

CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

ÉPREUVE DE PROJET OU ÉTUDE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

L'établissement d'un projet ou étude portant sur l'une des options, choisie par le candidat lors de son inscription, au sein de la spécialité dans laquelle il concourt.

Durée : 8 heures
Coefficient : 7

SPÉCIALITÉ : INFRASTRUCTURES ET RÉSEAUX

OPTION : VOIRIE, RÉSEAUX DIVERS

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ L'utilisation d'une calculatrice de fonctionnement autonome et sans imprimante est autorisée.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 100 pages dont 1 annexe et 1 plan

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir le surveillant

- ♦ Vous répondrez aux questions suivantes dans l'ordre qui vous convient, en indiquant impérativement leur numéro.
- ♦ Vous répondrez aux questions à l'aide des documents et de vos connaissances.
- ♦ Des réponses rédigées sont attendues et peuvent être accompagnées si besoin de tableaux, graphiques, schémas...
- ♦ Pour les dessins, schémas, cartes et plans, l'utilisation d'une autre couleur que le bleu ou le noir ainsi que l'utilisation de crayons de couleur, feutres, crayon de papier sont autorisées.

Vous êtes ingénieur au sein de la Direction Générale des Services Techniques de la communauté d'agglomération d'INGECO (75 000 habitants).

Le Président d'INGECO souhaite prendre la compétence voirie jusqu'à présent exercée par les communes la composant. Les élus ont demandé une homogénéisation des procédures et méthodes liées aux voiries. Ainsi plusieurs sujets ont été identifiés par le DGST comme nécessaires ou fédérateurs pour l'exercice de cette nouvelle compétence par l'intercommunalité.

Question 1 (7 points)

Vous rédigerez une note de synthèse à l'attention de votre directeur et du Président d'INGECO concernant le futur transfert de la voirie, ses enjeux et les points de vigilance nécessaires.

Question 2 (3 points)

Pour structurer la future équipe que vous serez en charge d'encadrer, le DGST vous demande de lui proposer un projet d'organigramme. Vous explicitez les choix d'organisation que vous effectuerez.

Question 3 (3 points)

Face à des pratiques diverses selon les communes, voire à une absence de prise en compte, une des premières urgences identifiée par votre directeur est de clarifier les procédures relatives aux problématiques liées à l'amiante. À ce titre, il vous est demandé de rédiger une note d'analyse et de propositions à ce sujet.

Question 4 (7 points)

Dans le cadre de l'aménagement de la ZAC du Centre, vos collègues du service urbanisme ont identifié que le carrefour des rues de la Liberté et de l'Égalité présentait des conditions de fonctionnement dégradées. Ils vous ont donc demandé de proposer deux aménagements différents sur le plan 1 sous la forme d'une part d'un carrefour à feux et d'autre part d'un carrefour giratoire.

Les contraintes qui vous ont été communiquées sont les suivantes :

- Assurer la continuité entre les futures bandes cyclables situées sur les deux rues,
- Modifier les accès à la zone commerciale pour les gérer au niveau du nouveau carrefour,
- Assurer les continuités piétonnes.

En accompagnement des deux plans, vous rédigerez une note comparative entre les deux solutions présentant les avantages et les inconvénients de chacune d'elles. Vous concluez la note en préconisant la solution qui vous semble la meilleure en justifiant votre choix.

Liste des documents :

- Document 1 :** « La compétence Voirie » - Étude partenariale - *GART/AdCF* - Avril 2018 - 46 pages
- Document 2 :** « La compétence voirie à la loupe » - *ADCF* - Janvier 2017 - 5 pages
- Document 3 :** « Responsabilités des maîtres d'ouvrage et dispositions à prendre lors d'opérations de fraisage, de démolition, de recyclage ou de réutilisation d'enrobés bitumineux » - Note d'information - *IDRRIM* - Décembre 2013 - 15 pages
- Document 4 :** « Désamiantage : Le casse-tête des enrobés bitumineux » - *chantiersdefrance.fr* - 4 novembre 2016 - 4 pages
- Document 5 :** « Amiante. Décret repérage avant travaux » - *fntp.fr* - 22 Juin 2017 - 3 pages
- Document 6 :** « Les carrefours giratoires urbains » - *CERTU* - Août 2010 - 5 pages
- Document 7 :** « Les carrefours à feux » - *CERTU* - Août 2010 - 6 pages
- Document 8 :** « Généralités sur les carrefours plans » - *CERTU* - Novembre 2010 - 3 pages

Liste des annexes :

- Annexe 1 :** Plan de situation du carrefour Liberté / Égalité - 1 page

Liste des plans :

- Plan 1 :** Plan du carrefour Liberté / Égalité - Format A3 - **4 exemplaires**
Le plan est à rendre en deux exemplaires avec la copie.

Attention, le plan 1 en format A3 utilisé pour répondre à la question 4 est fourni en quatre exemplaires dont deux sont à rendre agrafés à votre copie, même si vous n'avez rien dessiné.

Veillez à n'y apporter aucun signe distinctif (pas de nom, pas de numéro de convocation...).

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

LA COMPÉTENCE VOIRIE

Un profil juridique en 40 questions-réponses



TABLE DES MATIÈRES

LEXIQUE	4
QUI FAIT QUOI ?	6
I. LA COMPÉTENCE VOIRIE ET SON TRANSFERT	8
A. Que recouvre la compétence voirie ?	8
1) Éclairage public	
2) Réseaux d'écoulement des eaux et d'assainissement	
3) Signalétique	
3.1. Panneaux publicitaires	
3.2. Signalisation routière	
4) Réglementation des travaux à proximité des réseaux	
5) Maîtrise d'ouvrage de travaux de déviation des réseaux enterrés	
B. Comment transférer la compétence voirie ?	13
6) Existence d'un domaine public routier intercommunal	
7) Dénomination des voies communautaires	
8) Transfert de biens appartenant au domaine public et ex-taxe de publicité foncière	
8.1. Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération	
8.2. Pour les communautés urbaines et les métropoles	
9) Transfert d'une voie à titre gratuit	
10) Intérêt communautaire des éléments de la voirie	
11) Incidences du troisième projet de loi de décentralisation sur l'exercice de la compétence voirie par une communauté	
12) Réalisation de prestations de services par les communes membres d'une communauté	
12.1. Mutualisation des services voirie	
12.2. Prestation de services hors mutualisation	
12.3. Représentation de communes dans l'exercice de la compétence voirie : le cas du groupement de commande pour l'achat de matériel	
13) Étendue du transfert de la compétence voirie : cas de la chaussée	
14) Étendue du transfert de la compétence voirie : cas du déneigement	
15) Évaluation des charges transférées relatives à la voirie	
II. USAGES DE LA VOIRIE	22
A. Transport en commun en site propre (TCSP)	22
16) Compétences du maître d'ouvrage d'un TCSP	
17) Acquisition de biens immobiliers privés : procédures à mettre en œuvre	
B. Développement du vélo et aménagement de pistes cyclables	26
18) Compétence pistes cyclables	
C. Accessibilité	27
19) Contenu d'un Plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE)	
20) Autorité compétente pour l'élaboration d'un PAVE	
21) Transfert de la compétence élaboration du PAVE	
22) PAVE et autres documents d'urbanisme	
23) Articulation des compétences élaboration du PAVE et voirie	
III. ARTICULATION DES COMPÉTENCES SUR VOIRIE	29
A. Voirie et transports	29
24) Création d'un pôle multimodal	
25) Pose et entretien d'abris voyageurs	
B. Voirie et développement économique	31
26) Gestion des voies sur une zone d'activité économique (ZAE)	
27) Autorités gestionnaires des voies d'une ZAE	
28) ZAE communautaire : cession de voies aux communes membres	
C. Voirie, urbanisme et aménagement	32
29) Exercice du droit de préemption	
IV. EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE	34
A. Pouvoirs de police	34
30) Répartition des pouvoirs de police s'exerçant sur le domaine public routier	
31) Incidences du premier projet de loi de décentralisation sur l'exercice des pouvoirs de police	
32) Autorités compétentes en matière de réglementation et de gestion du stationnement	
33) Autorités compétentes en matière de réglementation et de gestion de la circulation en agglomération	
34) Transfert du pouvoir de police spéciale de circulation et de stationnement	
B. Voirie et domanialité publique	39
35) Superposition d'affectations du domaine public routier	
36) Autopartage : attribution d'emplacements réservés aux véhicules	
37) Survol d'une parcelle par une grue	
C. Ressources et financement de la compétence voirie	45
38) Instauration d'une redevance d'occupation du domaine public sur une voie mise à disposition	
39) Taxe foncière sur les propriétés non bâties	
40) Participation au financement des travaux de voirie conduits par les communes membres d'une communauté	
SIGLES	47

LEXIQUE

Affectation du domaine public :

Aux termes de l'article L. 2111-1 du CG3P, l'appartenance d'un bien au domaine public est conditionnée par un double critère. Il faut nécessairement qu'il soit la propriété d'une personne publique, mais aussi qu'il soit affecté à l'usage direct du public ou aux besoins d'un service public.

Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) :

Instance créée par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 dite « loi Defferre », la CLECT est chargée de garantir une répartition financière équitable des charges entre les communes et la communauté, ainsi que la neutralité budgétaire du régime fiscal. Elle évalue précisément le coût des compétences transférées et intervient lors de chaque nouveau transfert de charges.

Déclassement :

Procédure conduite par l'organe délibérant de la personne publique propriétaire d'une dépendance domaniale en vue de la faire sortir du domaine public et ainsi la faire rentrer dans le domaine privé de la personne publique propriétaire.

Désaffectation :

C'est le fait, pour un bien du domaine public, de ne plus être affecté à un service public ou à l'usage direct du public. La désaffectation est la condition *sine qua non* du déclassement (L. 2141-1 du CG3P).

Domaine privé :

Ensemble des biens appartenant à une personne publique qui ne relèvent pas de son domaine public (L. 2211-1 et L. 2212-1 du CG3P).

Domaine public routier :

Le « *domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique (...) et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* » (L. 2111-14 du CG3P).

Police de la conservation du domaine :

La police de la conservation du domaine est traditionnellement définie comme « *ayant pour objet tant la protection de l'intégrité matérielle des dépendances du domaine public que le respect de leur affectation* ». ¹

Signalisation horizontale :

Ensemble des marquages au sol qui matérialisent les règles d'utilisation des voies ouvertes à la circulation publique.

1. Extraits du rapport parlementaire n°3776 déposé au bureau de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011, p.29

Signalisation verticale :

Ensemble des signaux (panneaux, feux, balises ou bornages) implantés verticalement sur le domaine routier.

Voie privée :

Voie appartenant à une ou plusieurs personnes privées et réservée à la circulation des véhicules des personnes qui y sont autorisées.

Superposition d'affectations du domaine public (également appelée superposition de gestion ou superposition de domanialités) :

Procédure administrative, prévue aux articles L. 2123-7 et L. 2123-8 du CG3P, qui permet de doter un bien appartenant au domaine public d'une ou plusieurs affectations supplémentaires, dans la mesure où elles sont compatibles avec son affectation initiale.

Voie publique :

Voie appartenant à une personne publique et affectée à la circulation publique générale ou à la circulation de certains types de véhicules.

Transfert de gestion :

Mécanisme prévu par les articles L. 2123-3 à L. 2123-6 du CG3P, il permet, en cas de changement d'affectation d'un bien immeuble relevant du domaine public, d'en modifier sa gestion, sans entraîner de transfert de sa propriété.

Zone d'aménagement concerté (ZAC) :

Opération d'aménagement de l'espace urbain résultant d'une initiative publique, apparue en 1967.

Voie ouverte à la circulation publique :

Voie sur laquelle les règles du code de la route ainsi que les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement trouvent à s'appliquer.

Zone d'activité économique (ZAE) :

Site réservé à l'implantation d'entreprises. Ces zones sont définies, aménagées et gérées par la collectivité compétente à laquelle appartient le territoire d'implantation.

CADRE GÉNÉRAL

QUI FAIT QUOI ?

L'ATTRIBUTION DE LA COMPÉTENCE VOIRIE VARIE SELON LA SITUATION OÙ L'ON SE TROUVE :

En agglomération

La compétence voirie est exercée par le maire ou, le cas échéant, par le président de l'EPCI auquel cette compétence a été transférée pour les voies d'intérêt communautaire.

En agglomération, cette compétence s'exerce tant sur les voies communales, départementales², que sur les voies nationales.

Les communes

La compétence du maire en matière de voirie ressort des articles L. 2122-21 du CGCT et L. 115-1 du code de la voirie routière.

Les communautés urbaines

Il convient ici d'opérer une distinction entre les communautés créées avant la loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale³ et celles qui ont été créées après son entrée en vigueur.

Les communautés urbaines ayant vu le jour avant 1999 peuvent, encore aujourd'hui, exercer une compétence voirie amputée de la gestion « *des équipements ou opérations principalement destinés aux habitants d'une commune, s'il en a été décidé ainsi (...)* » (L. 5215-20-1 I al. 12 du CGCT).

Une telle liberté n'a pas été laissée aux « nouvelles » communautés urbaines, qui se sont vues transférer l'ensemble du domaine public routier ainsi que la compétence parc de stationnement (L. 5215-20 du CGCT).

FOCUS

CODE DE LA ROUTE

Article R. 110-2

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

Article R. 411-2

Les limites des agglomérations sont fixées par arrêté du maire.

Les communautés d'agglomération

L'exercice de la compétence voirie fait partie des compétences optionnelles pour les communautés d'agglomération. Aux termes du 1° du II de l'article L. 5216-5 du CGCT, les communautés qui en font le choix exercent la compétence création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parc d'intérêt communautaire.

Les communautés de communes

L'exercice de la compétence voirie par une communauté de communes renvoie en réalité à l'exercice de la compétence visée à l'article L. 5214-16 du CGCT intitulée création, aménagement et entretien de la voirie.

2. CAA Nantes, 31 décembre 2009, *Association pour la sauvegarde du cadre de vie et du développement de Cuves*, n°08NT03250

3. Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

NOTA

Le transfert de la compétence voirie, subordonnée à la notion d'intérêt communautaire

La notion d'intérêt communautaire n'a encore jamais reçu de définition légale. Un amendement avait pourtant été déposé en ce sens par le Gouvernement lors de l'examen de la loi du 12 juillet 1999⁴, mais il a été rejeté par le Sénat. À l'heure actuelle, la seule définition officielle à laquelle nous pouvons nous référer est celle donnée par les services du ministère de l'Intérieur dans une circulaire du 5 juillet 2001⁵. Aux termes de cette circulaire, il ressort que l'intérêt communautaire « s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal ». Aussi l'intérêt communautaire est-il défini par les conseils municipaux des membres des communautés de communes et par l'organe délibérant des communautés urbaines et des communautés d'agglomération.

Les syndicats mixtes

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

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

Hors agglomération

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

Le département

Selon les articles L. 3221-4 du CGCT et L. 131-7 du code de la voirie routière, le président du conseil général est responsable de l'aménagement et de l'entretien du réseau des routes départementales.

La région

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

4. Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

5. Circulaire du 5 juillet 2001 relative aux compétences des EPCI (NOR INT/B/01/00197/C)

FOCUS

PRATIQUE

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

Une réponse ministérielle de 2009⁶ est venue préciser que, dans le cas où la création ou l'aménagement de la voirie sont transférés à une communauté de communes, son entretien ne peut plus être assuré par les communes membres :

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

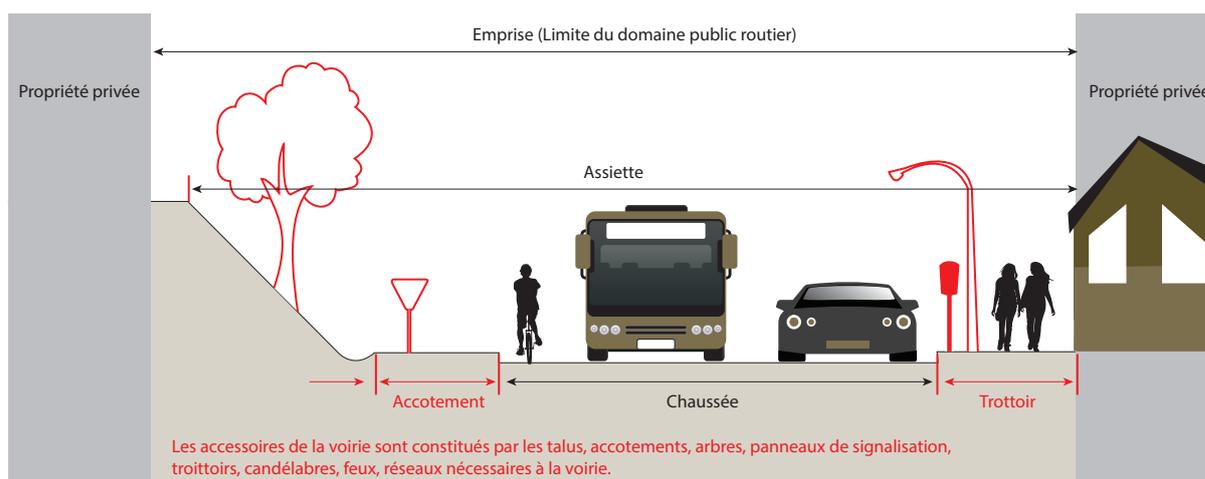
L'État

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

6. Question écrite n°49336 de Mme Christine Marin publiée au JOAN le 19 mai 2009

LA COMPÉTENCE VOIRIE ET SON TRANSFERT

A. QUE RECOUVRE LA COMPÉTENCE VOIRIE ?



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

La composante « création » de la compétence voirie implique soit l'acquisition de terrains pour construire une voie nouvelle, soit l'ouverture à la circulation publique d'un chemin existant. Dans le respect des documents de planification propres à chaque commune membre, une communauté peut décider de l'ouverture d'une voie, si nécessaire par la mise en œuvre de la procédure d'expropriation.

Le volet « aménagement » permet de prendre toute décision ayant trait à l'élargissement, au redressement ou à l'établissement d'un plan d'alignement de la voirie.

Enfin, l'entretien s'entend comme la compétence d'exécuter l'ensemble des travaux nécessaires au maintien en état des voies.

Éléments constitutifs de la voirie

L'article L. 111-4 du code de la voirie routière définit le domaine public routier comme comprenant « l'ensemble des biens du domaine public (...) des communes affectés aux besoins de la

circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées ».

En complément, la doctrine administrative a précisé la notion d'emprise de la route comme correspondant à la surface du terrain appartenant à la personne publique et affectée à la route ainsi qu'à ses dépendances. Les dépendances ont, quant à elles, été définies par le juge administratif comme des éléments nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers, lesquels ne peuvent pas être dissociés de la chaussée pour cette raison (TA Clermont-Ferrand, 2 décembre 1960, *Troupel c/ maire de Mauriac*).

Une circulaire ministérielle⁷ résume ainsi : « L'emprise recouvre donc « l'assiette » de la route stricto sensu, 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). »

7. Circulaire du 20 février 2006 relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés, ministère de l'Intérieur et ministère des Transports et de l'Équipement (NOR MCT/B0600022C)

Les dépendances de la voirie se composent notamment des éléments suivants :

Éléments	Jurisprudence	Contenu
Les sous-sols	CE, 15 juillet 1957, <i>Dayre</i> , n°31914 CE, Sect., 17 décembre 1971, <i>Véricel et autres</i> , nos 77103, 77104, 77105, 77211	Le juge administratif applique ici le principe de droit civil posé à l'article 552 du code civil, selon lequel la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus. Sont néanmoins exclues les caves ou galeries situées à une grande profondeur sous la voirie.
Les talus	CE, 9 mars 1956, <i>Cabot</i> , n°15.104 CE, 7 mars 1986, <i>Mme Richou</i> , n° 59.113	Ils font partie du domaine public de la route dès lors qu'ils sont nécessaires au soutien ou à la protection de la chaussée.
Les accotements	CE, 29 novembre 1961, <i>Département des Bouches-du-Rhône c/ Blanc</i> , n°51.702	Les accotements relèvent du domaine routier.
Les murs de soutènement, clôtures et murets	CE, 3 mars 1926, <i>Ville de Pontivy c/ Dalido</i> , n°85.742	Ils font partie des dépendances de la voirie dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public.
Les trottoirs	CE, 28 janvier 1910, <i>Robert et Rachet</i> , n°36.183	Ils appartiennent au propriétaire de la voie et sont classés dans son domaine public.
Les égouts	CE, 1 ^{er} décembre 1937, <i>Commune d'Antibes</i> , n°55.735	Concerne les ouvrages destinés à l'évacuation des eaux pluviales des immeubles limitrophes de la voie.
Les bornes et panneaux de signalisation	CE, Sect., 18 décembre 1959, <i>Époux Blanc</i> , n°32.465	Comprend notamment les panneaux directionnels et les bornes kilométriques.
Les terre-pleins centraux	CE, 9 février 1977, <i>Communauté urbaine de Lyon</i> , n°98248	Les terre-pleins qui forment un îlot directionnel.
Les bacs à fleurs	TC, 19 avril 1982, <i>Ville de la Roche-sur-Yon</i> , n°2.219	Les bacs situés au centre d'un carrefour.
Les parkings	CE, 18 octobre 1995, <i>Commune de Brive-la-Gaillarde</i> , n°116316	Concerne les parcs publics de stationnement situés sur et sous la voie publique.
Les ouvrages d'art	CE, 26 septembre 2001, <i>Département de la Somme</i> , n°219338	Les ponts, tunnels, bacs et passages d'eau font partie de la voie car ils en assurent la continuité.

Question 1

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

Le code de la voirie routière, complété par la jurisprudence administrative, nous apprend que la compétence voirie s'exerce tant à l'égard de la chaussée proprement dite que de ses dépendances⁸.

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

L'éclairage public ne pouvant être considéré comme un élément constitutif de la chaussée, il convient de rechercher si la définition des dépendances de la chaussée peut lui être appliquée.

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

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

8. Dès lors que la compétence voirie ne fait pas l'objet d'un exercice partagé entre des communes et une communauté selon la définition de l'intérêt communautaire donnée aux différents éléments composant la voirie. Pour plus de précisions sur ce sujet, voir la question n°10.

JURISPRUDENCE

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

Par cet arrêt, la CAA de Nancy a adopté une conception différente de celle qui avait prévalu jusqu'ici au sein de la juridiction administrative, en jugeant que le transfert partiel de la compétence voirie au profit d'une communauté peut être opéré sur la base de la distinction des divers éléments de voirie, tels que les bandes de roulement, les trottoirs ou les ouvrages d'art, relevant soit des communes membres, soit de l'intercommunalité. Cet arrêt récent reste cependant isolé et devra être confirmé par le Conseil d'État pour faire jurisprudence.

Question 2

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

La compétence du gestionnaire de la voie trouve, en règle générale⁹, à s'appliquer à l'égard de la chaussée ainsi que de ses dépendances.

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

JURISPRUDENCE

CE, 28 mai 1971, *Dame Gautheron*, n°75927

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a précisé que la compétence assainissement et écoulement des eaux relevait de l'autorité gestionnaire de la voie sans que la question de la propriété de celle-ci ne vienne à être posée. Dans l'affaire soumise aux juges du Palais-Royal, la canalisation, à l'origine des dommages sur une propriété privée, appartenait au domaine public routier de l'État, mais était située dans le ressort géographique d'une commune.

Aussi, et dès lors qu'en agglomération, la compétence voirie est exercée par le maire tant sur les voies communales, que départementales ou nationales, il appartenait bien à la commune, qui n'était pas propriétaire de l'installation, de procéder aux vérifications nécessaires et de veiller à son entretien.

NOTA

Le traitement des eaux, s'il peut être du ressort de la même entité, ne se rattache pas à l'exercice de la compétence voirie, mais à la compétence assainissement. Celle-ci est obligatoirement exercée par les communautés urbaines (L. 5215-20 du CGCT) et les métropoles (L. 2517-4 du CGCT). Elle est optionnelle pour les autres catégories d'EPCI à fiscalité propre (L. 5214-16 du CGCT pour les communautés de communes et L. 5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération).

Question 3

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

3.1

Concernant l'implantation des panneaux publicitaires

S'agissant des enseignes et pré-enseignes publicitaires, leur implantation sur le domaine public routier relève de la compétence, selon les cas, soit de l'autorité gestionnaire de la voirie, soit du maire au titre de ses pouvoirs de police, soit encore de l'autorité préfectorale si la commune n'est pas couverte par un règlement local de publicité.

