité chargée de la gestion du domaine public. Elles sont donc délivrées par le président de la communauté.

* Les permis de stationnement.

Ces autorisations se rattachent à l'exercice de la police de la circulation. C'est donc le maire, sur le fondement de l'article L.2213-1 du CGCT, qui délivre les permis de stationnement sur les voies reconnues d'intérêt communautaire, sauf si l'EPCI bénéficie d'un transfert des pouvoirs de police en application de l'article L.5211-9-2 du CGCT .

* Les actes individuels d'alignement.

Ces actes qui n'induisent aucun transfert de domanialité sont délivrés par le président de la communauté, chargé de la gestion de la voie.

- La police de la conservation du domaine public routier

Parmi les infractions à la police de la conservation du domaine public routier peuvent être mentionnées la dégradation de la chaussée, l'empiètement sur le domaine public routier, l'exécution non autorisée de travaux sur la chaussée ou dans le sous-sol de la voie.

Le constat de ces infractions et l'établissement des procès-verbaux afférents ne peuvent ressortir que de la compétence exclusive des fonctionnaires et agents prévus à l'article L.116-2 du code de la voirie routière, récemment complété par l'article 21 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cet article a habilité les agents des départements, de la collectivité territoriale de Corse et des régions d'outre-mer à remplir ces fonctions. Cependant, aucun texte ne prévoit l'extension de cette compétence à des personnes qui seraient habilitées par les EPCI.

Aussi, sur les voies reconnues d'intérêt communautaire, seuls les agents des communes peuvent assurer la police de conservation de ce domaine public routier.

- La coordination des travaux exécutés sur les voies publiques situées à l'intérieur des agglomérations

Les compétences transférées aux communautés en matière de voirie ne concernent pas la coordination des travaux en agglomération prévus aux articles L.115-1 et R. 115-1 à 4 du code de la voirie routière (CVR).

En effet, L'article L. 115-1 CVR dispose que : « à l'intérieur des agglomérations, le maire assure la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État sur les routes à grande circulation. »

Selon un avis du Conseil d'État du 18 novembre 1986, les pouvoirs attribués au maire en matière de coordination des travaux de voirie « ont pour objet principal la commodité de l'usage des voies publiques et des chemins ruraux ».

Aussi, la coordination des travaux de voirie en agglomération, bien que pouvant être considérée comme un outil de la gestion patrimoniale, relève du pouvoir de police de la circulation qui appartient au maire.

● La question du transfert du pouvoir de police

① Les pouvoirs de police détenus par le maire en matière de voirie

- La police administrative générale

Si la CC ou la CA exerce de plein droit, au lieu et place de la commune, les compétences en matière de gestion de la voie d'intérêt communautaire, le maire conserve sur cette même voie ses pouvoirs de police, au sens de l'article L.2212-2 du CGCT.

En vertu de cette disposition, le maire est en effet seul compétent pour prendre toute mesure destinée à assurer la sécurité et la commodité du passage sur les voies publiques, ce qui comprend notamment le nettoyage et l'éclairage.

- La police de la circulation routière

Aux termes de l'article L. 2213-1 du 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 représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation

Les pouvoirs du maire en matière de police de la circulation sont précisés par les articles R. 411-1 à R. 411-8 du code de la route. Le pouvoir de police de la circulation se traduit entre autres par la décision d'implantation de signalisations, l'interdiction de circulation d'une certaine catégorie de véhicules ou de la limitation de vitesse sur des portions de voies.

② La dérogation à cette compétence exclusive du maire introduite par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

L'article 163 de la loi susvisée, en créant l'article L.5211-9-2 du CGCT, a donné la faculté aux maires de transférer aux présidents d'EPCI leurs pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement sur les voies d'intérêt communautaire. Ce transfert de pouvoir de police s'effectue sur proposition d'un ou de plusieurs maires concernés, après accord de tous les maires des communes membres de la communauté. Ce transfert est constaté par arrêté préfectoral. Pour autant, les maires ne sont pas dessaisis de leur pouvoir de police générale.

Aussi, les arrêtés de police pris dans le domaine de la voirie sont pris conjointement par le président de la communauté et le ou les maires concernés.

En vertu de cette disposition, le président de la communauté peut exercer les missions liées au pouvoir de police de circulation et de stationnement sur les voies d'intérêt communautaire.

L'application de ce dispositif a notamment pour conséquence de confier aux CC et aux CA, la coordination des travaux en agglomération prévue à l'article L.115-1 du code de la voirie routière.

Par ailleurs, en vertu de cette disposition, le président de l'EPCI peut délivrer les permis de stationnement.

Bien évidemment, ce pouvoir de police ne peut s'exercer sur les voies restées de compétence communale.