Cette implantation doit être considérée à deux niveaux distincts. D'une part, par rapport à sa taille et son lieu d'implantation et, d'autre part, au regard de son emprise éventuelle sur le domaine public routier.

Suivant la taille de l'enseigne et son lieu d'implantation, l'autorisation sera acquise après simple déclaration préalable ou devra faire l'objet d'une autorisation expresse.

Cette autorisation prendra la forme soit d'un permis de stationnement, soit d'une permission de voirie¹⁰.

Dans l'intérêt de la sécurité routière, cette autorisation est délivrée après avis de l'autorité titulaire du pouvoir de police de la circulation.

NOTA

Les articles R. 418-1 et suivants du code de la route dressent la liste des formes géométriques strictement interdites pour les affichages publicitaires, afin d'éviter une confusion avec les panneaux de signalisation routière.

3.2

Concernant la signalisation routière

Il ressort des dispositions de l'article L. 113-1 du code de la voirie routière que l'implantation de dispositifs de signalisation routière ressort de la compétence de l'autorité gestionnaire de la voirie.

FOCUS

CODE DE LA VOIRIE ROUTIÈRE

Article L. 113-1

Les règles relatives au droit de placer en vue du public des indications ou signaux concernant la circulation sont fixées par l'article L. 411-6 du code de la route, ci-après reproduit :

Article L. 411-6 : Le droit de placer en vue du public, par tous les moyens appropriés, des indications ou signaux concernant, à un titre quelconque, la circulation n'appartient qu'aux autorités chargées des services de la voirie.

9. Pour plus de précisions quant aux exceptions à cette règle, voir la question n°10.

10. Pour plus de précision sur les permis de stationnement et les permissions de voirie, voir question n°36.



Question 4

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

Le nouvel encadrement réglementaire des travaux à proximité des réseaux, issu de la réforme de 2012¹¹, intéresse les communes ou les communautés lorsque les compétences ont été transférées, dès lors qu'elles peuvent potentiellement assumer tous les rôles : exploitant de réseaux, maître d'ouvrage, exécutant de travaux ou gestionnaire du domaine public.

En tant qu'exploitant de réseaux

Les communes ou les communautés qui exploitent directement des réseaux tels que ceux d'éclairage public, de télécommunication ou encore d'eau sont tenues de :

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

NOTA

Au cours de cet enregistrement, il convient de transmettre les coordonnées et les références des ouvrages pour chacune des communes, et des arrondissements le cas échéant, sur lesquels les réseaux sont présents.

- cartographier les réseaux sensibles et leur attribuer une catégorie de précision cartographique (A, B ou C)¹² ;
- répondre aux déclarations de projet de travaux (DT) qui peuvent leur être transmises par les maîtres d'ouvrage qui envisagent de réaliser des travaux à proximité de réseaux existants ;
- intégrer les résultats de toutes les investigations complémentaires aux cartes existantes, dans un délai de six mois après leur transmission par le maître d'ouvrage des travaux entrepris à proximité.

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

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

NOTA

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

En tant que maître d'ouvrage ou exécutant de travaux

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

- consulter le guichet directement ou par l'intermédiaire d'un prestataire (assistant à maîtrise d'ouvrage), afin d'obtenir la liste des exploitants de réseaux potentiellement concernés par le projet ;
- lancer des investigations complémentaires, à leurs frais lorsque les données géo-référencées ont été classées en catégorie B, ou en cofinancement avec l'exploitant du réseau lorsque ces données ressortent de la catégorie C ;
- fournir la totalité des documents relatifs aux démarches entreprises au titre du projet (DT émises, DT reçues et réceptionnées des demandes de projet de travaux formalisant la réponse des exploitants de réseaux sur les conditions dans lesquelles les travaux peuvent être réalisés) lors des procédures de consultation des entreprises de travaux.

En tant que gestionnaire de la voirie

Conformément au code de la voirie routière (L. 141-11 et R. 114-14), le maire assure, en agglomération, la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État sur les routes à grande circulation.

Les propriétaires, affectataires ou utilisateurs de ces voies, les permissionnaires, concessionnaires et occupants du domaine communiquent périodiquement au maire le programme des travaux qu'ils envisagent de réaliser, afin d'élaborer le calendrier de leur exécution.

Tout refus d'inscription à ce calendrier fait l'objet d'une décision motivée, sauf lorsque le revêtement de la voie n'a pas atteint trois ans d'âge.

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

En cas d'urgence avérée, les travaux mentionnés ci-dessus peuvent être entrepris sans délai. Le maire est tenu informé, dans la mesure du possible, dans les 24 heures des motifs de cette intervention.

Le représentant de l'État peut, lorsque l'intérêt général le justifie ou en cas d'urgence ou de nécessité publique, permettre l'exécution, à une date déterminée, des travaux sur les voies publiques en agglomération qui auraient fait l'objet d'un refus d'inscription au calendrier, d'un report ou d'une suspension.

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

Question 5

Dans le cadre d'un projet d'infrastructure de transport en commun, qui assume la maîtrise d'ouvrage concernant les travaux de déviation des réseaux enterrés ? Qu'en est-il de la prise en charge des frais de déplacement des réseaux occasionnés par les travaux d'implantation de l'infrastructure de transport ?

La réponse à la première interrogation est simple. La maîtrise d'ouvrage des travaux de déviation des réseaux inclus dans l'emprise de la future infrastructure de transport en commun appartient à la personne publique exerçant la compétence transport et qui est à l'origine du projet. C'est ce qui ressort de la jurisprudence rendue à propos d'opérations d'implantation de TCSP¹³.

Concernant la prise en charge des frais afférents au déplacement des canalisations et réseaux engendrés par l'implantation d'une nouvelle infrastructure de transport en commun, la réponse varie en fonction des circonstances particulières propres à chaque espèce.

Tout d'abord, il convient de rappeler que, par présomption légale, le sous-sol des voies urbaines appartient à la collectivité propriétaire de la voie¹⁴. Il en résulte que l'exploitant d'un réseau qui y est enterré doit être considéré comme bénéficiant d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

Ceci posé, et par application du principe dégagé dans l'arrêt *Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire c/ Compagnie française de raffinage*¹⁵, il revient à l'exploitant du réseau de prendre financièrement en charge les frais de déviation de ses installations souterraines si les deux conditions posées par le Conseil d'État sont remplies :

1. Il faut que les travaux soient entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé ;
2. et que ces travaux constituent une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine.

JURISPRUDENCE

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

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

Dans le cadre d'un projet d'infrastructure de transport en commun, la réalisation de ces deux critères a été reconnue en 1990 par un avis du Conseil d'État¹⁶ et confirmée par la décision *Société de distribution de chaleur de Saint-Denis*¹⁷.

13. CAA de Nancy, 9 juillet 2007, *Société Keolis et autres*, n°07NC00133

14. Question écrite n°107706 de Mme Marie-Jo Zimmermann publiée au JOAN le 10 mai 2011

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

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

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

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

Ce principe supporte cependant une exception de taille : la signature d'une convention entre le gestionnaire de la voie affectée par le projet d'infrastructure de transport en commun et les exploitants de réseaux qui en disposeraient autrement.

Mais encore faudra-t-il, pour ne pas risquer la censure du juge administratif, s'assurer que c'est bien « la collectivité propriétaire du domaine public routier ou, le cas échéant, celle appelée à en assurer l'aménagement et l'entretien et, par voie de conséquence, à effectuer les travaux conformes à la destination de ce domaine (...) » qui signera ladite convention¹⁸.

JURISPRUDENCE

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

Alors que les juges du tribunal de Strasbourg avaient fait application de la convention passée entre la Compagnie des transports strasbourgeois – maître d'ouvrage délégué de la communauté urbaine de Strasbourg pour la réalisation des travaux d'implantation de la première ligne de tramway de l'agglomération – et l'exploitant du réseau de gaz, qui prévoyait la répartition des frais de déviation des réseaux souterrains dans des conditions différentes de celles prévues par le principe fixé par la jurisprudence *Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire c/ Compagnie française de raffinage*, les juges d'appel prédisent : « Considérant qu'en admettant même qu'une convention en sens contraire puisse conduire à écarter le principe précité de prise en charge du coût des frais de déplacement de leurs ouvrages par le service dont ils dépendent, une telle dérogation ne pourrait en tout état de cause procéder que d'une convention à laquelle est partie la collectivité propriétaire du domaine public routier ou, le cas échéant, celle appelée à en assurer l'aménagement et l'entretien et, par voie de conséquence, à effectuer les travaux conformes à la destination de ce domaine ; qu'en l'espèce, par application de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, la communauté urbaine de Strasbourg s'est vu transférer de plein droit les compétences attribuées aux communes en matière de voirie et était donc seule en mesure de consentir le cas échéant une dérogation au principe sus rappelé ; que la S.A. Gaz de Strasbourg ne saurait ainsi utilement invoquer les termes de la convention du 27 juin 1991 conclue entre elle-même et la Compagnie des transports strasbourgeois, selon lesquels celle-ci assure le financement des travaux de transfert des réseaux en tant que maître d'ouvrage du réseau de tramway, dès lors qu'il ne ressort d'aucune disposition de ladite convention que la Compagnie des transports strasbourgeois aurait agi en qualité de mandataire de la communauté urbaine de Strasbourg, dont la seule participation à son élaboration ne saurait par ailleurs la faire regarder comme y étant elle-même partie ; que, de même, la seule disposition de l'article 15-3 du cahier des charges de la convention conclue le 27 décembre 1990 entre la communauté urbaine de Strasbourg et la Compagnie des transports strasbourgeois en vertu de laquelle celle-ci « assure si possible la maîtrise d'ouvrage des réseaux relevant d'autres collectivités, établissements publics ou gestionnaires en contractant avec ceux-ci les conventions nécessaires » ne saurait avoir pour effet de rendre opposables à la communauté urbaine de Strasbourg les clauses de la convention sus rappelée du 27 juin 1991 ; (...) »

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

B. COMMENT TRANSFÉRER LA COMPÉTENCE VOIRIE ?

Question 6

Existe-t-il un domaine public routier intercommunal ?

Dans les communautés urbaines, l'article L. 5215-28 du CGCT prévoit un transfert en pleine propriété des voies. À l'inverse, dans les communautés de communes et d'agglomération, les voies communales existantes, objet d'un transfert de compétence entre la commune et la communauté, sont simplement mises à la disposition de cette dernière.

Néanmoins, la communauté peut, dans le cadre de l'exercice de sa compétence, être amenée à créer de nouvelles voies. Celles-ci relèveront obligatoirement de son patrimoine¹⁹, mais la question qui se pose est de savoir si ces voies appartiendront au domaine public de la communauté.

Selon l'article L. 111-1 du code de la voirie routière, « le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'État, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées ». Au vu de cette disposition, toute nouvelle voie, dès lors qu'elle est ouverte à la circulation, doit être considérée comme appartenant au domaine public routier. Or, dans le même temps, cet article ne reconnaît que trois catégories de voies : les voies communales, départementales et nationales.

Cependant, d'autres éléments militent pour la reconnaissance d'un domaine public routier intercommunal. Ainsi, dans une réponse écrite, le ministre de l'Intérieur a estimé que « les voies nouvelles créées par les communautés (...) faisant partie intégrante de leur domaine public propre, aucune règle n'impose ni ne justifie qu'elles soient rétrocédées aux communes pour être classées parmi les voies communales. Le code de la voirie routière ne prévoyant pas l'existence d'une voirie communautaire, la voirie des EPCI ne peut être qualifiée comme telle. Cependant, cette absence de qualification n'a aucune incidence sur l'exercice de la compétence voirie ni sur les droits et obligations qui en découlent pour l'assemblée délibérante et le président de l'EPCI »²⁰.

En outre, l'article L. 2111-14 du CG3P dispose que « le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées ». Or les personnes mentionnées à l'article L. 1 de ce code sont l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics.

Malgré la contradiction entre le code de la voirie routière et le CG3P, on peut considérer que les voies créées par une communauté à la suite d'un transfert de compétence relèvent bien de son domaine public.

Question 7

Qui est compétent pour baptiser les voies communautaires ?

Selon une réponse ministérielle publiée le 17 avril 2012²¹, il appartient aux conseils municipaux de dénommer les voies communautaires, en vertu de l'article L. 2121-29 du CGCT.

Question 8

En cas de création ou de transformation d'un EPCI compétent en matière de voirie, la mise à disposition des éléments constitutifs de la voirie ou leur transfert en pleine propriété, le cas échéant, implique-t-il le paiement de la contribution de sécurité immobilière ?

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

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

FOCUS

CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Article 878

Les services chargés de la publicité foncière sont chargés :

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

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

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

Article 879

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

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

19. Question écrite n°00613 de M. Bernard Piras, publiée au JO Sénat le 11 juillet 2002

20. Question écrite n°00613 précitée

21. Question écrite n°125058 de M. Hervé Gaymard, publiée au JOAN le 20 décembre 2011

8.1

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

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

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

FOCUS

CGCT

Article L. 1321-1

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

Article L. 1321-2

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

8.2

Si le nouvel EPCI est une communauté urbaine ou une métropole

Si le nouvel EPCI est une communauté urbaine ou une métropole, la voirie lui est transférée en pleine propriété. La lecture des articles L. 5215-28 du CGCT relatif à la création d'une communauté urbaine et L. 5217-6 du même code relatif aux compétences des métropoles nous permet d'affirmer que le transfert des biens du domaine public des communes à une communauté urbaine ou à une métropole s'effectue à titre gratuit et ne donne pas lieu au paiement de la contribution de sécurité immobilière.

FOCUS

CGCT

Article L. 5215-28

Les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté urbaine, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté.

Le transfert définitif de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés est opéré par accord amiable.

À défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'État, pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre de l'Intérieur et qui comprend notamment des maires et des conseillers généraux, procède au transfert définitif de propriété au plus tard un an après les transferts de compétences à la communauté urbaine.

Les transferts de biens, droits et obligations prévus aux alinéas précédents ne donnent pas lieu à indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires.

Article L. 5217-6

Les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences transférées à titre obligatoire visées au I et au 1 des II et III de l'article L. 5217-4 sont mis de plein droit à disposition de la métropole par les communes membres, le département, la région et, le cas échéant, les établissements publics de coopération intercommunale (...). Un procès-verbal précise la consistance et la situation juridique de ces biens et droits.

Les biens et droits visés à l'alinéa précédent sont transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole.

Les biens et droits appartenant au patrimoine de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimé en application de l'article L. 5217-5 sont transférés à la métropole en pleine propriété. Lorsque les biens étaient mis, par les communes, à disposition de cet établissement public, en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, le transfert de propriété est opéré entre la ou les communes concernées et la métropole.

À défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'État procède au transfert définitif de propriété. Il est pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales (...).

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

En revanche, il ne semble pas être prévu de disposition analogue dans le cas des communautés d'agglomération ou de communes qui se verraient transférer des voies en pleine propriété (par exemple pour les voies situées en ZAE, conformément aux dispositions du II de l'article L. 5211-5 du CGCT).

FOCUS

PRATIQUE

Transfert de voirie appartenant au domaine public et démarches cadastrales

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

Les services cadastraux peuvent, par ailleurs, être également saisis en vue de constater les transferts de gestion portant sur des parties du domaine public non cadastré.

NOTA

Procéder par acte authentique

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

Article L. 1311-13 CGCT

Les maires, les présidents des conseils généraux et les présidents des conseils régionaux, les présidents des établissements publics rattachés à une collectivité territoriale ou regroupant ces collectivités et les présidents des syndicats mixtes sont habilités à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au fichier immobilier, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux, passés en la forme administrative par ces collectivités et établissements publics. Lorsqu'il est fait application de la procédure de réception et d'authentification des actes mentionnée au premier alinéa, la collectivité territoriale ou l'établissement public partie à l'acte est représenté, lors de la signature de l'acte, par un adjoint ou un vice-président dans l'ordre de leur nomination.

Article L. 1212-1 CG3P

Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 ont qualité pour passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce. Ces personnes publiques peuvent également procéder à ces acquisitions par acte notarié.

Question 9

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

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

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

Ce transfert peut revêtir deux formes :

Transfert par mise à disposition

Dans le respect des dispositions des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT, la communauté propriétaire peut mettre gratuitement à disposition une voie si celle-ci constitue le pendant indispensable à une compétence transférée.

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

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

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

Transfert en pleine propriété

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

Les biens concernés, tels qu'une voie, n'ont pas à être préalablement déclassés du domaine public ; leur affectation à l'exercice

d'une compétence de la commune devra toutefois être précisée afin que le transfert s'inscrive dans le cadre défini par le CG3P.

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

NOTA

Le régime de la mise à disposition est adapté à une mise en œuvre rapide du transfert de compétence de par son caractère obligatoire. À plus long terme, le transfert en pleine propriété apparaît être de nature à faciliter l'exercice de la compétence car il atténue les risques patrimoniaux, la collectivité bénéficiaire étant pleinement propriétaire du bien.

Question 10

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

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le préciser *supra*, les communautés de communes et d'agglomération peuvent ne pas exercer l'ensemble de la compétence voirie. Un intérêt communautaire peut venir départager ce qui relève de la compétence des communes et ce qui relève de celle du groupement²².

La définition de cet intérêt communautaire doit intervenir dans les deux ans suivants le transfert de la compétence. À défaut, l'ensemble de la compétence sera transféré à la communauté. Toutefois, durant ces deux années, tant que l'intérêt communautaire n'est pas défini, aucune voie n'est réputée relever de la compétence du groupement.

Une circulaire du 20 février 2006²³ est venue apporter plusieurs précisions quant au contenu à donner à cette notion.

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

Dans un arrêt du 17 janvier 2013, la CAA de Nancy²⁴ a considéré que l'intérêt communautaire peut consister à distinguer ce qui relève de la compétence des communes et de celle de la communauté parmi les différents éléments constitutifs de la voirie, tels que les bandes de roulement, les trottoirs ou les ouvrages d'art. Ainsi, pour une voie, les élus peuvent décider que seule la bande de roulement relève de la compétence de la communauté. Le juge administratif a, cependant, précisé que la loi fait obstacle à ce que les élus, « tout en définissant l'intérêt communautaire par référence à l'identification d'éléments de voirie (...), soustraient de l'intérêt communautaire ainsi défini tout ou partie des opérations concernant ce même élément de voirie et qui sont inhérentes aux pouvoirs du gestionnaire, telles que, par exemple et s'agissant de la bande de roulement, le déneigement ou le rebouchage des nids de poule ».

La circulaire précitée recommande également de définir l'intérêt communautaire sur la base de critères objectifs plutôt que sur la base d'une liste de voies. Toutefois, même si elle n'est pas source d'une véritable intégration, aucune disposition législative n'interdit l'élaboration d'une telle liste.

22. CAA de Nantes, 29 novembre 2005, *M. Guy X*, n°04NT01210

23. Circulaire du 20 février 2006 relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés, ministère de l'Intérieur et ministère des Transports et de l'Équipement (NOR MCT/B0600022C)

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

Ces critères objectifs peuvent être classés en trois catégories :

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

FOCUS

Les évolutions législatives en cours

Dans les communautés d'agglomération, l'article L. 5216-5 du CGCT prévoit que l'intérêt communautaire est défini par le conseil communautaire, à la majorité des deux tiers de ses membres.

Dans les communautés de communes, l'article L. 5214-16 du même code prévoit, jusqu'à présent, que cette notion est définie par les communes membres, à la majorité qualifiée.

L'article 35 B du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, tel qu'adopté à l'Assemblée nationale en première lecture le 23 juillet 2013, prévoit d'aligner le régime applicable à ces structures sur celui en vigueur pour les communautés d'agglomération.

FOCUS

PRATIQUE

Exemples de définition de l'intérêt communautaire de la compétence voirie

Communauté de communes de l'Isle Crémieu

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

Sont considérés d'intérêt communautaire :

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

Les voiries des zones d'activité, qui sont dans le domaine public des communes, sont entièrement à la charge de la communauté, mais elles ne feront pas l'objet d'un transfert de charges.

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

Sont hors compétence communautaire :

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

Les détails techniques des travaux relevant de l'une ou l'autre des compétences communautaires sont précisés par un règlement établi par la commission voirie (...).

Val de Garonne Agglomération (VGA)

Sont reconnus d'intérêt communautaire :

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

L'ensemble des voiries déclarées d'intérêt communautaire et transférées à Val de Garonne Agglomération par ses communes membres est recensé dans un tableau (...). Les modifications à cette liste seront proposées par délibérations concordantes de l'ensemble des communes membres, selon les modalités prévues par l'article L. 5214-16 du CGCT.

Un répertoire détaillé (...) détermine :

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

Communauté d'agglomération de l'Albigeois

Définition des voies déclarées d'intérêt communautaire :

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

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

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

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

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

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

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

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

- Signalisation verticale de police ;
- Signalisation horizontale de guidage (flèches, axes, bandes, rives, zébra...) ;
- Signalisation lumineuse (feux tricolores) ;
- Jalonnement et signalisation verticale directionnels et de désignation de communes et de lieux-dits ;
- Balisettes type J11 ou J12... ;
- Plots holophanes ;
- Encastrés lumineux de sols (passages piétons et autres espaces sécurisés) ;
- Mobiliers urbains liés à la circulation : potelets, barrières, plots, chaînes, barrières, bornes diverses dont bornes escamotables ;
- Plaques et panneaux de désignation de rues et numéros de voirie ;
- Signalisation verticale de stationnements gratuits sur voirie et espaces publics ;
- Signalisation horizontale de délimitation des espaces de stationnement gratuits sur voirie et espaces publics (produits de marquage, peinture, enduits, éléments thermocollés, marquages spécifiques personnes handicapées...) ;
- Mobilier, ouvrages, équipements, aménagements liés au stationnement gratuit sur voirie et espaces publics (barrières, garde-corps, potelets, ouvrages maçonnés, bornes escamotables, balises...).

Question 11

Si le projet de loi relatif au développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale tel que présenté en Conseil des ministres le 10 avril 2013 est adopté, la suppression de l'intérêt communautaire de la compétence voirie des communautés d'agglomération conduira-t-elle à ce que la communauté ait, d'office, la charge de toute la voirie, sans possibilité de refuser une partie de ce transfert ?

Dans sa formulation actuelle, l'article L. 5216-5 du CGCT prévoit qu'en complément de ses compétences obligatoires, la communauté d'agglomération doit exercer au moins trois compétences parmi les six énumérées par l'article, dont l'une correspond à la création ou l'aménagement et l'entretien de voirie d'intérêt communautaire ainsi qu'à la création ou l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

L'article 32 du projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale modifie cet article en supprimant les mots « d'intérêt communautaire ».

Partant de cette rédaction, le projet de loi implique en effet que la communauté aura d'office la charge de toute la voirie antérieurement communale, sans possibilité d'exercer sa compétence sur une partie seulement de celle-ci.

Question 12

Les communes membres d'une communauté exerçant la compétence voirie peuvent-elles réaliser des prestations de service au profit de l'EPCI ?

Comme le rappelle une réponse ministérielle publiée le 25 août 2009²⁵, en dépit d'un transfert de la compétence voirie à la communauté, les dispositions du CGCT « permettent toutefois, lorsqu'une compétence est transférée, qu'une communauté (...) et ses communes membres puissent conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à une autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions, tout en conservant la charge du coût de l'opération ». Cette réponse ministérielle fait référence aux articles L. 5214-16-1 (communautés de communes), L. 5215-27 (communautés urbaines et métropoles par renvoi de l'article L. 5217-8) et L. 5216-7-1 (communautés d'agglomération) du CGCT.

Les communes membres d'un groupement pourront donc lui transférer leur compétence voirie et réaliser, dans un second temps, un certain nombre de prestations pour le compte de leur intercommunalité. Cette technique peut notamment être un moyen de contourner l'interdiction faite aux EPCI de dissocier le fonctionnement de l'investissement au sein de la compétence transférée.

Une convention devra être établie entre la ou les communes concernées et la communauté, afin de prévoir les modalités financières de la réalisation de ces prestations. Les agents municipaux réalisant la prestation ne changeront pas d'employeur et agiront sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du maire.

Ces conventions placent communes et communautés dans une relation de subordination puisque l'une, « fournisseur », réalise une prestation pour le compte de l'autre, « cliente ». La question s'est donc posée de savoir dans quelle mesure ces contrats étaient soumis au code des marchés publics. Selon une réponse ministérielle du 13 octobre 2005²⁶, « conformément aux dispo-

sitions du code des marchés publics dont l'article 1^{er} prévoit que "les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par des personnes morales de droit public", les conventions de prestations de service des EPCI doivent être soumises aux règles de la concurrence ». Cette position reprenait celle développée par le Conseil d'État dans sa décision *Communauté de communes du Piémont de Barr*²⁷.

A contrario, dans un arrêt en date du 6 juin 2009, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré qu'en l'espèce, « le contrat (...) instaure une coopération entre collectivités locales ayant pour objet d'assurer la mise en œuvre d'une mission de service public qui est commune à ces dernières, à savoir l'élimination de déchets. (...) La mise en œuvre de cette coopération est uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public (...). Il y a donc lieu de rejeter le recours²⁸ ». Même si les conditions du *in house* n'étaient pas remplies, le juge européen a tout de même accepté d'exclure ces conventions de prestations de service des règles de la commande publique²⁹. Or, en l'espèce, les entités concernées n'avaient aucun contrôle les unes sur les autres similaire à celui qu'elles peuvent exercer sur leurs propres services. Par voie de conséquence, on peut légitimement penser que lorsqu'il aura à se prononcer, le juge national ira dans ce sens et ne soumettra plus ces conventions au code des marchés publics.

12.1

Est-il possible de mutualiser les services voirie des communes membres d'un EPCI ?³⁰

Le transfert de la compétence voirie à une communauté peut avoir des conséquences financières très lourdes et les communes peuvent être réticentes à délaisser cette compétence stratégique.

L'article L. 5211-4-2 du CGCT permet aux communes dans ce cas de ne pas transférer la compétence à leur groupement mais de mutualiser leurs services voirie à l'échelle intercommunale. Ainsi, plusieurs communes membres d'une communauté souhaitant mutualiser leurs services peuvent créer un service commun avec la structure intercommunale. Les agents municipaux seront mis à la disposition de la communauté et agiront sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de la communauté, en fonction des missions réalisées. Le service sera géré par le président de la communauté.

FOCUS

Les évolutions législatives en cours

L'article 39 du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, tel qu'adopté à l'Assemblée nationale en première lecture le 23 juillet 2013, prévoit de modifier les dispositions applicables aux services communs. Dans un souci de simplification pour les agents et leurs employeurs, le texte prévoit un transfert automatique à la communauté des agents municipaux exerçant l'intégralité de leurs compétences au sein de ce service.

25. Question écrite n°49336 de Mme Christine Marin, publiée au JOAN le 19 mai 2009

26. Question écrite n°17211 de M. Marcel Rainaud, publiée au JO Sénat le 17 février 2011

27. CE, Sect., 20 mai 1998, *Communauté de communes du Piémont de Barr*, n°188239

28. CJCE, 6 juin 2009, *Commission c/ Allemagne*, affaire C-480/06

29. CJCE, 19 avril 2007, *ASEMFO*, affaire C-295/05 et CJCE, 13 novembre 2008, *Coditel Brabant SA*, affaire C-324/07

30. Voir sur cette question : AdCF, *La mutualisation des services après l'adoption de la loi RCT*, mars 2012. www.adcf.org

FOCUS

PRATIQUE

La communauté d'agglomération de la région de Compiègne ainsi que la communauté de communes de l'Est tourangeau ont choisi d'opérer une mutualisation en créant un bureau d'études voirie mutualisé.

12.2

Une communauté peut-elle réaliser des prestations de service pour le compte de ses communes dans le domaine de la voirie, sans passer par la mutualisation des services ?

Les communautés étant soumises au principe de spécialité fonctionnelle, elles ne peuvent intervenir sans une habilitation expresse de la loi ou de leurs statuts. Le CGCT prévoyant la réalisation de telles prestations de service entre communes et communauté, les statuts de la communauté n'auraient pas à les prévoir explicitement.

Cependant, une réponse ministérielle en date du 9 mai 2013³¹ est venue préciser qu' « en application du principe de spécialité qui régit tous les établissements publics, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne peut intervenir que dans les domaines de compétences qui lui ont été transférés et sur le territoire de ses communes membres. Conformément à ce principe, un EPCI ne peut réaliser des prestations de service pour le compte d'autrui que s'il est expressément habilité à le faire. L'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales donne cette habilitation aux communautés de communes en les autorisant à réaliser des prestations de service au bénéfice de leurs communes membres. Toutefois, cette intervention qui est un élément de l'objet social (ou spécialité fonctionnelle) doit, en premier lieu, présenter un lien avec les compétences transférées à l'établissement ».

En l'espèce, cela revient à dire que la communauté pourrait réaliser de telles prestations à la condition qu'elle dispose d'une compétence à laquelle elle pourrait les rattacher. Cette réponse ministérielle précise également que « les prestations de service, qui constituent des interventions pour le compte d'autrui, ne peuvent avoir qu'un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement ».

12.3

Une communauté n'exerçant pas la compétence voirie peut-elle être désignée comme représentante de ses communes membres, compétentes en matière de voirie, dans le cadre d'un groupement de commande pour l'achat de matériel ?

En vertu du principe de spécialité et de l'article 8 du code des marchés publics, une communauté pourra être désignée comme coordonnateur d'un groupement de commande uniquement si elle a également besoin d'acquérir du matériel. Elle pourra donc coordonner un groupement de commande composé de tout ou partie de ses membres seulement si elle souhaite également conclure un marché de fourniture avec le prestataire.

Jusqu'à la loi de réforme des collectivités territoriales³², une communauté pouvait acquérir du matériel puis le mettre à la disposition de ses communes membres, uniquement dans le cadre de ses compétences statutaires. L'article L. 5211-4-3 du CGCT prévoit dorénavant qu'« afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale ».

En vertu de ces nouvelles dispositions, une communauté pourra acquérir du matériel, même en dehors des compétences qui lui ont été transférées (le déneigement par exemple), afin de le mettre à la disposition de ses communes membres. Aucune référence n'étant faite au code des marchés publics dans ce texte, il semble que le règlement de mise à disposition échappe aux règles de la commande publique et ne soit pas considéré comme un marché public de fourniture.

FOCUS

PRATIQUE

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

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

Celui-ci pourra contenir les éléments suivants :

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

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

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

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

31. Question écrite n°04870 de M. Jean-Louis Masson, publiée au JO Sénat le 21 février 2013

32. Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Question 13

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

Lors du transfert de la compétence voirie des communes à la communauté, la définition de l'intérêt communautaire est l'occasion de déterminer l'étendue de ce transfert. Il est ainsi possible d'énumérer les voies concernées (au moyen d'une liste) ou de les caractériser par une série de critères (par exemple : voies desservant des équipements communautaires ; voies utilisées par le service de transport en commun de la communauté...)³³.

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

À l'heure actuelle, la réponse à cette question n'est pas évidente. En effet, jusqu'à une date récente, il était acquis, en application de l'article L. 111-1 du code de la voirie routière, que lors d'un transfert de voies au profit d'une communauté, c'était « l'ensemble des biens du domaine public (...) des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées », qui étaient transférés, c'est-à-dire la surface des terrains des personnes publiques affectés à la circulation routière, ainsi que ses dépendances³⁴.

Mais une décision récente rendue par la CAA de Nancy³⁵ semble remettre en cause cette idée. Les juges d'appel ont en effet considéré que le transfert de la compétence voirie au profit d'un EPCI pouvait s'opérer sur la base d'une différenciation entre les différents éléments constitutifs de la voirie (bandes de roulement, trottoirs, ouvrages d'art, etc.).

Si cette jurisprudence venait à être confirmée par le Conseil d'État, il nous faudrait alors répondre par l'affirmative à la question posée.

NOTA

Investissement et fonctionnement au sein de la compétence voirie

La question de dissocier les éléments constitutifs de la voirie interroge également quant à l'existence d'une possibilité de distinguer la prise en charge de l'investissement et celle du fonctionnement.

Une réponse ministérielle³⁶ est venue rappeler que le législateur n'avait pas entendu scinder les deux composantes lors d'un transfert de la compétence voirie. Ainsi, selon le ministère, l'intérêt communautaire ne peut permettre de scinder l'investissement du fonctionnement, comme le rappelle également l'arrêt *Communauté de communes du bassin de Lons-le-Saunier* cité *supra*. Cet arrêt précise que les élus, « tout en définissant l'intérêt communautaire par référence à l'identification d'éléments de voirie (...), soustraient de l'intérêt communautaire ainsi défini tout ou partie des opérations concernant ce même élément de voirie qui sont inhérentes aux pouvoirs du gestionnaire, telles que, par exemple et s'agissant de la bande de roulement, le déneigement ou le rebouchage des nids de poule ».



Question 14

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

L'article L. 2212-2 du CGCT dispose que la police municipale comprend notamment tout ce qui concerne le nettoyage des rues, quais, places et voies publiques. Le nettoyage des voies relève, de ce fait, du pouvoir de police administrative générale du maire.

La jurisprudence inclut traditionnellement le déneigement des voies dans ce pouvoir de police administrative générale³⁷. De ce fait, même si la communauté est propriétaire des voies concernées, la responsabilité du déneigement incombera au maire de la commune sur laquelle elles se situent.

33. Pour plus de précisions sur la définition de l'intérêt communautaire, voir la question n°10.

34. Pour plus de précisions quant à la notion de dépendances du domaine public routier, voir *Éléments constitutifs de la voirie*.

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

36. Question écrite n°2392 de M. David Habib, publiée au JOAN le 9 septembre 2002

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

Question 15

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

Selon le IV de l'article 1609 nonies C du CGI, la création d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) est obligatoire pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU), ainsi que pour les communautés d'agglomération et urbaines. La création d'une CLECT n'est donc pas une obligation pour les syndicats d'agglomération nouvelle, ni pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

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

Chargée d'évaluer le coût net des transferts de charges dû à l'exercice d'une nouvelle compétence, la CLECT établit un rapport qui doit être adopté à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, comprenant le cas échéant la commune représentant plus du quart de la population de la communauté. Par la suite, le montant des attributions de compensation est décidé par le conseil communautaire en tenant compte de ce rapport. Les conclusions de la CLECT sont rendues l'année de l'adoption de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à l'occasion de chaque nouveau transfert de charges.

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

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

Le cas échéant, le montant des ressources provenant de la mise en valeur de la voirie³⁸, telles que le produit des péages et les redevances d'occupation du domaine (stationnement, commerce, etc.), doit être déduit, ce qui permet d'obtenir un coût moyen net.

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

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

FOCUS

PRATIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

En 2012, la communauté de communes a payé le montant de 4 échéances trimestrielles, soit les 2 échéances trimestrielles déjà déduites de l'AC de 2011 et donc 2 échéances trimestrielles à déduire de l'AC de 2012. Ce montant global correspondant à une annuité d'emprunt est à déduire du montant de l'attribution de compensation 2012. Ce nouveau montant d'AC sera figé jusqu'en 2016.

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

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

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

USAGES DE LA VOIRIE

A. TRANSPORT EN COMMUN EN SITE PROPRE



Question 16

L'exercice, de plein droit, de la compétence transports par une communauté d'agglomération est-il suffisant pour légitimer son intervention en qualité de maître d'ouvrage sur l'ensemble de la voirie concernée par le tracé du TCSP ?

Le maître d'ouvrage d'un TCSP exerce nécessairement la compétence transports publics. À ce titre, il est reconnu compétent pour la construction :

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

La compétence transports du maître d'ouvrage d'un TCSP l'autorise uniquement, outre à construire la plate-forme proprement dite et ses annexes, à effectuer les travaux de reconstitution des fonctionnalités antérieures de la voirie. Pour toute autre opération (travaux dits « de façade à façade » et travaux annexes), la maîtrise d'ouvrage revient au détenteur de la compétence voirie.

DÉFINITIONS

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

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

Deux cas de figure peuvent se présenter :

- Les travaux annexes sont pris en charge par la ou les commune(s) concernée(s) si celle-ci n'a pas transféré l'exercice de la compétence voirie à la communauté, maître d'œuvre du projet de TCSP ;
- La communauté est dotée de la compétence requise pour effectuer les travaux projetés en marge de la réalisation du TCSP.

Une subtilité introduite par la loi Grenelle II³⁹, concernant notamment les communautés d'agglomération⁴⁰, doit ici être précisée. Celle-ci consiste en la reconnaissance automatique – c'est-à-dire de plein droit – de l'intérêt communautaire des voies publiques supportant la circulation d'un service de TCSP.

FOCUS

CGCT

Article L. 5216-5

La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les six suivantes :

1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie communautaire » et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif. (...)

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

- exercice de la compétence voirie ;
- couverture par un PDU ;
- circulation d'un TCSP.

Cette reconnaissance de l'intérêt communautaire des voies supportant la circulation d'un service de TCSP emportera compétence de la communauté d'agglomération, d'un point de vue matériel, aux deux trottoirs qui font partie de la voie concernée ainsi qu'aux annexes de celle-ci et, d'un point de vue fonctionnel, aux travaux d'investissement et aux prestations de fonctionnement.

NOTA

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

Il est important de noter que l'intérêt communautaire des voies concernées ne sera considéré comme effectif qu'à la date de mise en service du TCSP, ce qui signifie que pendant la phase de travaux, le maître d'ouvrage n'est pas encore compétent sur les voiries visées.

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

Pour éviter toute difficulté pouvant découler de cette situation, l'article 51 de la loi Grenelle II a prévu que les communautés d'agglomération pourraient exercer la compétence voirie en lieu et place des départements au titre des voies empruntées par un TCSP, suite à un transfert conventionnel de compétence entre le département et le maître d'ouvrage du TCSP⁴¹.

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

FOCUS

CGCT

Article L. 5216-5

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

39. Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

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

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

Question 17

Quelles sont les procédures pouvant légalement être mises en œuvre en vue de l'acquisition des biens immobiliers appartenant à des personnes privées et nécessaires à la réalisation d'un TCSP ?

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

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

L'achat

FOCUS

CG3P

Article L. 1111-1

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

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

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

L'acquisition d'un immeuble doit, en premier lieu, faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité maître d'ouvrage⁴². Celle-ci ne peut intervenir qu'après consultation des services des domaines, bien que l'avis ainsi rendu ne lie pas la collectivité (L. 1211-1 et suivants du CG3P).

L'acte d'achat sera ensuite signé par l'exécutif.

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

L'échange

FOCUS

CG3P

Article L. 1111-4

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

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

Le droit de préemption

Cette procédure permet à une collectivité publique d'être prioritaire pour l'acquisition d'un bien mis en vente par son propriétaire et nécessaire à la collectivité pour mener à bien sa politique d'aménagement⁴³.

FOCUS

CG3P

Article L. 1112-3

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

Article L. 1112-6

Le droit de préemption des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics est exercé dans les conditions fixées :

1° Aux chapitres II et III du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme, en ce qui concerne les espaces naturels sensibles des départements et la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ;

2° Aux chapitres I^{er}, II et III du titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme, en ce qui concerne le droit de préemption urbain, les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires ;

3° Au chapitre IV du titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme, en ce qui concerne les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux.

Le droit de préemption des établissements publics fonciers locaux est exercé dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre III du code de l'urbanisme.

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

L'expropriation

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

FOCUS

CG3P

Article L. 1112-2

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

FOCUS

PRATIQUE



La procédure d'expropriation

Deux phases distinctes, six étapes

PREMIÈRE PHASE : LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

Cette première phase consiste en l'**enquête parcellaire (1^{re} étape)** et l'**adoption des arrêtés de cessibilité (2^e étape)**.

Textes

Articles L. 11-8, L. 11-9 et R. 11-19 à R. 11-31 du code de l'expropriation

Objectifs

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

Procédure

- Élaboration du dossier d'enquête parcellaire.
- Transmission au préfet.
- Arrêté préfectoral fixant les modalités de l'enquête et désignant un commissaire enquêteur.
- Publicité de l'arrêté (presse, mairie) pendant au minimum quinze jours.
- Rapport du commissaire enquêteur et transmission au préfet.
- Demande d'arrêté de cessibilité par le maître d'ouvrage du TCSP.
- Arrêtés de cessibilité pris par le préfet.

SECONDE PHASE : LA PROCÉDURE JUDICIAIRE

3^e étape : Ordonnance d'expropriation

Textes

Articles L. 12-1 à L. 12-6 et R. 12-1 à R. 12-11 du code de l'expropriation

Objectif

Opérer le transfert de propriété.

Procédure

- Transmission de l'arrêté de cessibilité par le préfet au juge de l'expropriation (TGI) dans les six mois suivant l'arrêté de cessibilité.

- L'ordonnance d'expropriation est rendue dans les quinze jours suivant la réception du dossier. Elle désigne les immeubles expropriés, l'identité des propriétaires expropriés, le bénéficiaire de l'expropriation. Elle éteint tous les droits réels et personnels attachés aux biens expropriés et les transforme en droits à indemnités.
- Inscription du transfert de propriété aux hypothèques.

Contenu du dossier transmis par le préfet au juge

- L'acte déclaratif d'utilité publique.
- L'avis du service des domaines.
- Le plan parcellaire des terrains et des bâtiments.
- L'arrêté d'ouverture de l'enquête parcellaire.
- Les justificatifs de publicités collectives et notifications individuelles dudit arrêté.
- Le PV établi suite à l'enquête parcellaire.
- L'arrêté de cessibilité.

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

Textes

Articles L. 13-1 à L. 13-28, L. 15-4 et R. 13-1 à R. 13-78, R. 15-1 à R. 15-8 du code de l'expropriation

Articles 675 et suivants du code de procédure civile

Objectifs

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

Procédure

- Échec de la tentative d'accord amiable.
- Notification par l'expropriant du montant de ses offres et invitation faite aux expropriés de communiquer le montant de leurs demandes dans un délai d'un mois.
- À défaut d'accord amiable, saisine du juge de l'expropriation par la partie la plus diligente (maître d'ouvrage ou exproprié) en vue d'obtenir un jugement portant fixation de l'indemnité d'éviction.
- Jugement portant fixation de l'indemnité d'éviction.
- Notification du jugement à l'exproprié, qui dispose d'un délai d'un mois pour faire appel.

5^e étape : Paiement / consignation

6^e étape : Prise de possession

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

B. DÉVELOPPEMENT DU VÉLO ET AMÉNAGEMENT DE PISTES CYCLABLES

Question 18

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

L'article 20 de la loi dite « LAURE »⁴⁴ codifié à l'article L. 228-2 du code de l'environnement précise qu'« à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation.

L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe. »

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

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

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

Il appartient aux intercommunalités, aux communes et aux départements, agissant en qualité de gestionnaire de tout ou partie du réseau viaire, de créer le linéaire cyclable au titre des dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

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

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

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

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

Cependant, cette délégation n'exonère pas les collectivités gestionnaires de procéder, le cas échéant, aux acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de l'infrastructure cyclable.

Elles restent de surcroît propriétaires des ouvrages réalisés et sont chargées de s'assurer de leur bon fonctionnement en réalisant les opérations d'entretien et de maintenance adéquates.

JURISPRUDENCE

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

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

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

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

44. Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

C. ACCESSIBILITÉ



FOCUS

LOI HANDICAP

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

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

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

Question 19

Quel est le contenu d'un plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE) ?

Un PAVE doit comporter, aux termes du I de l'alinéa 8 de l'article 45 de la loi « Handicap »⁴⁵, des dispositions « susceptibles de rendre accessibles aux personnes handicapées et à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement d'automobiles situées sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ».

Un PAVE doit ainsi définir, sur la base d'un diagnostic détaillé, les actions nécessaires à la mise en conformité des voiries et des espaces publics afin d'assurer leur accessibilité pour les personnes à mobilité réduite⁴⁶.

NOTA

Le PAVE est annexé au plan de déplacements urbains (PDU) quand celui-ci existe.

Question 20

Qui doit élaborer le PAVE ?

Selon l'article 45 de la loi « Handicap »⁴⁷, un PAVE est établi dans chaque commune à l'initiative du maire.

45. Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

46. Pour aller plus loin sur cette question, voir *Les plans d'accessibilité de la voirie et des espaces publics. Analyse et retour d'expériences*, Éditions du CER-TU, ministère de l'Environnement, du Développement durable, des Transports et du Logement, septembre 2011.

47. Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Si les communes le souhaitent, le PAVE peut également être réalisé par un EPCI à l'initiative de son président, dès lors que l'ensemble des communes membres transfèrent leur compétence d'élaboration du PAVE à l'intercommunalité.

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

Pour ces raisons, la circulaire du 3 janvier 2013 relative à l'accessibilité aux personnes handicapées⁴⁸ encourage, en milieu rural, le transfert de la compétence d'élaboration du PAVE aux communautés.

NOTA

PAVE et prise en charge des travaux de mise en accessibilité de la voirie

Lorsque le PAVE est élaboré au niveau communautaire :

- soit l'intercommunalité est compétente en matière de voirie et les travaux prévus dans le PAVE seront à la charge de l'EPCI ;
- soit l'intercommunalité n'exerce pas la compétence voirie et les travaux seront à la charge des communes.

Question 21

Comment transférer la compétence élaboration du PAVE à la communauté ?

La décision d'instituer un PAVE à l'échelle intercommunale relève de la procédure traditionnelle définie à l'article L. 5211-17 du CGCT relatif au transfert de compétences facultatives.

Cette compétence ne doit pas se confondre avec les actions initiées par les communautés en matière de voirie communautaire, encore moins en matière d'aménagement de l'espace ; les communautés compétentes en matière de voirie communautaire n'ont pas compétence liée pour réaliser le PAVE.

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

48. Circulaire du 3 janvier 2013 relative à l'accessibilité aux personnes handicapées (NOR ETLK1241200C)

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

Dans le cas où l'échelle intercommunale serait retenue pour élaborer le PAVE, l'article L. 2143-3 du CGCT conduit à s'interroger sur le caractère automatique du transfert de la compétence d'élaboration du PAVE à la communauté dès lors que celle-ci compte au moins 5 000 habitants.

En effet, aux termes de cet article, « la création d'une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus » ; et les communes membres des communautés concernées peuvent, par convention, « confier à la commission intercommunale tout ou partie des missions d'une commission communale, même si elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale ».

Cependant, un décret de 2006⁴⁹ précise que le PAVE est « établi par la commune ou la communauté ayant compétence à cet effet » et ne fait pas mention du rôle de la commission intercommunale d'accessibilité. Il apparaît donc qu'une simple convention, passée sur le fondement de l'article L. 2143-3 du CGCT, n'est pas suffisante et qu'il convient d'opérer un transfert de compétence classique.

Dès lors, les communautés de 5 000 habitants et plus, obligatoirement dotées d'une commission intercommunale d'accessibilité, n'exercent pas de plein droit la compétence d'élaboration du PAVE si cette compétence ne leur a pas été transférée.

Question 22

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

PAVE et SDA

Créés par le décret du 26 décembre 2006⁵⁰ pris en application de la loi « Handicap », les schémas directeurs d'accessibilité (SDA) sont les documents par lesquels les autorités organisatrices de transport programment la mise en accessibilité de leur réseau de transport pour les personnes à mobilité réduite.

NOTA

Le SDA fait partie de l'annexe accessibilité des PDU.

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

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

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

PAVE et PLU communal

Il n'existe aucune obligation juridique de compatibilité entre des plans locaux d'urbanisme communaux et un PAVE qui aurait été élaboré à l'échelle intercommunale.

Cependant, là encore, certaines bonnes pratiques montrent qu'il est intéressant de profiter de la première révision du plan local d'urbanisme faisant suite à l'adoption du PAVE pour intégrer au document d'urbanisme les préconisations relatives à l'accessibilité de la voirie et des espaces publics.

Question 23

Lorsque l'élaboration d'un PAVE ressort de la compétence d'une communauté, celle-ci peut-elle intervenir sur la voirie restant de la compétence des communes membres ?

L'élaboration d'un PAVE constitue une compétence distincte de la compétence voirie, ce qui suppose un transfert de compétence spécifique des communes membres à la communauté ; cette dernière ne peut élaborer de PAVE tant que le transfert de cette compétence spécifique n'a pas été effectué, et ce indépendamment de la compétence voirie qu'elle peut être amenée à exercer par ailleurs.

Il n'existe donc aucun lien entre la possibilité d'élaborer un PAVE et la possibilité d'intervenir sur la voirie. Afin que la communauté puisse agir sur le réseau viaire inclus dans son ressort géographique, les voies concernées doivent avoir été préalablement déclarées d'intérêt communautaire dans le cadre du transfert de la compétence voirie.

49. Décret n°2006-1657 du 21 décembre 2006 relatif à l'accessibilité de la voirie et des espaces publics

50. Décret n°2006-1657 du 21 décembre 2006 précité

ARTICULATION DES COMPÉTENCES SUR VOIRIE

A. VOIRIE ET TRANSPORTS

Question 24

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

Une communauté n'exerçant pas la compétence voirie de façon obligatoire (communauté de communes ou communauté d'agglomération) peut agir au titre d'autres compétences obligatoires pour porter un projet de pôle multimodal. Il en est ainsi de la compétence aménagement de l'espace communautaire.

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

Une modification des statuts est donc nécessaire pour que la communauté puisse être maître d'ouvrage d'un projet de création d'un nouveau pôle multimodal.

Par ailleurs, la communauté peut envisager un transfert de la compétence voirie circonscrite aux seuls travaux occasionnés par la réalisation du projet de pôle multimodal.

FOCUS

PRATIQUE

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

Au-delà des transferts de compétence, la communauté peut agir par un biais financier. Il lui est possible de recourir au mécanisme des fonds de concours⁵¹ pour financer un équipement relevant de la compétence d'une commune membre, sans que le montant de sa contribution ne puisse dépasser ce que cette commune finance seule. À noter que l'attribution d'un fonds de concours requiert les « *accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés* »⁵². Les conditions d'attribution des fonds de concours peuvent être définies au moyen d'un règlement d'attribution.

Question 25

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

Dans un arrêt du 8 octobre 2012⁵³, le Conseil d'État a précisé les contours de la répartition des compétences entre le gestionnaire de la voirie et l'AOTU. Le problème soulevé renvoyait à la répartition des rôles et responsabilités quant à la pose et l'entretien des abris voyageurs entre une commune, gestionnaire de la voirie, et une communauté d'agglomération, ayant la qualité d'AOTU.

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

51. Articles L. 5214-16 V (communautés de communes), L. 5216-5 VI (communautés d'agglomération) et L. 5215-26 (communautés urbaines) du CGCT

52. Question écrite n° 70658 de M. Bruno Bourg-Broc, publiée au JOAN le 26 juillet 2005

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

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

JURISPRUDENCE

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

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

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

Il convient cependant de noter que, par le même arrêt, le Conseil d'État a admis que cette compétence puisse être exercée par une communauté. Le transfert peut alors concerner soit la compétence voirie dans toutes ses composantes, soit la seule mission de pose et d'entretien des abris voyageurs.

Afin de clarifier cette position, une question parlementaire est actuellement en attente d'une réponse de la part du Gouvernement⁵⁴.



54. Question écrite n°16955 de M. Gilles Bourdouleix, publiée au JOAN du 29 janvier 2013

B. VOIRIE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Question 26

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

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

Dans une réponse en date du 28 février 2000⁵⁵, le ministre de l'Intérieur avait en effet précisé qu'« *il ne paraît (...) pas possible d'extraire de la compétence relative à l'aménagement et à l'entretien des zones d'activité, qui relève du groupe développement économique, l'aménagement et l'entretien de la voirie desdites zones. Les questions relatives à des infrastructures telles que la voirie des zones d'activité font en effet partie intégrante de la politique globale d'aménagement de ces zones* »⁵⁶.

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

Question 27

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

Voirie communale située dans une ZAE

Quant à la gestion des voies du domaine public communal localisées dans une ZAE, les services du ministère de l'Intérieur ont répondu⁵⁷ que les activités d'aménagement et d'entretien des voies localisées en ZAE sont indissociables des activités relatives à l'aménagement et à l'entretien des zones d'activité. L'EPCI compétent en matière d'aménagement et d'entretien des zones d'activité est donc nécessairement compétent sur la voirie communale des zones d'activité, que cela soit prévu ou non par voie statutaire.

Il en résulte qu'il appartient au président de l'EPCI d'y exercer les pouvoirs de police de la conservation et d'y délivrer les permissions de voirie.

En revanche, la compétence de plein droit d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes sur les voies d'une ZAE n'a aucun impact quant au pouvoir de police générale du maire ou au pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement sur ces voies⁵⁸.

Voirie nationale ou départementale située en ZAE

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

En effet, une communauté ne pouvant avoir de relation directe qu'avec ses communes membres, elle n'a vocation qu'à exercer des compétences exclusivement communales⁵⁹.

55. Question écrite n°37155 de M. Dominique Paillé, publiée au JOAN le 8 novembre 1999

56. Voir également question orale n°0488S de M. Marcel-Pierre Cléach, publiée au JO Sénat le 4 mai 1999

57. Question écrite n°37155 précitée

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

59. Question écrite n°00613 de M. Bernard Piras, publiée au JO Sénat le 11 juillet 2002

Une convention de délégation de compétences entre le département et l'EPCI pourrait être envisagée, suivant les modalités décrites à l'article L. 5210-4 du CGCT.

FOCUS

CGCT

Article L. 5210-4

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

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

L'assemblée délibérante se prononce sur cette demande par délibération motivée.

L'exercice par l'établissement public de coopération intercommunale d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Cette convention précise les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers.

L'application du présent article n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants de la collectivité territoriale qui délègue sa compétence.

Question 28

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

La voirie des zones d'activité fait partie intégrante du groupe de compétences obligatoires développement économique des communautés. La question qui se pose est de savoir si une communauté qui a créé une voie sur une ZAE peut en transférer la propriété à l'une de ses communes membres.

A priori, la réponse semble négative puisque la voie est nécessaire à l'exercice, par la communauté, de sa compétence en matière de développement économique. Seules des prestations de service d'entretien pourront être organisées entre communes et communauté⁶⁰.

Il est également envisageable qu'une communauté ayant épuisé l'exercice de sa compétence développement économique sur une ZAE souhaite se défaire de la voirie qui la traverse au profit de l'un de ses membres.

Dans ce cas, la communauté pourra céder la voirie concernée à sa ou ses commune(s) membre(s) selon les dispositions de l'article L. 3112-1 du CG3P qui prévoit que « *les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* ».

L'article suivant de ce code prévoit une procédure similaire en matière d'échange.

60. Pour plus de précisions sur la réalisation de prestations de service entre une communauté et ses communes membres, voir question n°12.

C. VOIRIE, URBANISME ET AMÉNAGEMENT



Question 29

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

Le droit de préemption reconnu aux personnes publiques consiste, comme en droit privé, en une substitution d'un acquéreur à un autre.

Il appartient aux communes d'exercer le droit de préemption urbain, sous réserve de l'hypothèse où « *un établissement public est compétent de par la loi ou par ses statuts pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation des zones d'aménagement concerté* » (L. 211-2 al. 2 du code de l'urbanisme).

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

FOCUS

SUR LES SOURCES TEXTUELLES DU DROIT DE PRÉEMPTION

L'article 6 de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement crée le droit de préemption urbain (DPU).

Aux termes de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le droit de préemption peut s'exercer sur une partie seulement d'une unité foncière.

Code de l'urbanisme

Généralités

L. 210-1

Droit de préemption urbain (DPU)

L. 211-1 à L. 211-7 et R. 211-1 à R. 211-8

Zones d'aménagement différé (ZAD)

L. 212-1 à L. 212-5 et R. 212-1 à R. 212-6

Dispositions communes aux DPU et droit pour ZAD

L. 213-1 à L. 213-18 et R. 213-1 à R. 213-30

Espaces naturels sensibles

L. 142-3 à L. 142-13 et R. 142-4 à R. 142-7

FOCUS

CODE DE L'URBANISME

Article L. 210-1

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

(...)

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

Des dispositions précitées il ressort que le droit de préemption urbain est institué en vue de :

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

Si le droit de préemption venait à être utilisé à une autre fin que l'une de celles énumérées par la loi, le juge administratif pourrait être amené à constater que la mesure ainsi prise est entachée d'un détournement de pouvoir.

Le droit de préemption pourra être utilisé dans le cadre d'un projet de voirie si les aménagements projetés peuvent être définis comme « la réalisation d'équipements collectifs ». Cette analyse doit être menée au cas par cas.

En tout état de cause, comme le rappelaient les services du ministère de l'Écologie en 2008⁶¹, « l'autorité compétente localement est (...) la mieux à même d'apprécier si la décision de préemption qu'elle envisage répond ou non à ces critères ».

JURISPRUDENCE RELATIVE AUX ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

De façon générale, l'élargissement d'une voie peut être regardé comme une opération d'aménagement.

CE, 14 janvier 1998, *Vaniscotte*, n°160378 et 160549

« Considérant qu'à la suite d'une déclaration d'intention d'aliéner (...), le maire d'Asnières-sur-Seine a fait connaître la décision de la commune de faire usage du droit de préemption urbain en indiquant que cette préemption était effectuée en vue de l'élargissement de l'avenue des Grésillons (...); qu'en estimant (...) que l'acquisition de ladite parcelle se rattachait à la réalisation, dans l'intérêt général, d'une action d'aménagement ayant pour objet un équipement collectif, pour lequel le droit de préemption urbain est susceptible d'être mis en œuvre en vertu des dispositions combinées des articles L.210-1 et L.300-1 du code de l'urbanisme, la cour administrative d'appel n'a ni commis d'erreur de droit, ni procédé à une qualification juridique erronée des faits ; (...) »

Mais le droit de préemption ne permet pas de procéder à un simple réaménagement de la voirie par redressement d'un virage.

CE, 30 juillet 1997, *Ville d'Angers*, n°160949

« Considérant (...) que les travaux d'amélioration de la sécurité de la circulation dans la rue Amsler, en vue desquels le maire d'Angers a exercé la préemption litigieuse, nonobstant l'intérêt général qui s'attachait à la réalisation desdits travaux, (...) ne présentaient pas en eux-mêmes, compte tenu de leur objet et de leur consistance, le caractère d'une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme (...) »

Des travaux tendant à améliorer la visibilité dans un carrefour ne constituent pas une opération d'aménagement justifiant la préemption.

CE, 3 décembre 2007, *Commune de Mondragon*, n°295779

« Considérant que, par une décision en date du 4 octobre 2001, le maire de la commune de Mondragon a exercé son droit de préemption sur un immeuble appartenant à M. A afin d'améliorer la visibilité du débouché de la rue de la paix sur le chemin départemental n°26 (...), que des travaux destinés à améliorer la visibilité d'un carrefour ne sont pas en eux-mêmes de nature à caractériser une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme ; (...) »

61. Question écrite n°15302 de Mme Marie-Jo Zimmermann, publiée au JOAN le 29 janvier 2008

EXERCICE DE LA COMPÉTENCE VOIRIE

A. POUVOIRS DE POLICE

Question 30

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

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

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

Le pouvoir de police générale du maire

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

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

Comme le rappelle l'article L. 2215-1 du CGCT, le pouvoir de police générale du maire doit s'articuler avec le pouvoir de police du préfet.

Le préfet a tout d'abord un pouvoir de substitution en cas de carence des autorités municipales en matière de salubrité, sûreté et tranquillité publiques, après mise en demeure restée sans effet.

Si plusieurs communes limitrophes sont concernées par une menace posée à l'ordre public, le préfet peut, par arrêté motivé, se substituer aux maires de ces communes pour l'exercice du pouvoir de police générale.

Par ailleurs, le préfet est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre public dont le champ d'application dépasse le territoire d'une commune.

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

Ce pouvoir, décrit à l'article L. 2224-16 du CGCT, vise à réglementer la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques.

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

Le maire est l'autorité détentrice de ce pouvoir sur toutes les voies du territoire communal, sauf si la compétence gestion des déchets ménagers est transférée à un EPCI. Dans ce cas, les maires des communes membres transfèrent au président de ce groupement leurs pouvoirs de police spéciale de la collecte des déchets (L. 5211-9-2 du CGCT).

Le pouvoir de police spéciale de la conservation

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

Le dépositaire de ce pouvoir délivre des permissions de voirie⁶² pour toute occupation du domaine public routier qui donne lieu à emprise au sol, à l'instar de l'implantation d'un kiosque à journaux ou de mobilier urbain, conformément à l'article L. 113-2 du code de la voirie routière.

FOCUS

CODE DE LA VOIRIE ROUTIÈRE

Article L. 113-2

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

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

FOCUS

CODE DE LA VOIRIE ROUTIÈRE

Article R. 116-2

Seront punis d'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe ceux qui :

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

FOCUS

CGCT

Article L. 2121-1

Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique.

Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation.

C'est le gestionnaire de la voie qui détient le pouvoir de police de la conservation. Ainsi, le maire exerce ce pouvoir de police sur les voies communales, le président du conseil général sur les voies départementales et le préfet sur les voies nationales.

FOCUS

CGCT

Article L. 3221-5

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

Article L. 2215-5

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

En cas de transfert de la compétence voirie à un EPCI, que celui-ci emporte transfert de propriété des voies communales ou leur simple mise à disposition, la communauté exercera sur ces voies l'ensemble des obligations qui incombent aux propriétaires, dont la gestion du bien, c'est-à-dire l'entretien, la conservation mais aussi la délivrance des autorisations d'occupation (L. 141-12 du code de la voirie routière et L. 1321-2 du CGCT).

Le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement

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

Principalement, elle peut interdire ou réserver l'accès de certaines voies ou de portions de voie de l'agglomération à certaines heures et réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, telles que les résidents.

62. La permission de voirie ne se confond pas avec le permis de stationnement. Pour plus de précisions sur cette question, voir question n°36.

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

L'autorité de police spéciale de la circulation et du stationnement peut par ailleurs délivrer des permis de stationnement ou de dépôt temporaire⁶³ sur la voie publique, moyennant le paiement de droits et seulement si cette autorisation n'entraîne pas de gêne pour la circulation et la liberté du commerce.

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

FOCUS

CGCT

Article L. 2213-2

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

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

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

3° Réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte de stationnement prévue à l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles et aux véhicules bénéficiant du label « autopartage » tel que défini par décret.

Article L. 2213-3

Le maire peut, par arrêté motivé :

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

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

Les indications sont à considérer sous réserve des éventuels changements que pourront apporter les projets de loi de décentralisation en cours de discussion et évoqués ci-après.		Voie communale	Voie de propriété ou de gestion intercommunale	Voie départementale	Voie nationale
Pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement sur le domaine public et les voies privées ouverte à la circulation publique	En agglomération	Le maire, dans la limite du pouvoir de substitution du préfet ainsi que du pouvoir du préfet sur les routes à grande circulation, sous réserve des possibilités d'intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale en cas de carence d'action du préfet sur celles-ci	Le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre, compétent en matière de voirie, en cas de transfert de ce pouvoir de police	Le maire, dans la limite du pouvoir de substitution du préfet ainsi que du pouvoir du préfet sur les routes à grande circulation, sous réserve des possibilités d'intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale en cas de carence d'action du préfet sur celles-ci	Le maire, dans la limite du pouvoir de substitution du préfet ainsi que du pouvoir du préfet sur les routes à grande circulation, sous réserve des possibilités d'intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale en cas de carence d'action du préfet sur celles-ci
	Hors agglomération	Non précisé par la réglementation actuelle	Non précisé par la réglementation actuelle	Le président du conseil général, dans la limite du pouvoir de substitution du préfet	Le préfet
Pouvoir de police générale du maire		Le maire sur le territoire communal, dans la limite du pouvoir de substitution du préfet			
Pouvoir de police spéciale de la conservation sur les voies du domaine public		Le maire, avec pouvoir de substitution du préfet, hors cas des zones d'activité économique communautaires (voir n°26 et suivantes)	Le président de l'EPCI	Le président du conseil général, avec pouvoir de substitution du préfet	Le préfet
Pouvoir de police spéciale de la collecte des déchets sur la voie publique	Cas général	Le maire sur le territoire communal			
	En présence d'un EPCI compétent pour la gestion des déchets ménagers	Le président du groupement			

63. Le permis de stationnement ou de dépôt temporaire ne doit pas être confondu avec la permission de voirie. Pour plus de précisions sur cette question, voir question n°36.

Question 31

Quelles pourraient être les conséquences du projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles sur l'exercice des différents pouvoirs de police sur le domaine public routier ?

Le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 23 juillet 2013, modifie sensiblement l'application des pouvoirs de police.

L'article 36 du projet de loi crée une nouvelle police de délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi. Ce pouvoir de police est exercé par le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre lorsque celui-ci est compétent en matière de voirie, et le préfet de police à Paris.

Le même article du projet de loi étend l'application du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement du maire aux voies incluses dans le domaine public communal situées hors agglomération, sous réserve des pouvoirs du préfet.

De plus, en instituant la décentralisation du stationnement, l'article 36 bis retire du champ de la police de la circulation et du stationnement la faculté d'organiser la gestion matérielle du stationnement des véhicules sur la voie publique. Si le projet de loi était adopté sans modification sur ce point, cette gestion relèverait des prérogatives de l'organe délibérant de la collectivité, déjà compétent pour fixer le montant du stationnement dans les zones de stationnement payant préalablement identifiées par l'autorité de police de la circulation et du stationnement.

L'article 36 prévoit également le transfert automatique des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie et ouvre la possibilité pour le préfet d'exercer son pouvoir de substitution en cas de carence d'action du président de l'EPCI qui exerce la police de la circulation et du stationnement, après mise en demeure restée sans résultat.

Le transfert du pouvoir de police de la circulation et du stationnement et de celui de délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxi interviendrait le douzième mois après la promulgation de la loi (article 37). Un maire pourrait toutefois notifier au président de l'EPCI son opposition au transfert de l'une ou des deux polices avant le sixième mois qui suit la promulgation de la loi, auquel cas le transfert n'aurait pas lieu dans la commune en question. En cas d'opposition d'un ou plusieurs maires au transfert d'un ou des deux pouvoirs de police, le président de l'EPCI pourrait décider de renoncer au transfert en notifiant à chaque maire sa renonciation avant le douzième mois après la promulgation de la loi.

Le pouvoir de police générale du maire reste, quant à lui, inchangé.

Question 32

Qui est l'autorité compétente pour réglementer le stationnement sur les voies ouvertes à la circulation ?

Le maire, en tant que détenteur du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement, est compétent pour réglementer le stationnement sur les routes et voies situées en agglomération, aux termes des articles L. 2213-1 et suivants du CGCT. S'il le décide, et suivant l'article L. 5211-9-2 de ce même code, il peut toutefois transférer ce pouvoir de police au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie.

Ainsi que l'énonce l'article L. 2213-1 du même code, le pouvoir de police de la circulation et du stationnement du maire est limité par les pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. Les conditions dans lesquelles le maire exerce la police de la circulation sur les routes à grande circulation sont fixées par décret en Conseil d'État.

S'il a choisi de conserver son pouvoir de police spéciale, le maire décide des différentes réglementations qu'il souhaite voir appliquer sur les voies où il a autorisé le stationnement. Il établit les zones où le stationnement est payant, gratuit à durée limitée (zones bleues) ou réservé à des usages ou des catégories d'automobilistes spécifiques (personnes à mobilité réduite, livraisons, autopartage, transport de fonds...).

Il définit également les créneaux horaires sur lesquels le stationnement est réglementé.

Le conseil municipal, ou le conseil communautaire le cas échéant, est quant à lui chargé de délibérer sur la tarification applicable dans les zones de stationnement payant.

Hors agglomération, ce pouvoir de police spéciale est exercé par le président du conseil général sur les routes départementales (L. 3221-4 du CGCT) et par le préfet sur les routes nationales et les autoroutes (R. 411-9 du code de la route).

NOTA

Les actes pris au titre du pouvoir de police de la circulation et du stationnement doivent être rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement que comporte le plan de déplacements urbains, tout comme doivent l'être les décisions prises par l'autorité de police de la circulation et du stationnement qui ont un impact sur les déplacements dans le périmètre des transports urbains.

NOTA

L'articulation entre les pouvoirs de police spéciale et de police générale

En règle générale, l'exercice d'un pouvoir de police spéciale prime sur l'exercice du pouvoir de police générale. Ainsi, hors agglomération, ce sont les pouvoirs de police dévolus au préfet sur les routes nationales et au président du conseil général sur les routes départementales qui trouvent à s'appliquer. Cependant, en cas de danger imminent, le maire peut faire usage de son pouvoir de police générale sur ces voies en prenant des mesures provisoires qui restent en vigueur jusqu'à ce que l'autorité compétente intervienne.

FOCUS

La diversité des acteurs du stationnement dans une grande agglomération : l'exemple lyonnais

À Lyon, plusieurs acteurs publics, semi-publics ou privés interviennent pour permettre la mise en place de l'offre de stationnement sur et hors voirie.

Hors voirie

Du fait des compétences que lui attribue la loi (L. 5215-20 du CGCT), la communauté urbaine du Grand Lyon est chargée de la création et de l'aménagement des parcs de stationnement situés sur son territoire.

Les parcs de stationnement sont exploités soit par des entreprises privées spécialisées dans le domaine, soit par la société d'économie mixte Lyon Parc Auto.

Le Sytral, AOTU, est compétent pour la gestion des parcs-relais en lien avec le réseau de transports collectifs urbains.

La gestion des parcs-relais liés aux gares TER fait intervenir de nombreux acteurs, plus ou moins investis selon les spécificités de chacun de ces parcs (région Rhône-Alpes, SNCF, RFF, communauté urbaine, communes...).

Sur voirie

La communauté urbaine du Grand Lyon est propriétaire et gestionnaire de l'ensemble du réseau viaire de l'agglomération. Cependant, les maires des 58 communes membres du Grand Lyon ayant conservé leurs pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement, il leur appartient de définir les portions de voie qui seront soumises à du stationnement réglementé, réservé à certains usages ou interdit.

La communauté urbaine est quant à elle chargée, sur la base des arrêtés municipaux, de matérialiser physiquement ces emplacements (peintures au sol et panneaux de signalisation notamment).

La pose des horodateurs nécessaires à la mise en œuvre du stationnement payant est quant à elle assurée par les communes, qui perçoivent directement les recettes perçues sur les automobilistes.

En revanche, en vertu des articles L. 2334-24 et R. 2334-24 du CGCT, c'est au Grand Lyon que revient le produit des amendes dressées en cas de non-respect de la réglementation du stationnement, afin de « financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation ».

Un tel transfert est réalisé sur proposition d'un ou de plusieurs maires concernés, après accord de l'ensemble des maires des communes membres de l'EPCI dans le cas des communautés de communes ou d'agglomération.

Pour les communautés urbaines, il nécessite l'accord du président de l'EPCI et d'au moins les deux tiers des maires représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié au moins des maires des communes représentant plus des deux tiers de la population totale.

Le transfert du pouvoir de police est alors constaté par arrêté préfectoral.

Si le transfert du pouvoir de police pour la circulation et le stationnement est effectif, celui-ci ne vaut que dans le cadre des voies d'intérêt communautaire.

Mais un tel transfert n'est pas obligatoire et le maire peut demeurer titulaire du pouvoir de police de la circulation et du stationnement alors même que la compétence voirie est transférée à l'EPCI.

Question 34

Comment transférer le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement ?

L'alinéa 5 du I de l'article L. 5211-9-2 du CGCT prévoit que lorsqu'une communauté est compétente en matière de voirie, les maires des communes membres peuvent, à l'unanimité, transférer à son président, avec son accord, « leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement ».

Les conditions du transfert sont donc relativement souples puisqu'elles demeurent facultatives et qu'aucune disposition ne prévoit de date limite pour le mettre en œuvre. Un arrêté du préfet viendra entériner ce transfert.

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

Question 33

Qui est compétent au titre de la réglementation et de la gestion de la circulation en agglomération ?

La réglementation du trafic relève des pouvoirs en matière de police de la circulation et du stationnement, tels qu'ils sont prévus par les dispositions de l'article L. 2213-1 du CGCT (pour le maire).

Les pouvoirs de police du maire, en matière de réglementation de la circulation des véhicules à moteur, sont précisés par les articles R. 411-1 à R. 411-8 du code de la route. Ainsi, la faculté de réguler le trafic à une intersection grâce à l'implantation d'un feu tricolore est ouverte par le 2° du I de l'article R. 411-7 du code de la route.

Ce pouvoir du maire peut néanmoins être transféré au président de l'EPCI, comme le prévoit le cinquième alinéa du I de l'article L. 5211-9-2 du CGCT. L'article 163 de la loi du 13 août 2004⁶⁴ ouvre en effet la possibilité d'un transfert des pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement pour les voies d'intérêt communautaire.

64. Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

B. VOIRIE ET DOMANIALITÉ PUBLIQUE

Question 35

En vue de la réalisation d'un projet de transport en commun, il est envisagé de procéder à une superposition d'affectations du domaine public routier. Cela est-il envisageable et, si oui, quelles en sont les modalités ?

La superposition d'affectations du domaine public tend à assurer la coexistence de différentes affectations sur une seule et même dépendance du domaine public.

Sans opérer de transfert de propriété, la superposition d'affectations met en présence deux personnes, affectataires de la même dépendance du domaine public. Une seule peut cependant se prévaloir de la qualité de propriétaire et il lui revient à ce titre d'autoriser une double, ou une multiple, affectation de son bien.

Une fois l'autorisation donnée par le propriétaire, il convient de trouver un accord sur le partage des charges et des prérogatives qui découleront de la superposition d'affectations.

Jusqu'à l'adoption des articles L. 2123-7 et L. 2123-8 du CG3P, seule comptait la volonté des parties.

FOCUS

CG3P

Article L. 2111-1

Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas, ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

Article L. 2123-7

Un immeuble dépendant du domaine public en raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public peut, quelle que soit la personne publique propriétaire, faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation.

La superposition d'affectations donne lieu à l'établissement d'une convention pour régler les modalités techniques et financières de gestion de cet immeuble, en fonction de la nouvelle affectation. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.

Article L. 2123-8

La superposition d'affectations donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne publique propriétaire ou pour le gestionnaire auquel l'immeuble du domaine public a été confié en gestion ou concédé.



L'introduction des dispositions précitées a consacré le recours à une convention pour régler les modalités techniques et financières de la superposition projetée.

En principe, une convention entraînant superposition d'affectations s'effectue à titre gratuit.

Cependant, la gratuité disparaît si le propriétaire est confronté à un accroissement de ses charges ou à une perte de revenus. Dans ce cas, la personne publique bénéficiaire de la seconde affectation devra indemniser la collectivité propriétaire, conformément à la décision du directeur départemental des finances publiques qui fixe le montant de l'indemnité⁶⁵.

FOCUS

PRATIQUE

Droits et obligations des parties dans le cadre d'une convention destinée à régler les modalités techniques et financières d'une superposition d'affectations.

Les dispositions générales doivent mentionner :

- les limites topographiques et fonctionnelles de l'immeuble ;
- le régime des responsabilités en cas de dommage.

Très classiquement, sera considéré responsable le gestionnaire de la partie de la dépendance sur laquelle le dommage est survenu.

Pour la personne publique propriétaire et affectataire initiale, il convient de rappeler :

- les conditions d'administration de l'immeuble pour ce qui concerne sa propre affectation ;
- le droit qu'elle détient d'apporter au domaine public toutes les modifications qui peuvent s'imposer dans l'intérêt de sa propre affectation, sans que l'affectataire supplémentaire puisse s'y opposer, ni obtenir aucune indemnité ;
- les modalités selon lesquelles le propriétaire du domaine public peut demander la suppression de l'affectation supplémentaire.

Pour la personne publique bénéficiant de l'affectation supplémentaire, sont à préciser :

- les modalités de prise en charge de l'entretien relatif à l'affectation supplémentaire ;
- les conditions de mise en jeu de sa responsabilité à l'égard des dommages pouvant résulter de l'utilisation de la dépendance en relation avec l'affectation dont elle est bénéficiaire ;
- les conditions juridiques et financières de réalisation des travaux.

65. Décret n°2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques

FOCUS

PRATIQUE

Convention de superposition d'affectations dans le cadre d'un projet de TCSP

Concernant le cas spécifique de la réalisation d'un TCSP, la question s'est posée de savoir si un tel projet répondait à la condition posée par le CG3P. Aux termes de l'article L. 2123-7 du code précité, une superposition d'affectations est possible uniquement dans le cas où la seconde affectation est compatible avec la première. Alors que la section des travaux publics du Conseil d'État avait affirmé la compatibilité du projet de tramway entre Saint-Denis et Bobigny avec la destination du domaine public routier national par un avis rendu en 1990⁶⁶, le tribunal administratif de Paris avait quant à lui considéré que les travaux de création d'un tramway en site propre avaient pour objet l'intérêt de la commune et des riverains et non l'amélioration de la voirie urbaine et qu'ils étaient, partant, incompatibles avec son affectation⁶⁷.

Les juges du Palais-royal sont revenus sur cette solution par leur décision *Société de distribution de chaleur de Saint-Denis*⁶⁸ et ont confirmé la position de la section des travaux publics. Pour la Haute juridiction, ce qui est essentiel et l'emporte, c'est que ce moyen de transport circule sur la voie publique et non sur une voie spécifique⁶⁹ et qu'en raison de leurs caractéristiques techniques, les TCSP deviennent un mode de transport de plus en plus adapté à la circulation urbaine⁷⁰.

La conclusion d'une convention emportant superposition d'affectations a souvent été rendue nécessaire pour la réalisation d'un projet de TCSP, sauf pour les communautés urbaines qui, aux termes des articles L. 5215-20 et L. 5215-28 du CGCT, exercent la compétence voirie de façon pleine et entière sur l'ensemble des voies des communes membres.

Pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes

Pour ces EPCI à fiscalité propre, l'article 51 de la loi Grenelle II⁷¹ est intervenu en vue d'apporter une réponse aux difficultés liées à l'absence de compétence voirie pour la réalisation d'un projet de TCSP. Cependant, l'intérêt communautaire des voies supportant la circulation d'un TCSP ne sera considéré comme effectif qu'au moment de la mise en service de ce dernier, ce qui signifie que pendant la phase de travaux, le maître d'ouvrage n'est pas encore compétent sur les voiries visées⁷². Afin d'anticiper et de prévenir tout risque contentieux, il est, entre autres, conseillé aux maîtres d'ouvrage de projets de TCSP de signer une convention de superposition d'affectations avec la ou les communes concernées afin de fixer les droits et obligations de chacun.

Pour les autres EPCI et les syndicats mixtes

Les modifications apportées par la loi Grenelle II au profit des communautés d'agglomération et des communautés de communes n'ont pas été étendues aux autres catégories d'établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, et pour pallier tout risque contentieux, il est vivement conseillé de conclure une convention emportant superposition d'affectations sur le domaine public qui accueillera la circulation du TCSP entre le maître d'ouvrage du projet de TCSP et le ou les gestionnaires des voies concernées.

66. CE, Avis, 23 janvier 1990, n°346.685

67. TA de Paris, 9 novembre 1993, *Société de distribution de chaleur de Saint-Denis*

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

69. Conclusions de Pascal Devillers sous TA de Strasbourg, 9 mai 2000, *France Télécom c/ communauté urbaine de Strasbourg*, nos971281 et 971282.

70. Conclusions d'Alain Seban sous CE, 23 février 2000, *Société de distribution de chaleur de Saint-Denis*, n°179013.

71. Codifié aux articles L. 5216-5 et L. 5214-16 du CGCT.

72. Pour plus de précisions sur les compétences du maître d'ouvrage d'un TCSP, voir question n°16.

Question 36

Quelles sont les montages juridiques qui s'offrent à une communauté pour attribuer, sur les voies déclarées d'intérêt communautaire, des stations d'autopartage aux opérateurs qui en font la demande ?



DÉFINITIONS

L'autopartage au sens de l'article 54 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

L'activité d'autopartage consiste en la mise en commun, au profit d'utilisateurs abonnés, d'une flotte de véhicules. Chaque abonné peut accéder à un véhicule sans conducteur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée.

Il s'agit donc d'un service de mise à disposition de voitures pour une courte durée, principalement en milieu urbain.

Le label autopartage prévu par les dispositions du décret n°2012-280 du 28 février 2012

Les personnes publiques ou privées exerçant l'activité d'autopartage, telle que définie par l'article 54 de la loi Grenelle II, peuvent demander l'attribution d'un label. Sa délivrance est soumise au respect de plusieurs conditions :

- seuil maximal d'émissions de dioxyde de carbone ;
- conformité à la dernière norme Euro en vigueur ;
- système d'abonnement ;
- présence des véhicules dans des « stations » situées à proximité d'un moyen de transport collectif.

Le label est délivré pour une durée limitée, comprise entre dix-huit et quarante-huit mois.

Stations d'autopartage

Emplacements réservés aux véhicules affectés à l'autopartage.

FOCUS

CG3P

Article L. 2121-1

Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique.

Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation.

Article L. 2122-1

Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.

Article L. 2122-2

L'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire.

Article L. 2122-3

L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère précaire et révocable.

Article L. 2125-1

Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'État 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.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, 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 ;

2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même.

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.

Article L. 2125-3

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.

Nul ne peut, sans autorisation, occuper le domaine public routier. Ce dernier étant affecté à la circulation, une autre utilisation n'est admise que si celle-ci est conforme, tout du moins compatible, avec cette destination⁷³.

Aux termes des dispositions du CG3P, les personnes publiques peuvent délivrer, sur leur domaine public, des autorisations d'occupation temporaire. Ces actes sont temporaires, précaires, révocables et soumis à redevance. Ils peuvent revêtir la forme d'un acte unilatéral ou d'une convention.

Il appartiendra à la communauté de choisir la forme qui lui paraît la mieux adaptée pour répondre aux demandes que pourront lui adresser les opérateurs exerçant une activité d'autopartage.

73. CE, Sect., 3 mai 1963, *Ministre de l'Équipement c/ commune de Saint-Brévin-les-Pins*, n°45.478

Les autorisations unilatérales d'occupation du domaine public : le permis de stationnement et la permission de voirie

DÉFINITIONS

Le permis de stationnement

Dans cette hypothèse, l'autorité compétente⁷⁴ autorise une occupation sans emprise de la voirie publique.

Ce sont, par exemple, les permis de stationnement qui sont délivrés en vue de l'installation des terrasses des cafés sur les trottoirs des villes.

La permission de voirie

Cette autorisation d'occupation du domaine public permet, quant à elle, de réaliser des emprises dans le sol ou le sous-sol de la voirie.

Une permission de voirie est, par exemple, nécessaire pour poser des canalisations.

Sa délivrance est le fait de l'autorité gestionnaire du domaine, c'est-à-dire du propriétaire de la voie, qui manifestera sa volonté par une décision de son organe délibérant.

FOCUS

PRATIQUE

Les motifs de refus de délivrance d'une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public sont variés :

- gêne à la circulation ;
- atteinte à l'ordre public,
- bonne conservation du domaine ;
- atteinte au droit d'accès des riverains ;
- réorganisation d'un service public⁷⁵ ;
- poursuite d'un objectif esthétique⁷⁶ ;
- poursuite d'un intérêt financier⁷⁷ ;
- etc.

Les autorisations d'occupation du domaine public de nature contractuelle

Les autorisations d'utilisation privative du domaine public peuvent également résulter de contrats communément dénommés « concessions de voirie ».

Contrairement à l'autorisation unilatérale, le contrat d'occupation du domaine public est un accord de volonté entre la personne publique et un tiers public ou privé.

Le choix du cocontractant est, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence⁷⁸, discrétionnaire, ce qui signifie que la personne publique n'a pas à se conformer aux règles de publicité et de mise en concurrence qui régissent la passation des contrats administratifs, sauf dans l'hypothèse où la convention d'occupation du domaine public accompagne un autre contrat public lui-même soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence.

JURISPRUDENCE

CE, 24 novembre 1993, SA Atlantique Bâtiment Construction, n°124933 ; CE, 29 mars 2000, Monsieur Isas, n°199545 ; CE, 23 avril 2001, Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la vallée de Bièvre, n°18007

Si l'autorisation d'occuper la voie publique est retirée dans l'intérêt de la voie (protection de son assiette, de la circulation ou de sa meilleure utilisation, etc), son retrait n'ouvrira pas droit à indemnité au profit du permissionnaire évincé.

Autorisation d'occupation temporaire du domaine public et droit public économique

JURISPRUDENCE

TA de Paris, 6 novembre 2012, Société 20 Minutes France c/RATP, n°10144667

« Considérant que l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce domaine en vue d'y exercer une activité économique, à la condition que cette occupation soit compatible avec l'affectation et la conservation de ce domaine ; que la décision de délivrer ou non une telle autorisation, que l'administration n'est jamais tenue d'accorder, n'est pas susceptible, par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dont le respect implique, d'une part, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de service exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et, d'autre part, qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public ; (...) »

L'autorité publique doit respecter le principe de liberté du commerce et de l'industrie

Les personnes publiques ne doivent pas interdire ou restreindre l'accès des entités, intervenant sur un marché concurrentiel, aux infrastructures essentielles à l'exercice de leur activité économique.

Sont considérées comme des facilités essentielles les structures dont l'utilisation est indispensable pour la fourniture d'un service.

74. C'est-à-dire l'autorité détenant le pouvoir de police de la circulation et du stationnement et donc l'exécutif de la collectivité. Concernant le domaine public communal, il s'agit du maire (L. 2213-1 du CGCT).

75. CE, Sect., 6 mai 1932, *Demoiselle Taillandier*, n°9.698

76. CE, 13 juillet 1951, *Société anonyme La nouvelle jetée-promenade de Nice*, n°88.840

77. CE, 2 mai 1969, *Société d'affichage Giraudy*, n°60932

78. CE, Sect., 13 janvier 2010, *Association Paris Jean Bouin – Ville de Paris*, n°s 329576 et 329625

DÉFINITIONS

La liberté du commerce et de l'industrie

Le Conseil constitutionnel⁷⁹ a défini le principe de liberté du commerce et de l'industrie comme « la liberté qui consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui et qui ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre ».

En réalité, la liberté du commerce et de l'industrie est un « contenant »

et non un « contenu ». Elle se décompose en deux principes :

1. La liberté d'entreprendre, donc la liberté d'entrer sur un marché concurrentiel et d'y mener les activités que l'on veut comme on veut, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'ordre public ;
2. La libre concurrence, qui suppose des conditions d'égalité de compétition entre les opérateurs économiques intervenant sur un marché.

JURISPRUDENCE

CA de Paris, 1^{ère} chambre H, section concurrence, 9 septembre 1997

« Considérant que les ressources essentielles désignent des installations ou des équipements indispensables pour assurer la liaison avec les clients et/ou permettre à des concurrents d'exercer leurs activités et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables ; (...) l'exploitant monopoliste [abuse] de la situation de dépendance économique dans laquelle se trouve son concurrent à son égard en établissant un prix d'accès à cette facilité injustifié, non proportionné à la nature et à l'importance des services demandés, non transparent et non orienté vers les coûts encourus relevant de critères objectifs (...) »

La délivrance d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public au profit d'un opérateur d'autopartage pose la question de la reconnaissance de la qualité d'« infrastructure essentielle » aux places de stationnement réservées aux véhicules bénéficiant du label autopartage.

Malgré l'absence de décisions juridictionnelles ou d'étude de marché sur ce sujet, il semble qu'il faille répondre par la négative, dès lors que l'activité d'autopartage peut s'exercer, et s'exerce déjà, dans d'autres lieux ouverts au public (dans des parkings publics ou privés notamment).

Ainsi, à l'instar du cas soumis à la juridiction parisienne concernant la convention d'occupation du domaine public signée par la RATP et la Société Bolloré SA portant autorisation, au profit de cette seule entreprise, d'installer des présentoirs sur le domaine public de la RATP pour y diffuser des journaux gratuits, l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ne pourra pas être retenue à l'encontre du propriétaire de la voirie qui octroierait une autorisation d'occupation temporaire du domaine public au profit d'un seul opérateur économique.

JURISPRUDENCE

TA de Paris, 6 novembre 2012, Société 20 Minutes France c/ RATP, n°10144667

« Considérant, par ailleurs, que le domaine public de la RATP ne constitue pas une infrastructure essentielle, dans la mesure où la RATP n'est pas en situation de concurrence avec les éditeurs de presse gratuite et où l'occupation des stations de métro n'est pas nécessaire à l'exercice, par les éditeurs de journaux gratuits, de leur activité économique ; (...) »

Délivrance d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public et respect du droit de la concurrence

La délivrance d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public à un opérateur d'autopartage appelle également des développements relatifs aux pratiques anticoncurrentielles⁸⁰.

En application de la jurisprudence *Million et Marais*⁸¹, l'autorité publique ne doit en aucun cas favoriser les pratiques anticoncurrentielles.

Concernant la délivrance d'autorisations d'occupation du domaine public, le Conseil d'État⁸² a ainsi récemment rappelé que « la personne publique ne peut toutefois délivrer une telle autorisation (...) lorsque sa décision aurait pour effet de méconnaître le droit de la concurrence, notamment en plaçant automatiquement l'occupant en situation d'abuser d'une position dominante ».

La qualification, ou non, d'atteinte au droit de la concurrence du fait de l'attribution par une personne publique d'emplacements réservés aux véhicules labellisés « autopartage » doit être précédée d'une étude de marché visant à identifier le marché pertinent de l'autopartage.

Cette définition suppose de pouvoir déterminer quels sont les services qui peuvent être considérés comme substituables les uns vis-à-vis des autres, c'est-à-dire « les moyens alternatifs entre lesquels les [usagers] peuvent arbitrer pour satisfaire une même demande »⁸³.

Concernant le marché pertinent de l'autopartage, la seule certitude est que ce service n'est pas un moyen alternatif aux taxis ou à la location de véhicules⁸⁴.

Dans l'attente d'une analyse économique de cette question, nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses sur le fondement de la jurisprudence récemment rendue quant aux modalités d'occupation du domaine public de la RATP pour la diffusion et la distribution des quotidiens gratuits dans le métro parisien.

79. Décision n°81-132 DC relative à la loi de nationalisation

80. Ces règles sont aujourd'hui rappelées aux articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce.

81. CE, Sect., 3 novembre 1997, *Million et Marais*, n°169907

82. CE, 23 mai 2012, *RATP*, n°348909

83. CE, 16 juin 2004, *Mutuelle générale des services publics*, n°235176

84. CAA de Paris, 3 juillet 2012, *Chambre syndicale des loueurs de voitures automobiles et le Syndicat professionnel des centraux radio-taxis de Paris et de la région parisienne*, n°11PA02157 et 11PA02158

CE, 23 mai 2012, RATP, n°348909

Sur le moyen tiré de ce que la RATP aurait placé la société Bolloré Médias en situation d'abuser automatiquement de sa position dominante : « (...) Considérant toutefois que la société 20 Minutes n'est pas fondée à soutenir que le champ de la convention, qui porte sur la distribution de quotidiens gratuits d'information générale à destination des voyageurs sur le domaine public de la RATP, constituerait à lui seul un marché pertinent ; qu'en effet, la société 20 Minutes France ne produit aucun élément de nature à établir que cette activité économique s'exercerait dans des conditions différentes, eu égard notamment à la composition du lectorat, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'agglomération parisienne ; que le marché pertinent à prendre en compte, en l'état des pièces du dossier, porte donc sur la distribution de quotidiens gratuits d'information générale dans l'ensemble de l'espace public en Île-de-France ;

Considérant, qu'en tout état de cause, compte tenu de la durée de la convention, conclue pour trois ans, du caractère précaire de l'autorisation d'occupation domaniale accordée à la société Bolloré, en application des principes généraux de la domanialité publique, et de la procédure de mise en concurrence mise en œuvre depuis 2006 par la RATP pour la sélection de l'entreprise attributaire de l'autorisation de l'occupation domaniale, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'exclusivité accordée à la société Bolloré Médias pour la distribution de quotidiens gratuits d'information générale à destination des voyageurs conduirait automatiquement celle-ci à abuser de sa position dominante sur le marché déterminé par le champ d'application de la convention ; (...) »

L'analyse de cette décision tendrait à considérer qu'un marché pertinent se définit en fonction des conditions (similaires ou non) dans lesquelles une même activité économique s'exerce en différents lieux du territoire. Si l'étude du marché relative à l'auto-partage révélait, comme ce fut le cas en l'espèce, que le service est proposé dans des conditions similaires ou équivalentes, quel que soit le lieu où il est proposé, le marché pertinent couvrirait l'ensemble du ressort géographique ainsi défini.

Dans le cas contraire, il faudra encore démontrer que l'opérateur unique, à qui auront été accordées les autorisations d'occupation du domaine public, abuse effectivement de sa position dominante.

Toujours aux termes de l'arrêt reproduit *supra*, il semble que l'existence d'une position dominante sur un marché pertinent ne conduira pas automatiquement les juges à retenir l'abus de position dominante.

Concernant l'occupation du domaine public de la RATP par la société Bolloré Médias, la Haute juridiction administrative a considéré que la courte durée de la convention (trois ans), ajoutée au caractère précaire que revêt toute autorisation d'occupation du domaine et à la procédure de mise en concurrence observée en vue de son attribution, interdisait de considérer que l'opérateur économique avait été placé en situation d'abuser automatiquement de sa position dominante.

Il est donc vivement conseillé aux personnes publiques souhaitant attribuer à un ou plusieurs opérateurs des emplacements réservés sur la voie publique aux véhicules labellisés autopartage d'organiser une procédure de mise en concurrence en vue d'attribuer des autorisations délivrées pour une durée limitée.

Question 37

Une communauté souhaite entreprendre des travaux sur une voie déclarée d'intérêt communautaire, nécessitant l'installation d'une grue sur une parcelle appartenant à une personne privée. Est-ce légalement envisageable ?

L'implantation temporaire d'une grue sur une propriété privée renvoie à la problématique des servitudes d'occupation temporaire des propriétés privées pour des besoins de travaux publics, ainsi qu'à la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.

Ce texte permet une occupation de terrains privés pour une durée limitée à l'exécution des travaux à réaliser et autorise certaines opérations telles que le passage des ouvriers ou le dépôt de matériel.

En revanche, les dispositions législatives précitées n'ont ni pour objet, ni pour effet d'autoriser les personnes publiques à réaliser des constructions permanentes sur un terrain qui ne leur appartient pas⁸⁵.

L'autorisation de pénétrer sur des propriétés privées afin de réaliser les opérations nécessaires à la réalisation d'études préalables aux travaux publics ou pour tout autre objet relatif à l'exécution de ces travaux doit résulter d'un arrêté préfectoral (articles 1 à 8 de la loi de 1892).

Cet arrêté d'occupation temporaire des propriétés précise le nom de la commune où le terrain est situé, les numéros des parcelles concernées ainsi que le nom du propriétaire. Il indique également, et de manière précise, les travaux à l'origine de l'occupation ainsi que la nature, la surface et la durée de cette occupation.

Avant le début des travaux, le maire devra notifier l'arrêté préfectoral au propriétaire et un procès-verbal contradictoire sur l'état de la parcelle qui sera occupée devra être déposé en mairie.

NOTA

Sans exécution dans un délai de six mois, l'arrêté est, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 29 décembre 1892, réputé caduc⁸⁶. L'occupation ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à cinq ans.

85. CE, 28 octobre 1927, *Charbonneaux*
86. CE, 15 décembre 2000, *M. Elie X*, n°198652

C. RESSOURCES ET FINANCEMENT DE LA COMPÉTENCE VOIRIE



Question 38

Un EPCI peut-il instaurer et percevoir une redevance d'occupation du domaine public sur une voie mise à sa disposition par l'une de ses communes membres ?

Oui.

S'agissant de la possibilité pour une communauté d'instaurer une redevance d'occupation du domaine public, il convient de se référer à l'article L. 1321-2 du CGCT. Selon cet article, une structure bénéficiant de la mise à disposition d'un bien « *peut autoriser l'occupation des biens remis* » et « *en perçoit les fruits et produits* ».

De ce fait, en cas de mise à disposition d'un bien à une communauté, celle-ci pourra instaurer une telle redevance.

Question 39

Une voie ouverte à la circulation dans une zone d'activité économique est-elle prise en compte dans l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ?

Dès lors qu'elle est ouverte à la circulation, une voie située au sein d'une zone d'activité économique fait partie du domaine public routier car elle est affectée à l'usage direct du public (L. 2111-1 du CG3P) et aux besoins de la circulation terrestre (L. 111-1 du code de la voirie routière).

En matière de voie publique, « *les routes nationales, les chemins départementaux, les voies communales* » sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés non bâties selon l'article 1394 du code général des impôts. S'agissant de la portée de cette exonération, le bulletin officiel des impôts vient préciser qu'« *en ce qui concerne la part revenant aux établissements publics de coopération intercommunale, il a été décidé, en l'absence de disposition expresse à leur égard, d'assimiler à la part communale la part des établissements publics de coopération intercommunale, qu'ils soient dotés ou non d'une fiscalité propre* »⁸⁷.

Il apparaît donc qu'une voie publique située dans une zone d'activité économique communautaire n'est pas prise en compte dans l'assiette de la TFPNB.

NOTA

Financement de travaux de voirie par un département ou une région

Lorsqu'une commune mène des travaux de voirie, elle peut, au-delà de la communauté dont elle est membre, chercher à obtenir des financements auprès du département ou de la région. Ceci vaut également pour les travaux dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une communauté. Pour ces deux niveaux de collectivité, la question du principe de spécialité ne se pose pas : si la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait conduit à supprimer leur clause générale de compétence à l'horizon 2015, cette dernière doit être rétablie sous l'actuelle législature (débutée en 2012). En conséquence, il suffit que le département ou la région estime qu'il y a un intérêt local à subventionner ces travaux de voirie. Le cas échéant, il convient de se référer aux règlements de subvention que ces collectivités ont pu mettre en place. Une convention est à envisager par la suite.

87. BOI-IF-TFNB-10-40-10-10-20120912

Question 40

Une communauté d'agglomération exerçant la compétence obligatoire transport mais pas la compétence voirie peut-elle participer au financement des travaux de voirie conduits par ses communes membres ?

Une collectivité territoriale peut intervenir dès lors qu'existe un intérêt local qui vient fonder son action. Par ailleurs, les communautés sont régies, en tant qu'EPCI, par le principe de spécialité : sauf dérogation prévue par la loi (comme pour les fonds de concours, voir *infra*), elles ne peuvent intervenir en dehors des compétences qui leur ont été transférées par les communes membres.

Dans le cas où une communauté n'exerçant pas la compétence voirie est sollicitée par ses communes membres pour participer au financement de travaux de voirie communale, elle doit se référer à une autre compétence qui autoriserait cette participation.

Dans le cas présent, la communauté d'agglomération exerce la compétence transport. Dès lors qu'il peut être rapporté la preuve de ce que la voirie communale visée par les travaux est liée au fonctionnement du réseau de transports urbains et est, partant, indispensable à la réalisation de ce service, le financement des travaux pourra être partiellement pris en charge par la communauté (sans dépasser 50 % du montant total).

Au moment de la délibération du conseil communautaire, il s'agira de viser les statuts de la communauté pour justifier de sa participation financière aux travaux de voirie des communes membres.

Indépendamment du principe de spécialité, la communauté peut verser un fonds de concours, lequel permet de « financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement » d'une commune membre (L. 5214-16 V, L. 5215-26 et L. 5216-5 VI du CGCT). En effet, selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), les constructions du compte 213 du chapitre 21 de la nomenclature comptable M14 peuvent recevoir des fonds de concours, ce qui concerne notamment les ouvrages d'infrastructures tels que la voirie. Le montant du fonds de concours versé ne peut excéder la part payée par la commune hors subventions.

FOCUS

PRATIQUE

Subventionnement de travaux de voirie d'une commune membre par un EPCI sans fiscalité propre ou un syndicat mixte

La possibilité pour un établissement public de verser une subvention est limitée aux seuls EPCI dotés d'une fiscalité propre, à savoir les communautés de communes, d'agglomération et urbaines, pour lesquelles la loi a prévu le dispositif des fonds de concours.

Les autres types d'EPCI (tels que les syndicats de communes) et les syndicats mixtes ne sont en aucun cas habilités à accorder une subvention à leurs membres, indépendamment des compétences figurant dans leurs statuts.

SIGLES

AOT	Autorité organisatrice des transports
AOTU	Autorité organisatrice de transports urbains
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
C. Cass.	Cour de cassation
CE	Conseil d'État
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DPU	Droit de préemption urbain
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
JOAN	Journal officiel de l'Assemblée nationale
JO Sénat	Journal officiel du Sénat
PAVE	Plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics
PDU	Plan de déplacements urbains
PLU	Plan local d'urbanisme
SDA	Schéma directeur d'accessibilité
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TCSP	Transport en commun en site propre
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TGI	Tribunal de grande instance
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAE	Zone d'activité économique
ZAD	Zone d'aménagement différé

Première édition de l'ouvrage réalisée pour le GART par :

- Chloé Diamédo, Direction des Affaires Juridiques et Européennes
- Barthélémy Birolaud, Direction des Affaires Juridiques et Européennes
- Romain Cipolla, Responsable du pôle Mobilité Durable
- Marie Molino, Pôle Mobilité Durable

Pour l'AdCF par :

- Floriane Boulay, Responsable des questions juridiques
- Simon Mauroux, Chargé de mission aux affaires juridiques

Conception réalisation : **epiceum**

Illustrations originales p. 11, 20, 39, 45 et couverture : Léely

Autres illustrations : Epiceum / Shutterstock / DR

Impression : Imprimerie Wauquier / papier PEFC / encres végétales /
impression environnementale ISO 14001 / N° de certificat PEFC-10-31-1865)

La compétence voirie à la loupe

La compétence voirie se voit fréquemment exercée à l'échelle intercommunale : en 2016, 68 % des communautés la détenait. Sa définition et son mode d'exercice varient toutefois selon les territoires. Ce Focus d'Intercommunalités explore plusieurs aspects de cette compétence. Il en propose tout d'abord des éléments de définition et illustre la façon dont les territoires définissent l'intérêt communautaire et l'exercent. Par des témoignages, il pointe également les enjeux de proximité et d'efficacité, essentiels à son bon exercice. Enfin, il explore la problématique des transferts de charges à opérer en matière de voirie.

Compétence voirie : exercice de définition

Que recouvre la compétence voirie ? Cette question, en apparence simple, appelle une réponse circonstanciée afin d'y voir (un peu) plus clair et nourrir la réflexion autour de l'intérêt de son transfert à la communauté.

Le premier défi d'une tentative de définition de la compétence voirie consiste à identifier précisément, en dépit des vertiges que peut provoquer la lecture des articles du CGCT sur ce sujet, les obligations des communautés compétentes en matière de voirie :

- communauté de communes : pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, création, aménagement et entretien de la voirie ;
- communauté de communes à DGF bonifiée et communauté d'agglomération : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- communauté urbaine créée avant 1999 : voirie et signalisation ;
- communauté urbaine créée après 1999 : création ou aménagement et entretien de voirie ;
- métropole : création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation et création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires.

Trois volets

Malgré cette utilisation anarchique des conjonctions de coordination dans les différents articles du CGCT, les services de l'État voient, dans la compétence voirie, un bloc insécable comprenant obligatoirement trois volets : la création, l'aménagement et l'entretien.

La composante « création » de la compétence voirie peut être définie comme autorisant la personne compétente à construire et ouvrir des voies nouvelles, ainsi qu'à ouvrir à la circulation publique des voies de son domaine privé, dans le respect des dispositions du plan local d'urbanisme.

Le volet « aménagement », pour sa part, permet à l'autorité compétente de prendre toute décision ayant trait notamment à l'élargissement, au redressement d'une voie ou à la réalisation d'équipements routiers. Enfin, le dernier item de la compétence voirie, « l'entretien et la conservation »,

s'entend comme la compétence d'exécuter l'ensemble des travaux nécessaires au maintien en état des voies afin d'y assurer la sécurité routière.

Pourquoi transférer ?

La seconde problématique relative à la compétence voirie tient à ce que le législateur n'a pas dressé la liste des éléments qui composent la voie. Le juge a donc déterminé au cas par cas ce qui est, ou non, un élément du domaine routier (voir tableau).

Toutes ces considérations portent avant tout sur des voies communales, mais la gestion de voies départementales peut aussi revenir à l'intercommunalité, au titre soit

« Le législateur n'a pas dressé la liste des éléments qui composent la voie »

d'un transfert de compétence (métropoles uniquement), soit d'une délégation du département.

Scrutant ce tableau baroque, les élus avancent des motivations cartésiennes pour décider du transfert de la compétence voirie aux communautés de communes ou d'agglomération, dans lesquelles elle n'est pas obligatoire au contraire des communautés urbaines et des métropoles. De façon classique, le souhait est de tirer parti d'une intervention intercommunale pour mieux entretenir les voies communales retenues et mutualiser les moyens ou les services. À titre plus spécifique, la compétence voirie se situe au croisement de plusieurs autres compétences des communautés que sont l'organisation de la mobilité (transports en commun, notamment en site propre, mobilités douces), l'aménagement de l'espace ou la gestion des zones d'activité économique ; c'est alors la cohérence de l'action publique autour de projets d'aménagement qui est recherchée.

Chloé Diamédo (Gart)
et Simon Mauroux (AdCF)

Dépendances de voirie : les précisions de la jurisprudence

Éléments	Appartenance au domaine public routier selon le juge
Sous-sols	Oui, dès lors que la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus. Sont néanmoins exclues les caves ou galeries situées à une grande profondeur sous la voirie.
Talus	Oui, dès lors qu'ils sont nécessaires au soutien ou à la protection de la chaussée.
Arbres	Oui, s'ils sont plantés sur le domaine public en bordure de la voie.
Accotements	Oui
Murs de soutènement, clôtures et murets	Oui, dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public.
Trottoirs	Oui
Pistes cyclables	Oui
Espaces verts	Non, même s'ils sont ouverts à l'utilisation collective.
Sentes techniques	Non, dès lors qu'elles ne sont pas comprises dans l'emprise de la voie.
Regards d'égout	Oui, s'ils sont situés sur la chaussée.
Ouvrages d'évacuation des eaux pluviales	Oui
Réseaux d'assainissement et d'eau	Non, dès lors qu'ils ne concourent pas à la sécurité des usagers de la voie.
Dispositifs de signalisation routière	Oui. Exemple : les panneaux directionnels et les bornes kilométriques.
Espaces non goudronnés permettant la desserte des propriétés riveraines	Oui, dès lors que ces espaces s'étendent de la voie jusqu'aux murs et bâtiments existants et qu'ils permettent de les desservir et de garantir la liberté de passage.
Terre-pleins centraux	Oui, seulement s'ils forment un flot directionnel, ce qui n'est pas le cas d'un terre-plein aménagé permettant le stationnement temporaire des véhicules pour accéder à des bennes de recyclage.
Bacs à fleurs	Oui, s'ils sont situés au centre d'un carrefour.
Parkings	Oui, s'ils sont entourés de voies affectées à la circulation publique.
Ouvrages d'art	Oui, les ponts, tunnels, bacs et passages d'eau font partie de la voie car ils en assurent la continuité.
Éclairage public	Oui, dès lors que les dispositifs d'éclairage public concourent à l'exploitation de la voie ainsi qu'à la sécurité des usagers, ce qui n'est pas le cas de l'éclairage public à visée purement ornementale.

Source : La compétence voirie, guide juridique AdCF/Gart, septembre 2013.

POUR ALLER PLUS...

Téléchargez le guide juridique AdCF/Gart La compétence voirie sur le site de l'AdCF : www.adcf.org

Définition et exercice de la voirie à l'échelle intercommunale : la règle de la diversité

Un périmètre de missions qui diffère selon le statut des communautés, une définition de l'intérêt communautaire variable, des pratiques multiples selon les territoires... Variations sur le thème de la voirie intercommunale.

La compétence voirie est fréquemment transférée aux communautés : en 2016, 68 % d'entre elles étaient compétentes en matière de « création, entretien et aménagement de la voirie »¹. Les communautés qui exercent cette compétence peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

- celles qui exercent cette compétence car la loi les y oblige (métropoles et communautés urbaines) ;
 - les groupements pour qui, historiquement, cette compétence a été la raison qui a incité plusieurs communes à se réunir au sein d'un district ou d'un syndicat de communes ;
 - les communautés qui n'exercent encore cette compétence qu'en additionnant des logiques communales sans un véritable lien avec le projet de territoire. La volonté, à une époque, d'augmenter leur coefficient d'intégration fiscale peut expliquer ce type de transfert ;
 - de nouvelles communautés de communes et d'agglomération qui, à l'occasion d'une modification de périmètre, ont dû investir ce champ de compétence.
- Aujourd'hui, une nouvelle motivation incite les communautés à s'interroger sur les conditions d'exercice d'une telle compétence : la cohérence du projet de territoire.

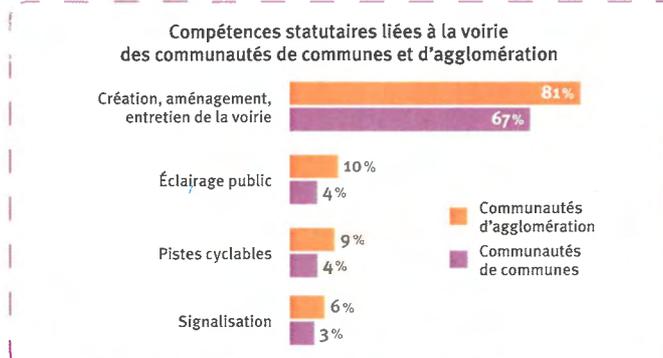
Diversité selon le statut

La voirie est en lien direct avec de nombreuses autres compétences obligatoires ou optionnelles des communautés (transports, développement économique et attractivité du territoire, compétences de réseaux...). Face à cette diversité de situation, l'intitulé légal de la compétence voirie ne reflète que très partiellement la réalité des pratiques locales. À cet égard, les métropoles et communautés urbaines sont fréquemment compétentes au-delà de la création, l'entretien et l'aménagement de la voirie, en gérant également la propreté, la signalisation et l'éclairage public. Pour ce qui est des communautés de communes

et d'agglomération, le graphique de cette page démontre que peu d'entre elles disposent de telles compétences connexes. En ce qui concerne plus particulièrement la compétence « création, entretien et aménagement de la voirie », la loi n'impose pas les mêmes exigences à toutes les catégories de communautés. Toutes les voies du territoire doivent ainsi être transférées à la communauté urbaine ou métropole lors de sa création. Cette exigence est d'ailleurs souvent un frein au passage à un tel statut (voir l'interview en p. 6 de Thierry Pitout, de la Métropole Nice Côte d'Azur).

Intérêt communautaire

Dans les communautés de communes et d'agglomération, le législateur a permis la définition d'un intérêt communautaire, bien que celles-ci soient de plus en plus nombreuses à être compétentes pour la totalité des voies de leur territoire. L'intérêt communautaire est défini très différemment d'un groupement à l'autre. Si l'on compare les techniques de définition employées actuellement par rapport à celles usitées au début des années 2000, on constate que la scission entre investissement et fonctionnement n'est plus que très rarement retenue. À l'inverse, les voies des zones d'activité économique continuent régulièrement à figurer dans cette compétence alors même qu'elles sont transférées automatiquement aux communautés au titre de leur compétence économique. La manière la plus fréquente de définir cet intérêt communautaire est de retenir un certain nombre de critères (voir encadré) et d'annexer à la délibération une liste de voies y répondant. Certaines définitions incluent également les chemins ruraux, parfois en précisant que sont ici visés les chemins desservant au moins une habitation par exemple.



Les critères permettant de définir l'intérêt communautaire

- Voies de liaison entre les communes
- Voies supportant un trafic scolaire
- Desserte d'équipements publics, grandes entreprises, sites touristiques
- Voies de contournement
- Nombre de véhicules par jour
- Voies facilitant la politique de transport du groupement

Souplesse des pratiques

Ces multiples intitulés de la compétence voirie s'accompagnent d'une diversité de contenus et de pratiques. Il convient d'abord de déterminer quels sont précisément les éléments constituant la voirie qui doivent

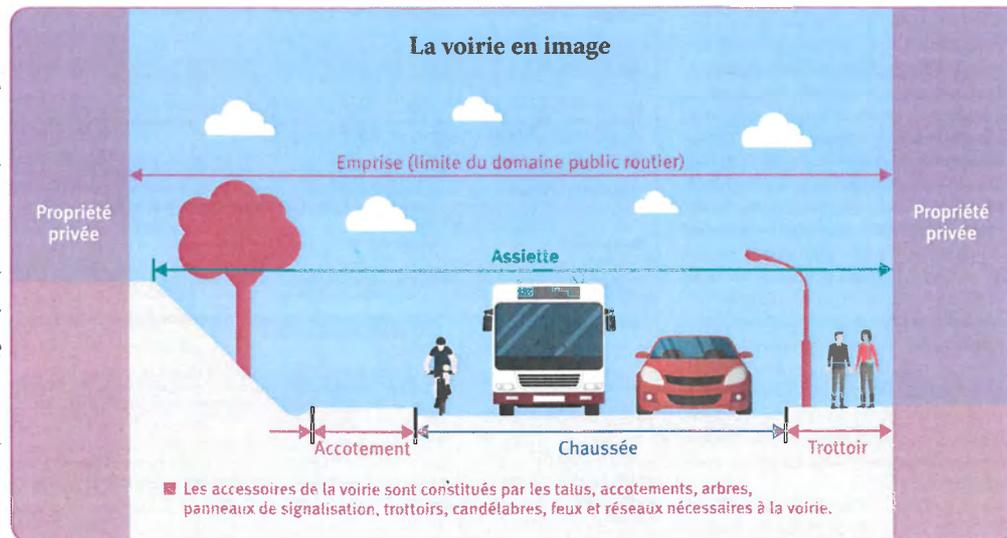
rare non plus que les communes abondent financièrement les travaux entrepris par la communauté sur leur territoire.

La mutualisation des services peut se révéler être une réponse plus flexible qu'un transfert de compétence classique qui, par exemple, ne permet pas de dissocier l'investissement du fonctionnement. Grâce aux mécanismes de partage de moyens, il est possible de passer par la voie conventionnelle pour ne faire porter à une communauté qu'une partie des dépenses². Autre possibilité : ne mettre en commun que les moyens humains dont disposent les communes, sans transfert de compétence ; on pense ici aux services communs prévus à l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Enfin, l'article L. 5211-4-3 du même code permet à une communauté de se doter de biens qu'elle partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement au groupement. À noter qu'à terme, les élus finissent fréquemment par préférer un transfert de compétence, moins lourd à gérer (remboursement, contrôle de l'activité...). Cette phase de mise en commun de moyens peut néanmoins être une solution efficace pour créer progressivement une culture commune et décider d'un programme d'investissement partagé et cohérent pour l'avenir du territoire.

Floriane Boulay

« La mutualisation des services peut se révéler être une réponse plus flexible qu'un transfert de compétence »

être transférés à la communauté (voir le tableau en p. 4). Ensuite, les communes peuvent souhaiter un partage de compétence plus souple que ne le permet traditionnellement l'intérêt communautaire. À cet égard, un règlement de fonds de concours pourra être adopté. Il n'est pas



Source : La compétence voirie, guide juridique Adcf/Gart, septembre 2013.

Source : Banatic, mise à jour octobre 2016.



Patrick Denis et Thierry Pitout

DGS de la communauté de communes Vitry, Champagne et Der (Marne) et
DGA des routes, de la circulation et des subdivisions, Métropole Nice Côte d'Azur (Alpes-Maritimes)

« Le maire reste au centre du dispositif »

Si l'exercice intercommunal de la compétence voirie peut permettre une plus grande technicité et l'allocation de moyens supérieurs aux travaux d'entretien et d'investissement, la réactivité des équipes, leur proximité avec le terrain et l'implication étroite des communes apparaissent comme des préoccupations fortes. Témoignages de deux communautés.

Comment votre communauté a-t-elle défini la compétence voirie ?

Patrick Denis : Nous avons choisi de retenir les voies communales reliant deux communes et d'intérêt stratégique pour le développement de la communauté. Les travaux connexes qui concernent directement les voiries d'intérêt communautaire relèvent également de notre compétence : parkings et stationnement, éclairage public, signalisation verticale et horizontale de droit commun, réseaux d'eaux pluviales.

« Notre compétence voirie est importante mais limitée à quelques voies »

Thierry Pitout : En dehors des espaces verts, la métropole est compétente pour toute la voirie, y compris la propreté, l'éclairage public et les réseaux d'eaux pluviales. Au

total, nous gérons 2 500 km de routes, dont 800 km d'origine départementale, et un budget total de 100 millions d'euros.

Avec plusieurs années de recul, comment les communes apprécient-elles le transfert de la compétence à l'échelle intercommunale ? Ont-elles conservé une partie de la voirie ?

P. D. : La compétence voirie de Vitry, Champagne et Der est importante mais finalement limitée à quelques voies. Au moment de la fusion, l'ancienne communauté détenait depuis 2002 une compétence circonscrite aux ZAE et à deux axes à cheval sur deux communes, et la communauté de communes du Mont-Morêt était compétente sur l'ensemble des voies publiques du territoire. En outre, les expériences des communautés voisines n'étaient pas très incitatives. Cette compétence leur coûtait cher et les discussions pour déterminer quels travaux devaient être

effectués sur telle ou telle commune étaient très longues. Nous n'avons pas voulu à notre tour nous engager dans cette voie. Nous avons terminé le programme pluriannuel d'investissement déjà défini par la communauté du Mont-Morêt et avons restitué de nombreuses voies aux communes.

T. P. : Nous pensons que le grand avantage de la compétence des métropoles est de ne pas être soumise à la définition d'un intérêt communautaire. La totalité des voies publiques hors autoroutes relève de la compétence métropolitaine. En ce qui concerne les voies départementales, l'intérêt est double. D'une part, le transfert permet une mutualisation significative du matériel et des coûts d'entretien. Lors des intempéries de 2013, les 14 millions d'euros de frais de réparation n'auraient pas pu être portés par les communes seules. D'autre part, nous avons récupéré l'ingénierie départementale qui a apporté de nouvelles compétences au sein des services métropolitains (métiers

de la maîtrise d'ouvrage, gestion de patrimoine technique, entretien des chaussées, ouvrages d'art). L'intérêt pour les communes est donc évident et aucun maire ne souhaite aujourd'hui revenir en arrière. Ils sont en effet satisfaits du service rendu et conscients de la multiplication des compétences techniques dont ils peuvent désormais bénéficier.

Le transfert de la compétence n'a-t-elle pas conduit à une perte de proximité ?

T. P. : Le millier d'agents métropolitains affectés à la voirie sont répartis en sept subdivisions territoriales. Plus précisément, 150 agents sont affectés au siège de la métropole pour les grands projets structurants, les projets d'aménagement de l'espace public et les exploitations spécialisées (signalisation, éclairage public, distribution de l'électricité) ainsi que la coordination des subdivisions ; les autres agents sont affectés aux sept subdivisions. Chacune d'entre elles compte



Gérard Corrigan

Président de la communauté de communes Locminé Communauté (Morbihan)

« Tout le monde est gagnant »

Locminé Communauté (5 communes et 11 600 habitants) présente la particularité d'une gestion unifiée. Une démarche qui a invité élus et agents à repenser l'organisation des services de proximité, dont la voirie.

Le passage de Locminé Communauté en gestion unifiée a induit une nouvelle organisation des services sur le territoire. Pouvez-vous nous l'expliquer ?

Effectivement, nous sommes en gestion unifiée sur la totalité des communes de la communauté, à l'exception de la ville-centre. Tous les agents concernés ont donc été transférés à l'échelle intercommunale, et toute une série de fonctions ont été mutualisées (comptabilité, RH, marchés publics, communication...). Afin de réorganiser les services, nous avons travaillé étroitement avec les secrétaires de mairie et les agents sur la redéfinition de leur poste. Nous avons choisi de créer des binômes de responsables communal et technique. Chaque binôme s'occupe de deux communes. Il traite les questions de proximité et décide ou non, selon les besoins, de faire appel aux équipes techniques de la communauté.

Vous avez également conduit une réflexion sur la gestion des urgences...

Oui, car les communes étaient inquiètes sur ce sujet. Nous avons donc travaillé sur ce qu'était une urgence. Au départ, tout était « urgent ». Finalement, nous nous sommes aperçus qu'il y avait très peu de véritables urgences. Par exemple, une fuite d'eau dans les toilettes d'une école nécessite de couper

l'eau et de mettre en sécurité l'équipement. Une fois ces mesures prises, il ne s'agit plus d'une urgence. Cette démarche a permis de mettre en place des process et de rassurer élus et agents sur l'efficacité de notre nouveau système de gestion.

La communauté est compétente de longue date en matière de voirie. Comment l'exercice de cette compétence est-il organisé ?

Chaque commune dresse son programme de travaux et d'investissements dans le cadre de sa commission « voirie ». Ce programme est ensuite rapporté au responsable voirie de la communauté, qui travaille avec la commission pour que les travaux rentrent dans le budget. Un plan prévisionnel a été réalisé, et chaque commune bénéficie d'un droit de tirage sur le budget total. Si la commune souhaite en faire davantage, elle apporte un complément financier.

Nous avons opté pour de la souplesse : les budgets prévus restent identiques. Si une commune n'utilise pas son droit de tirage, une autre peut en faire davantage mais au bout de trois ans, toutes les communes doivent être au même niveau. Cela permet également de bénéficier pleinement de l'aide départementale à la voirie, que toutes les communes n'utilisaient pas systématiquement lorsque la compétence était communale.

Cette organisation est-elle efficace pour la gestion de proximité ?

Oui, et je crois que nous sommes tous d'accord là-dessus. Dès la première année, nous y avons tous gagné. La gestion technique devient plus efficace, les personnels sont professionnalisés, ce qui leur permet également d'avoir des évolutions de carrière. Nous avons mis en place des critères simples de facturation, et évidemment le véhicule et le temps pour se rendre du siège de la communauté au lieu de l'intervention ne sont pas imputés à la commune.

En revanche, cette organisation a nécessité un changement de mentalités, de la part du personnel mais aussi des élus. Tous sont obligés d'anticiper. Avant, tout fonctionnait au « coup par coup », mais ce type d'organisation fait perdre beaucoup de temps. De nombreux élus pensaient que s'ils n'avaient plus le personnel, ils ne pouvaient plus décider. Or, notre gouvernance fait d'eux de vrais décideurs avec, derrière, des capacités techniques plus importantes pour réaliser les projets. Tout le monde est gagnant.

Propos recueillis par Apolline Prêtre



Avec la nouvelle organisation, la gestion des voiries est devenue plus efficace. / © Didier Doceux / Fotolia



Dans le cadre de sa compétence voirie, la communauté Vitry, Champagne et Der a restitué de nombreuses voies aux communes. / © Joef / Fotolia

une centaine d'agents en provenance de trois univers différents : les communes, la communauté urbaine et le département. Grâce au transfert des voies à la métropole, les communes ont pu directement bénéficier des services d'agents experts dans une multitude de domaines (architectes urbanistes, paysagistes, ingénieurs génie civil, géologues...). Tout l'enjeu consistait à créer une culture commune mixant, au sein des équipes de terrain, des agents de propreté de petites communes avec des agents du département plus qualifiés. Aujourd'hui, certains anciens agents du département travaillent à la propreté et des ex-agents communaux interviennent sur des voies rapides.

Comment les communes sont-elles associées à la prise de décision ? Comment se passe la relation entre agents et élus municipaux ? Avec qui les usagers dialoguent-ils ?

T.P. : L'objectif affiché par Christian Estrosi a été de laisser au maximum la main aux maires, c'est un principe inscrit dans la charte de la Métropole Nice Côte d'Azur. Ils ont en particulier conservé les pouvoirs de police de la circulation par exemple. Les maires restant au contact des usagers, la compétence voirie est gérée en proximité par les binômes maire-chef de subdivision. S'agissant de la définition des priorités en matière d'investissement, notre budget

Pouvoirs de police spéciale

Le président d'une communauté compétente en matière de voirie se voit transférer deux pouvoirs de police administrative spéciale des maires afin de favoriser la bonne articulation entre l'exercice de la compétence et les mesures de police attachées à la voirie.

Il s'agit, d'une part, de la délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxis. Est concernée, d'autre part, la police de la circulation et du stationnement. Sous réserve des pouvoirs du préfet sur les routes à grande circulation, elle porte sur l'ensemble des voies à l'intérieur des agglomérations, ainsi que, à l'extérieur des agglomérations, sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal. Le président exerce ce pouvoir de police sur toutes les voies concernées, quelles que soient celles relevant de la compétence de la communauté au titre de l'intérêt communautaire (dans les communautés de communes et d'agglomération).

Le transfert automatique de ces deux pouvoirs de police spéciale a lieu lorsque la communauté devient compétente, puis lors de chaque nouvelle élection du président. À chaque fois, les maires disposent de six mois pour s'opposer à ces transferts sur leurs communes respectives. La première opposition autorise le président à renoncer, dans un nouveau délai de six mois, au transfert pour l'ensemble de la communauté. Une fois passés ces délais, ces choix ne peuvent pas être remis en cause pour la durée du mandat du président. **SM**

se scinde en trois parties : 10 % du budget est mutualisé (matériel, sécurité traitement des intempéries...), 40 % portent sur les grands projets et l'entretien du réseau structurant ; sur ces deux premiers volets, les arbitrages sont centralisés. Enfin, 50 % du budget porte sur les projets d'intérêt communal ; sur ce troisième volet, une première moitié est déléguée à la subdivision qui la gère librement avec le maire pour l'entretien des anciennes voies communales et de petits aménagements. La répartition entre les communes s'opère en fonction du linéaire de voirie, du potentiel fiscal, de la population et de la capacité

d'investissement transférée au titre de la Clect par chaque commune. Cette enveloppe règle tous les problèmes de proximité et d'entretien, et le maire reste au centre du dispositif. La seconde moitié permet des aménagements d'intérêt communal (place du village, promenade des Anglais). Les aménagements sont choisis par le maire et la programmation des travaux est centralisée dans le cadre d'un PPI. Les communes peuvent également abonder avec des fonds de concours (ce qui se pratique de plus en plus afin de favoriser des travaux rapides, et concerne plus de la moitié des projets).

Propos recueillis par Floriane Boulay



Jean-Luc Smanio

Ingenieur en chef, membre de l'Association des ingenieurs territoriaux de France (AITF)

De l'intérêt d'une organisation intercommunale dans l'exercice de la compétence voirie

Performance, commande publique, équité de traitement : avantages et conditions de réussite d'un exercice intercommunal de la compétence voirie.

La nouvelle réalité territoriale constitue une diminution par facteur 40 des lieux de décision locale. Une nouvelle organisation, à cette échelle nouvelle, est en cours. Elle a un effet sur les mentalités : de « l'esprit de clocher » où la voirie était gérée en direct, on passe à une planification permettant une technicité pointue et des investissements lourds. Face aux réticences et interrogations que cela suscite, quelques réflexions s'imposent.

Gérer un patrimoine d'une cinquantaine de kilomètres de voiries fait appel aux mêmes principes techniques qu'un patrimoine de plusieurs centaines, mais pas à la même organisation.

Ensuite, les accords et contrats économiques à l'échelle intercommunale apparaissent sensiblement plus intéressants et performants qu'à l'échelle communale : les effets de la massification, de la synergie et de l'optimisation sont éprouvés. Et la démonstration vaut aussi bien en investissement qu'en fonctionnement : une organisation intercommunale permet de partager les frais fixes et de structure sur un plus grand nombre d'opérations et d'unités d'œuvre, tout en disposant de moyens intellectuels, juridiques et d'outils de mesure et de validation de sa politique. Le devoir de compte-rendus périodiques, les nécessaires

bilans financiers et de performance ainsi que l'indispensable contrôle de gestion, sur la base de ratios au moins régionaux définis et calculés avec l'aide et la connaissance des réseaux de « sachants » territoriaux, sont remplis.

Stimuler l'économie locale

La réduction du nombre de donneurs d'ordres doit permettre de peser sur la saine concurrence des prestataires et fournisseurs... tout en veillant dans le temps à contrecarrer les tentations de regroupement

monopolistique en conservant des moyens internes suffisants et en utilisant les réseaux territoriaux d'échanges ; tout en veillant aussi à ne pas dégrader le tissu économique local, au risque de voir la capacité de concurrence au sein d'un territoire s'étioler... voire disparaître. Lors de la passation de marchés, des allotissements intelligents garantissent la survie des entreprises régionales, qui sont d'ailleurs les plus agiles à intervenir dans le cadre de situation de crise !

Parmi les principes directeurs d'une telle action, outre le respect des principes

fondamentaux de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence des procédures dans la commande publique qui permet une concurrence saine tout en protégeant le tissu économique du territoire, il convient de veiller à pérenniser l'agilité et la souplesse de la structure de gestion pour ne pas « manger le bénéfice » apporté par la massification de la demande. De nombreuses techniques partenariales ont démontré que l'externalisation et la délégation permettaient des résultats très performants dès lors que les rapports de force restaient équilibrés.

Des élus prescripteurs

La vigilance s'impose en effet sur la qualité de la gouvernance, garante de l'équité de traitement des usagers où qu'ils se situent au sein d'un territoire donné, ainsi que sur la qualité de l'organisation et de sa réactivité. Le rôle des élus évolue : c'est leur capacité à prescrire, contrôler et travailler ensemble qui est sollicitée désormais, alors qu'ils étaient auparavant des acteurs directs.

Les collectivités ont compris avoir atteint une apogée du rapport services/charge fiscale. Répondre aux attentes et aux besoins de nos concitoyens à une échelle plus importante permet d'abaisser les coûts, et d'améliorer la gestion.



Gérer la compétence voirie à l'échelle intercommunale permet d'abaisser les coûts. / © Ville de Saint-Denis-sur-Seine

Les transferts de charges en matière de voirie

Le transfert de la compétence voirie est un exercice délicat : d'un côté, les communes seront attentives à conserver une bonne qualité de service et de réactivité ; de l'autre, les communautés veilleront à disposer des moyens humains et financiers leur permettant un exercice satisfaisant de la compétence sans grever leur marge de manœuvre. Aussi, l'évaluation des charges qui sera faite en amont du transfert de compétence sera déterminante.

En théorie, les choses paraissent simples. Dans la pratique, les transferts de charges sont porteurs d'enjeu pour les équilibres financiers des communes qui verront leurs recettes évoluer, et pour les communautés appelées à assurer le financement d'activités nouvellement intégrées dans leur budget. En matière de voirie, l'évaluation des transferts de charges pose de nombreuses questions.

La première d'entre elles concerne la définition du périmètre de la compétence voirie. Selon les transferts déjà réalisés et l'ambition de l'intercommunalité en matière de gestion de la voirie, le périmètre de la compétence peut varier sensiblement. Pour les métropoles et les communautés urbaines, le CGCT en définit ainsi les contours : création, aménagement et entretien de voirie, signalisation, abris de voyageurs, parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains... Mais cette compétence peut être étendue, sous réserve de l'accord des communes, aux équipements publics en lien avec la voirie, à l'éclairage urbain, aux espaces verts, voire à des interventions en matière de pluvial le cas échéant. Pour les communautés d'agglomération et de communes, la définition de la compétence voirie est liée à la fixation de l'intérêt communautaire qui peut porter sur un

“ L'évaluation à partir d'un linéaire de voirie est souvent utilisée ”

certain type de voirie (axes structurants par exemple) ou un certain type de tâches. Dans de nombreux cas, le transfert de la compétence partira du plus petit dénominateur commun.

Évaluer l'investissement

Une fois la compétence délimitée, il conviendra d'en évaluer le coût dans une double perspective : d'une part le coût actuel avant transfert, qui peut-être différent d'une commune à l'autre, et d'autre part le coût futur dans le cadre d'une gestion communautaire. Le CGCT fixe un premier cadre de travail, mais qui se révèle souvent mal adapté en matière de voirie. En effet, la voirie n'est pas un équipement comme les autres. Si les dépenses de fonctionnement « au coût réel » sont assez facilement identifiables dans les budgets communaux (contrats d'entretien, dépenses de personnel...), l'évaluation des dépenses d'investissement nécessite de se référer à une période plus longue à défaut de pouvoir évaluer le « coût d'origine ». Ici, la notion de « coût moyen annualisé » telle que définie dans le code est mal aisée.

Dans tous les cas, un travail préalable d'identification des biens et des activités susceptibles de faire l'objet du transfert, en prenant soin de distinguer les interventions courantes des interventions exceptionnelles, sera nécessaire. La difficulté



Un travail approfondi d'identification des biens et des activités susceptibles de faire l'objet d'un transfert à la communauté est nécessaire. / © Vadim Ratnikov / Shutterstock

d'évaluation réside dans le cycle très long d'investissement et la disparité des dépenses engagées entre les communes. De plus, l'évaluation devra évidemment tenir compte de la nature du financement des dépenses d'investissement sur la voirie et, dans le cas d'un financement par emprunt, des charges financières. Contrairement à d'autres transferts, la question des charges de centralité n'est pas le cœur du sujet. La prise en compte de la dette pose souvent des difficultés en ce qui concerne l'évaluation des charges de voirie.

Rennes Métropole : deux méthodes d'évaluation

Plusieurs méthodes sont possibles. À Rennes Métropole, après un travail très détaillé de recensement des dépenses de voirie remontant sur les dix dernières années pour identifier les dépenses exceptionnelles, deux méthodes d'évaluation ont été proposées aux communes : la méthode dite « réglementaire », soit la moyenne des dépenses nettes (hors FCTVA et subventions mais augmentée des charges financières) identifiées sur les dix dernières années, ou la méthode dite « de l'épargne nette ». Dans ce dernier cas, les communes ont transféré à la métropole un montant correspondant à la fraction d'épargne nette consacrée aux dépenses de voirie. L'évaluation à partir d'un linéaire de voirie est souvent utilisée. Cette méthode repose sur une classification des voies, déterminant des ratios de renouvellement et d'entretien avec, parfois, un système de bonus ou malus liés à l'état de la voirie transférée.

Limoges : une démarche progressive

À Limoges Métropole, en vue d'un passage en communauté urbaine, le transfert de la voirie s'est inscrit dans une démarche très progressive. Dans sa feuille de route, la communauté souhaitait trouver un équilibre entre les communes ayant investi dans la voirie et celles ayant privilégié d'autres investissements, tout en se donnant les moyens d'engager une véritable politique communautaire. Au terme d'un travail de concertation avec les communes, il a été mis au point une méthode d'évaluation des charges liées aux voiries à partir d'un état des lieux approfondi de leurs principales caractéristiques : état général (de très bon à médiocre), localisation, niveaux de desserte (centre-ville ou périphérie). Une fois cette grille établie, les voiries ont été classées en quatre secteurs géographiques pour lesquels un tarif moyen par mètre linéaire correspondant au coût d'entretien et de renouvellement a été calculé. Celui-ci correspond aux dépenses réalisées par les

communes entre 2012 et 2015, et distingue les charges de fonctionnement des charges d'investissement. Ces tarifs moyens par secteur ont ensuite été appliqués au mètre de voirie tel qu'il figure dans la fiche DGF de chaque commune. Ces éléments ont servi de base de calcul pour les travaux de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect).

Quel personnel transférer ?

Autre question cruciale : celle des transferts de personnel accompagnant le transfert de compétence. La communauté urbaine d'Arras a choisi de ne prendre en compte, dans les transferts de charges, que les agents passant plus de 60 % de leur temps sur des travaux d'entretien de la voirie. De nombreuses communautés voire métropoles ont retenu la possibilité de mettre des personnels et d'éventuelles délégations de gestion à disposition des communes.

Dans bien des cas, le calcul des charges transférées donnera lieu à des attributions de compensation (AC) provisoires ; les AC définitives ne seront fixées qu'après validation des charges effectives.

D'autres accords sont envisageables. Ainsi, lors du transfert de la compétence voirie, la future métropole de Montpellier s'est engagée à garantir aux communes des enveloppes de travaux correspondant au minimum à 90 % des montants préalablement dépensés par chacune.

“ La notion de coût moyen annualisé des investissements définie par le CGCT est peu adaptée pour la voirie ”

L'équité dans l'évaluation des transferts de charges est la garantie d'un transfert réussi de la compétence. À ce titre, le travail collaboratif entre les communes et l'intercommunalité au sein de la Clect (diagnostic partagé sur le fonctionnement de la compétence voirie, identification des interventions, évaluation des coûts...) est essentiel.

Claire Delpech

Vers une AC d'investissement ?

Pour les communes, les impacts budgétaires du transfert de la voirie peuvent poser problème. La réduction de l'attribution de compensation (AC) faisant suite au transfert aura un effet sur la section de fonctionnement du budget communal et, par ricochet, sur sa capacité d'épargne, alors que la dépense a le plus souvent été réalisée en section d'investissement.

L'imputation de l'attribution de compensation en fonctionnement est liée à sa fonction originelle : un reversement de fiscalité chargé d'assurer la neutralité financière et budgétaire du passage en taxe professionnelle unique. Mais avec l'intensification des transferts de compétence, l'attribution de compensation est désormais davantage représentative de charges transférées que d'une compensation de ressources fiscales. En témoigne la forte progression d'attributions de compensation négatives des communes vers leur groupement. C'est dans cet esprit que la notion d'« AC d'investissement » tente de trouver une définition réglementaire.

NOTE D'INFORMATION

N°27
Déc. 2013



Responsabilités des maîtres d'ouvrage et dispositions à prendre lors d'opérations de fraisage, de démolition, de recyclage ou de réutilisation d'enrobés bitumineux

Certains enrobés en place contiennent des constituants aujourd'hui interdits, reconnus comme pouvant générer des problèmes de santé pour les travailleurs lors de leur manipulation ou à leur contact, ou par respiration des émissions générées par les matériaux chauffés.

Lors de travaux sur chaussées existantes, les maîtres d'ouvrage doivent informer les entreprises de la présence ou de l'absence de ces constituants :

- amiante dans les enrobés, si les couches d'enrobés doivent être déstructurées ou si les travaux prévus généreront de la poussière ;
- hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) en teneur élevée, si les enrobés sont fraisés et amenés à être recyclés à chaud et à tiède.

Préambule

Le parc français des installations de fabrication d'enrobés, équipées pour le recyclage des agrégats d'enrobés, dépasse les 300 unités qui sont, en majorité, fixes. Le maillage géographique est très important.

L'IDRRIM a vocation à apporter à ses membres adhérents les éléments de référence leur permettant d'exercer leurs missions dans les conditions les plus satisfaisantes possibles. Ne possédant pas les compétences en matière de prévention des risques sanitaires, **il a rédigé cette note d'information en s'appuyant essentiellement sur les travaux du Comité de Pilotage national « Travaux Routiers - Risques Professionnels »** constitué d'experts de la CNAM¹, de la Direction générale du travail, du Groupement National Multidisciplinaire de Santé au Travail du BTP², de l'INRS³, de l'OPPBT⁴, de l'USIRF⁵ et de la FNTP⁶.

Ces travaux se sont conclus par la publication d'un dossier constitué d'un **guide "Aide à la caractérisation des enrobés bitumineux, dans le cadre des investigations préalables aux travaux de raboutage, démolition, recyclage et réutilisation d'enrobés bitumineux pour déterminer l'absence ou la présence d'amiante ou de HAP en teneur élevée"** et de **4 fiches et 10 annexes applicatives, documents qui constituent une des références en la matière.**

Cette note d'information a pour objectif de présenter ces documents établis en conformité avec les éléments réglementaires en vigueur.

Elle sera actualisée avec le guide et ses annexes au fur et à mesure de l'évolution des connaissances et de la réglementation.

Résumé

La présente note a pour objet de présenter aux maîtres d'ouvrage leurs obligations d'évaluation du risque sanitaire préalablement aux interventions sur enrobés en place, fraisage, démolition, recyclage ou réutilisation, et **de porter à leur connaissance les recommandations émises par les experts** de façon à leur permettre de remplir ces obligations.

Elle est constituée d'une courte présentation de chaque chapitre du guide d'aide à la caractérisation des enrobés bitumineux du comité de pilotage national "Travaux routiers - Risques professionnels", et d'un chapitre spécifique sur les obligations en matière de prévention définies par la loi pour **les maîtres d'ouvrage en situation d'employeurs.**

Elle contient l'intégralité de ce guide en annexe.

¹ Caisse nationale d'assurance maladie

² Bâtiment et Travaux Publics

³ Institut National de Recherche et de Sécurité

⁴ Organisme Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics

⁵ Union des Syndicats de l'Industrie Routière Française

⁶ Fédération Nationale des Travaux Publics



NÉCESSITÉ DE CARACTÉRISER LES ENROBÉS

(Cf. Chapitre 1 du Guide)

La maintenance du patrimoine routier nécessite des interventions sur les couches de chaussées pour entretenir, régénérer les couches de surface ou réhabiliter la structure. Certains enrobés mis en œuvre antérieurement contiennent des constituants aujourd'hui interdits, reconnus comme pouvant générer des problèmes de santé pour les travailleurs lors de leur manipulation ou à leur contact.

Il s'agit donc de s'assurer de leur absence (dans le cas de l'amiante) ou de leur teneur inférieure à une valeur limite (dans le cas des HAP) dans les enrobés en place, et dans le cas contraire de déterminer ce qu'il faut faire en présence de telles substances, préalablement à l'établissement du cahier des charges des travaux à réaliser, vis-à-vis des salariés des entreprises, et du traitement des matériaux concernés.

Le chapitre 1 du guide précise la façon de procéder dans ce type de situation.



SUBSTANCES VISÉES ET TRAVAUX CONCERNÉS

(Cf. Chapitre 2 du Guide)

L'amiante et les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), substances pouvant générer des problèmes de santé, constituent les deux parties de ce chapitre. Il présente, pour chacune de ces substances, leur définition et les travaux nécessitant la mise en œuvre de dispositions particulières.

Pour l'amiante, trois types de travaux sont distingués :

- **Interventions ponctuelles sur les revêtements routiers** : découpe d'enrobés au marteau ou à la scie, détournement de regards, engravures réalisées à l'aide de petites raboteuses (largeur de rabotage inférieure à un mètre), bouchage de nids de poule, carottages en vue d'une caractérisation ou d'un diagnostic, etc...
- **Travaux de démolition de chaussées par des techniques autres que le rabotage** : enlèvement des couches de chaussées au moyen d'engins d'extraction tels que pelles hydrauliques, chargeuses-pelleteuses, chargeuses.
- **Travaux de rabotage sur chaussées** : opérations d'une certaine envergure réalisées à l'aide de raboteuses équipées de fraises d'au moins un mètre de largeur et pour lesquelles les interventions manuelles sont plus limitées.

Pour chacun d'entre eux, il donne les recommandations et les références réglementaires nécessaires.

Pour les HAP, leur présence en teneur élevée limite la réutilisation des agrégats d'enrobés en recyclage à chaud ou tiède dans les enrobés.



OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES ET RESPONSABILITÉS *(Cf. Chapitre 3 du Guide)*

Les obligations réglementaires du donneur d'ordre, maître d'ouvrage, propriétaire ou gestionnaire de l'infrastructure faisant l'objet de l'opération, sont définies dans ce chapitre.

Partant d'une définition réglementaire des "enrobés routiers", il indique les missions que le maître d'ouvrage doit réaliser de façon obligatoire :

- L'identification préalable et l'évaluation des risques (à partir des ressources documentaires existantes ou de travaux spécifiques de repérage à partir de carottages par exemple) ;
- En fonction de l'identification, la définition du type de travaux à réaliser, du cadre juridique applicable, des conditions d'organisation du chantier, du niveau de compétence requis des entreprises ;
- L'établissement du cahier des charges et du règlement de la consultation correspondant, prenant en compte les aspects techniques, sécurité, protection de la santé des intervenants et gestion des déchets, en y joignant les documents permettant le repérage des matériaux ciblés.

Le chapitre 3 conclut que cette "préparation" met le maître d'ouvrage en situation réglementaire et permet à l'entreprise de disposer ainsi d'éléments lui permettant de répondre à la consultation et de réaliser sa propre évaluation des risques.



CARACTÉRISATION DES ENROBÉS BITUMINEUX DE LA CHAUSSÉE *(Cf. Chapitre 4 du Guide)*

La caractérisation des enrobés se fait en deux phases :

- la première à partir des informations disponibles sur les chaussées où les travaux sont projetés, elle peut permettre d'éviter la seconde phase de caractérisation par analyse si la synthèse des informations collectées permet de conclure de façon certaine à l'absence d'amiante ou de HAP à teneur trop élevée.
- la seconde, en cas d'absence d'informations suffisantes dans la phase précédente, par la prise d'échantillons (par exemple par carottage) et analyse en laboratoires accrédités.

Des préconisations sont données sur l'épaisseur de chaussée à prendre en compte suivant le type de travaux.

Le chapitre 4 détaille ensuite les opérations à réaliser pour ces deux phases de caractérisation.

1 | Caractérisation par recherche d'informations sur la chaussée objet des travaux

Les informations devraient être disponibles principalement chez le donneur d'ordre propriétaire ou gestionnaire de l'infrastructure (banque de données routières, dossiers d'archives, DOE⁷, DIUO⁸...).

Certaines informations peuvent permettre d'exclure la présence de ces produits. Par exemple, si la date de réalisation de la couche de l'infrastructure, objet des investigations, est postérieure à la date d'abandon du produit et si cette couche n'a pas été élaborée avec des fraisats recyclés, on peut être certain que la couche à caractériser n'a pas fait l'objet d'addition dudit produit (des tableaux généraux et détaillés par type de produit recherché sont fournis).

2 | Caractérisation par analyse de prélèvements

Les modalités de prélèvement et d'analyse dépendent du type de substance.

Le chapitre détaille les précautions à prendre pour réaliser et implanter les prélèvements, et les exigences pour le choix du laboratoire (se référer aux parties 4.2.1 pour la recherche d'amiante et 4.2.2 pour la recherche de HAP).



OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES DU MAÎTRE D'OUVRAGE EMPLOYEUR

L'article L. 4531-1 du Code du travail indique que le maître d'ouvrage doit, pendant la phase de conception, d'étude et d'élaboration du projet et pendant la réalisation de l'ouvrage, mettre en œuvre également les principes généraux de prévention.

Les chapitres précédents détaillent ses obligations en tant que donneur d'ordre, maître d'ouvrage, propriétaire ou gestionnaire de l'infrastructure sur lesquels il envisage de réaliser ou faire réaliser des travaux.

Toutefois, il lui appartient également, comme pour les entreprises qui emploient des salariés, de se préoccuper de la prévention des risques encourus par ses propres salariés travaillant sur les chantiers concernés. Il faut rappeler que l'employeur reste seul responsable de la santé et de la sécurité de ses salariés en toutes circonstances. A ce titre, ses obligations sont résumées dans l'article du Code du Travail L. 4121-1 qui décrit les neuf principes de la prévention.

En application des principes généraux de prévention, il devra prendre toutes les mesures d'organisation collectives et de protection individuelle spécifiques si ses salariés interviennent sur des enrobés comportant de l'amiante : le décret n° 2013-594 du 5 juillet 2013 relatif aux risques d'exposition à l'amiante fixe les obligations de l'employeur pour des travaux sur produits ou matériaux contenant de l'amiante.

⁷ Dossier des Ouvrages Exécutés

⁸ Dossier d'Intervention Ultime sur l'Ouvrage

GUIDE

Investigations préalables aux travaux de rabotage, démolition, recyclage et réutilisation d'enrobés bitumineux pour déterminer l'absence ou la présence d'amiante ou de HAP en forte teneur

Guide d'aide à la caractérisation des enrobés bitumineux

Ce guide a été établi sous l'égide du Comité de Pilotage national « Travaux Routiers - Risques Professionnels » auquel ont participé des représentants de :



Le présent guide porte uniquement sur les investigations à mener pour établir l'absence ou la présence d'amiante ou d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) en teneur élevée dans l'enrobé d'une chaussée.

Ce guide concerne en premier lieu les maîtres d'ouvrage (MO) et donneurs d'ordre responsables de la caractérisation de leur ouvrage, en l'occurrence la chaussée à entretenir, pour disposer des informations permettant de définir les travaux à réaliser et d'établir le cahier des charges de la consultation.

Les présentes recommandations concernent également :

- les maîtres d'œuvre, bureaux d'étude, concepteurs et les coordonnateurs Sécurité et Protection de la Santé travaillant pour les MO
 - les entreprises qui seront chargées des travaux, afin qu'elles soient en mesure d'apprécier la réelle prise en compte par le donneur d'ordre de l'éventuelle présence d'amiante ou de HAP en teneur élevée dans les chaussées à traiter, et le cas échéant, d'attirer l'attention du donneur d'ordre.
- En effet, les entreprises doivent établir une évaluation des risques sur chantier (en l'occurrence risque Amiante et/ou HAP) et prendre les mesures de prévention en conséquence.

Ce guide s'ajoute à la série de 4 fiches portant sur des recommandations de prévention pour tous les travaux sur chaussée (cf. fiches 1, 2, 3 et 4).

Le présent guide sera actualisé au fur et à mesure de l'évolution des connaissances et de la réglementation.

Liste des sigles :

CNAM-TS : Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés - **DGT** : Direction Générale du Travail - **FNTF** : Fédération Nationale des Travaux Publics - **GNMST BTP** : Groupement National Multidisciplinaires de Santé au travail du BTP - **INRS** : Institut National de Recherche et de Sécurité - **OPPBTP** : Organisme Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics - **USIRF** : Union des Syndicats de l'Industrie Routière Française.

1- Introduction

La maintenance du patrimoine routier nécessite des interventions sur les couches de chaussées pour entretenir, régénérer les couches de surface ou réhabiliter la structure. Certains enrobés mis en œuvre antérieurement contiennent des constituants, aujourd'hui interdits, reconnus comme pouvant générer des problèmes de santé pour les travailleurs lors de leur manipulation ou à leur contact (voir Fiche 1 – *Description des risques pour la santé des intervenants liés aux poussières dans le cadre de travaux sur revêtements routiers*).

En conséquence, préalablement à l'établissement du cahier des charges définissant les travaux à réaliser, le donneur d'ordre doit caractériser les enrobés concernés afin de s'assurer de l'absence d'amiante et/ou de HAP en teneur élevée dans l'enrobé.

Dans le cas contraire :

- en cas de présence d'amiante, il prendra les dispositions nécessaires pour que les entreprises consultées répondent aux exigences réglementaires, le cas échéant par l'obtention de la certification, assurent la protection des salariés et de l'environnement et évacuent l'enrobé concerné en installation de stockage de déchets appropriée.

- en cas de présence de HAP (enrobés à base de goudron) en teneur élevée, le donneur d'ordre restreindra ou exclura la possibilité de réutilisation des matériaux enrobés (actuellement 50mg/kg d'agrégats d'enrobés quelle que soit la réutilisation) ; cette valeur pourrait être relevée pour les réutilisations à froid (recyclage à l'émulsion ou mousse de bitume, utilisation comme grave non traitée-GNT).

Ces dispositions doivent intervenir dès la préparation du dossier de consultation.

Les logigrammes en annexes G-1 et G-2 proposent une description détaillée des actions à mener par les différents intervenants depuis la conception du projet de travaux jusqu'à sa réalisation :

- pour la caractérisation des enrobés, objet du présent guide ;
- pour la réalisation des travaux, si la caractérisation met en évidence la présence d'amiante ou de HAP en teneur élevée.

2- Substances visées et travaux concernés

Les deux familles de substances visées par le présent guide sont l'amiante et les HAP, ces derniers provenant soit du goudron soit de dérivés hydrocarbonés notamment des fluxants houillers.

2.1 Amiante

Jusqu'au début des années 90, certaines couches de roulement ont été réalisées avec des enrobés contenant des fibres d'amiante, généralement du chrysotile, à une teneur d'environ 1 % de la masse sèche. On estime la production de ce type d'enrobés à 0,4 % de la production annuelle d'enrobés à cette époque.

Travaux concernés

La caractérisation doit être faite pour toute opération sur enrobé bitumineux amenant à déstructurer les matériaux ou à émettre de la poussière. Trois natures de travaux sont concernées :

- Interventions ponctuelles sur les revêtements routiers : découpe d'enrobés au marteau ou à la scie, détournement de regards, engravures réalisées à l'aide de petites raboteuses (largeur de

rabotage <1m), bouchage de nids de poule, carottages en vue d'une caractérisation ou d'un diagnostic, etc. (voir fiche 2 en annexe).

- Travaux de démolition de chaussées par des techniques autres que le rabotage : enlèvement des couches de chaussées au moyen d'engins d'extraction tels que pelles hydrauliques, chargeuses-pelleteuses, chargeuses (voir fiche 3 en annexe).

- Travaux de rabotage sur chaussées : opérations d'une certaine envergure réalisées à l'aide de raboteuses équipées de fraises d'au moins un mètre de largeur et pour lesquelles les interventions manuelles sont plus limitées (voir fiche 4 en annexe).

Les interventions ponctuelles relèvent plutôt de la sous-section 4 « Dispositions particulières aux interventions sur des matériaux, des équipements, des matériels ou des articles susceptibles de provoquer l'émission de fibres d'amiante » du Décret n° 2012-639 du 4 mai 2012 relatif aux risques d'exposition à l'amiante.

Les deux autres types d'opérations relèvent plutôt de la sous-section 3 « Dispositions spécifiques aux activités d'encapsulage et de retrait d'amiante ou d'articles en contenant » du même décret.

Les différences de référence aux sous-sections 3 ou 4 ont pour conséquence la mise en œuvre d'obligations différentes, notamment en matière de formation, de certification ou d'établissement de plan de retrait.

En cas de présence d'amiante, si le principe de l'enlèvement de l'enrobé est conservé :

- les dispositions à prendre pour réaliser les travaux sont définies par les articles R4412-94 à 148 du code du travail (décret du 4 mai 2012 modifié par le décret 2013-594 du 5 juillet 2013) qui traite de tous les types d'opération et les arrêtés d'application :
 - Arrêté formation du 23 février 2013 ;
 - Arrêté contrôle de l'empoussièrément du 14 août 2012 ;
 - Arrêté certification du 14 décembre 2012 ;
 - Arrêté EPI du 7 mars 2013,
 - Arrêté MPC du 8 avril 2013
- L'enrobé enlevé ne peut être réutilisé. Il doit être stocké en centre d'enfouissement adéquat.

2.2 HAP en teneur élevée

Les fortes teneurs en HAP peuvent provenir de la présence de goudron (*le goudron provient de la distillation de la houille, alors que le bitume provient de celle du pétrole*), fluxants ou autres dérivés houillers présents dans certains liants d'enduisage ou de couche d'accrochage. Leur présence à une teneur élevée limite la réutilisation des agrégats d'enrobés en recyclage à chaud dans des enrobés. Les goudrons ne sont plus utilisés depuis **1993** et les dérivés houillers depuis 2005.

Travaux concernés

La connaissance de la teneur en HAP d'un enrobé est rendue nécessaire pour déterminer la possibilité de le recycler à chaud ou à froid. Ceci concerne donc uniquement les travaux portant sur une quantité significative d'enrobé susceptible d'être recyclé à chaud ou à froid.

En cas de présence de HAP en teneur supérieure à 50 mg/kg, le donneur d'ordre exclura la possibilité de réutilisation des agrégats d'enrobés à chaud ou tièdes.

Cette valeur pourrait être relevée pour les réutilisations à froid.

3- Obligations réglementaires - Responsabilités

La caractérisation pour établir l'absence ou la présence d'amiante et/ou de HAP en teneur élevée dans les enrobés concernés est de la responsabilité du donneur d'ordre¹, maître d'ouvrage, propriétaire ou gestionnaire de l'infrastructure faisant l'objet de l'opération, dans le cadre de son évaluation des risques dès la phase de conception².

Ainsi les enrobés routiers sont considérés comme des immeubles par nature. Ils ne sont cependant pas des immeubles bâtis au sens du code de la santé publique³ ni du code de la construction et de l'habitat⁴. Ils ne sont donc pas visés par le Code de la Santé Publique qui oblige à la constitution d'un dossier technique amiante.⁵

En conséquence, le donneur d'ordre identifie les risques et les évalue en s'appuyant sur toute ressource documentaire ou équivalente dont il dispose afin de permettre le repérage avant travaux de l'amiante dans les enrobés routiers⁶, tels que le dossier de l'ouvrage exécuté (DOE), le dossier d'intervention ultérieure sur l'ouvrage (DIUO) ou les résultats d'analyse de prélèvement par carottage.

Au vu des résultats de son évaluation des risques, le donneur d'ordre détermine le type d'opération qu'il compte faire réaliser, définit le cadre juridique applicable⁷, les conditions de son organisation⁸, le niveau de compétence requis des entreprises⁹.

Il établit un cahier des charges et un règlement de la consultation prenant en compte les aspects techniques, sécurité, protection de la santé des intervenants et gestion des déchets. Il joint les documents permettant le repérage des matériaux contenant de l'amiante à ses documents de consultation des entreprises.

L'entreprise dispose ainsi d'éléments lui permettant de répondre à la consultation et de réaliser sa propre évaluation des risques.

Le document formalisant l'évaluation des risques relatif à l'amiante, plan de retrait (sous-section 3) ou mode opératoire (sous-section 4) sera articulé avec les documents d'organisation de la prévention dans le cadre juridique défini par le donneur d'ordre¹⁰, plan de prévention ou PGC¹¹ et PPSPS¹².

¹ R. 4412-97 (Code du Travail)

² Art. L. 4121-3 et L. 4531-1 (Code du Travail)

³ Art R. 1334-29-4 à R. 1334-29-6 (Code de la Santé Publique)

⁴ R. 111-45 (Code de la Construction et de l'Habitat)

⁵ Cf. Questions/réponses du site www.travailler-mieux.gouv.fr

⁶ Art. R. 4412-97 (Code du Travail)

⁷ travaux de retrait relevant de la sous-section 3 ou interventions relevant de la sous-section 4

⁸ sous-circulation ou hors-circulation

⁹ certification obligatoire à compter du 1^{er} juillet 2014 (sous-section 3)

¹⁰ chantier relevant du décret du 20 février 1992 et de l'arrêté du 19 mars 1993 : plan de prévention prévu aux articles R.4511-1 à R. 4515-11 du code du travail) ou chantier relevant de la loi du 31 décembre 1993 et arrêté du 25 mars 2003 codifiés : PGC et PPSPS prévus aux articles L4531-1 et suivants et R. 4532-1 et suivants

¹¹ Plan Général de Coordination Sécurité et Protection de la Santé (PGCSPS)

¹² Plan Particulier de Sécurité et de Protection de la Santé (PPSPS)

Code du Travail

Voir Article R. 4412-97

« Dans le cadre de l'évaluation des risques, prévue aux articles L. 4121-3 et L. 4531-1, le donneur d'ordre joint les dossiers techniques prévus aux articles R. 1334-29-4 à R. 1334-29-6 du code de la santé publique et R. 111-45 du code de la construction et de l'habitation aux documents de consultation des entreprises.

Pour les opérations ne relevant pas des articles R. 1334-29-4 à R. 1334-29-6 du code de la santé publique et R. 111-45 du code de la construction et de l'habitation, le donneur d'ordre joint aux documents de consultation des entreprises tout document équivalent permettant le repérage des matériaux contenant de l'amiante, y compris ceux relevant de ses obligations au titre de l'article L. 541-1 du code de l'environnement. »

Code des Marchés Publics :

Article 5 I

« I. - La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable ».

Article 36.1 du CCAG alinéa 4

"Le représentant du pouvoir adjudicateur transmet au titulaire, avant l'exécution des travaux, toute information qu'il juge utile pour permettre à celui-ci de valoriser ou d'éliminer les déchets conformément à la réglementation en vigueur".

4- Caractérisation des enrobés bitumineux de la chaussée

La caractérisation est faite en deux phases :

- une première phase à partir des informations disponibles sur les chaussées où les travaux sont projetés. La recherche de ces informations est indispensable car elle peut permettre d'éviter une caractérisation par analyse.

La caractérisation peut se limiter à cette première phase uniquement si la synthèse des informations collectées permet de conclure de façon certaine à l'absence d'amiante ou de HAP à teneur élevée (>50mg/kg d'enrobé).

- une seconde phase, en cas d'absence d'informations suffisantes de la phase précédente, par la prise d'échantillons (par exemple par carottage) et analyse en laboratoire permettra de confirmer la présence ou l'absence d'amiante ou de HAP en teneur élevée. Pour cela, un marché spécifique devra être passé avec un organisme en capacité de répondre à la demande. L'analyse du prélèvement doit être faite par un laboratoire accrédité.

Épaisseur de chaussée à prendre en compte :

Lorsque les travaux prévoient un rabotage (fraisage), il convient de déterminer l'épaisseur de chaussée à caractériser.

Les investigations doivent porter sur l'épaisseur de chaussée qui sera concernée par les travaux, augmentée d'une valeur prenant en compte :

- la variation de l'épaisseur des couches de la chaussée existante susceptibles de contenir de l'amiante : tolérance lors de la mise en œuvre (s'agissant de la couche de roulement : 1 cm) plus une épaisseur de précaution soit au total 2 cm.
- la tolérance sur les épaisseurs des travaux projetés : rabotage : 2 cm, travaux ponctuels, sciage: 5 cm.

La caractérisation se fera sur l'épaisseur des travaux projetés augmentée de ces deux valeurs. Par exemple, en cas de fraisage prévu sur 8 cm, l'investigation portera sur une épaisseur augmentée de 2 cm + 2 cm, soit sur 12 cm.

Dans le cas d'investigations par carottage, les observations faites permettront de positionner précisément les interfaces des différentes couches concernées par les travaux.

Dans les autres cas (décroûtage de chaussée, travaux ponctuels), l'identification par prélèvement portera sur la totalité des couches susceptibles d'être retirées.

4.1 Recherche des informations sur la chaussée existante

Les informations devraient être disponibles principalement chez le donneur d'ordre propriétaire ou gestionnaire de l'infrastructure (banques de données routières, dossiers d'archives, DOE, DIUO...).

Certaines informations peuvent permettre d'exclure la présence de ces produits. Par exemple, si la date de réalisation de la couche de l'infrastructure, objet des investigations, est postérieure à la date d'abandon du produit, on peut être certain que la couche à caractériser est exempte du dit produit (voir tableaux ci-après).

Les informations à rechercher sur les matériaux bitumineux objets de travaux peuvent être les suivantes (liste non exhaustive) :

- donneur d'ordre précédent (si différent de l'actuel / en cas de rétrocession de la voie)
- nature de l'infrastructure
- travaux précédemment effectués : travaux neufs, rechargement, reconstruction de chaussée
- nature(s) du/des produit(s) mis en œuvre (enrobés, enduits,...), nom commercial, composition / formulation (dossier technique, PAQ),
- nom(s) de(s) l'entreprise(s) applicatrice(s)
- date(s) de mise en œuvre des matériaux bitumineux en place (ancienneté) et historique des interventions
- caractéristiques géométriques des couches mises en œuvre (épaisseur, largeur, longueur)
- nature du support ayant reçu cette (ces) couche(s).

4.1.1. Nature de l'enrobé bitumineux

Un tableau récapitulatif des produits et techniques routières et de leurs dates d'utilisation est fourni en annexe G-3.

Les enrobés contenant de l'amiante étaient exclusivement des couches de roulement. Avec le temps, ils ont pu faire l'objet de rechargement et peuvent se trouver sous une autre couche d'enrobé. Ces produits ont été exclusivement appliqués par une entreprise (et ses filiales) sous des noms commerciaux spécifiques. La brochure ED 1475 publiée par l'INRS en donne les références.

Au-delà de l'année 1995, ces produits ont conservé leur appellation commerciale. Mais les fibres d'amiante ont été remplacées par des fibres de cellulose ou autres, ne présentant aucun danger avéré à ce jour.

4.1.2. Tableaux des dates d'utilisation des produits en fonction de la nature de l'infrastructure :

La date de réalisation des revêtements peut permettre d'écarter la possibilité de présence d'amiante ou de HAP en teneur élevée.

Les tableaux 1 à 4 indiquent les périodes pendant lesquelles des fibres d'amiante, du goudron ou des dérivés houillers ont été utilisés en fonction de la nature de l'infrastructure.

Légende: 0 = pas de présence ; + = présence possible;

Tableau 1 : Dates d'emploi (tableau récapitulatif sans distinction du type de voie)

Période de travaux (dates clés)	1970	1993	1995	2005
Présence d'amiante possible	0	+	+	0
Présence de goudron (sauf surfaces spécifiques antiK: 2002) possible	+	+	0	0
Présence de fluxant houiller possible	+	+	+	0

Tableau 2 : Possibilité de présence d'amiante

Type d'infrastructure Nature des voies	Possibilité de présence d'amiante compte tenu du type de voie	Année des travaux
RN et ex RN : voies structurantes / voies rapides	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Autoroutes	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Routes départementales & voies urbaines / Chaussées de moyens à forts trafics (Blds urbains)	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Rues et routes à faibles et moyens trafics : voies communales, rurales, de quartier.	0	
Trottoirs	0	
Surfaces spécifiques : aéroports, aérodromes, (pistes, taxiways), stations-services, dépôts pétroliers	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Voiries poids lourds : Industries, commerces, hypermarchés, stockages, aires de manœuvres.	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Voiries légères : parkings, places urbaines (faible trafic)	0	

Tableau 3 : Possibilité de présence de HAP (goudron)

Type d'infrastructure Nature des voies	Possibilité de présence compte tenu du type de voie	Année des travaux
RN et ex-RN : voies structurantes / voies rapides	+	< 1993
Autoroutes	+	< 1993
Routes départementales, voies urbaines / Chaussées de moyens à forts trafics (RD, Blds urbains)	+	< 1993
Rues et routes à faibles et moyens trafics : voies communales, rurales, de quartier,	+	< 1993
Trottoirs	0	
Surfaces spécifiques : aéroports, aérodromes (pistes, taxiways), stations-services, dépôts pétroliers	+	< 2002
Voiries lourdes : Industries, commerces, hypermarchés, stockages, aires de manœuvres.	+	< 1993
Voiries légères : parkings, places urbaines (Faible trafic)	0	

Tableau 4 : Possibilité de présence de HAP en teneur élevée issus des dérivés houillers, liants d'enduisage

Type d'infrastructure Nature des voies	Possibilité de présence compte tenu du type de voie	Année des travaux
RN et ex-RN : voies structurantes / voies rapides	0	
Autoroutes	0	
Routes départementales, voies urbaines / Chaussées de moyens à forts trafics (RD, Blds urbains)	+	< 2005 : + > 2004 : 0
Rues et routes à faibles et moyens trafics : voies communales, rurales, de quartier,	+	< 2005 : + > 2004 : 0
Trottoirs,	0	
Surfaces spécifiques : aéroports, aérodromes, (pistes, taxiways), stations-services, dépôts pétroliers	0	
Voiries lourdes : Industries, commerces, hypermarchés, stockages, aires de manœuvres	0	

4.2 Caractérisation de l'enrobé par analyse de prélèvements

Si les informations recueillies lors de la phase historique ci-dessus sont insuffisantes pour considérer que l'enrobé ne renferme ni amiante ni HAP en teneur élevée, il faut procéder à une caractérisation par analyse en laboratoire après prise d'échantillon.

Les modalités de prélèvement et d'analyse dépendent du type de substance.

4.2.1 Recherche d'amiante

4.2.1.1 Prélèvements : précautions à prendre et modalités

Dès ce stade, des dispositions doivent être prises pour réaliser les prélèvements pour analyse. Ils doivent faire l'objet d'un contrat particulier de travaux.

Protection de l'intervenant réalisant des prélèvements en vue de la caractérisation :

Les dispositions applicables plus précisément pour les opérations de caractérisation (essentiellement le carottage) sont définies par le décret 2012-639 du 4 mai 2012 et ses arrêtés d'application qui traitent de tous les types de travaux.

Les modalités pratiques de réalisation sont décrites par les documents :

- Mode opératoire - Intervention de carottage à l'extérieur sur enrobés bitumineux susceptibles de libérer des fibres d'amiante en annexe G-4.
- Mode opératoire - Analyse META d'amiante sur les enrobés - Prélèvement par carottage - en annexe G-6.
- Mode opératoire - Analyse META d'amiante sur les enrobés - Prélèvement sur stock - en annexe G-7.

4.2.1.2 Choix du laboratoire d'analyse

L'analyse doit être faite par un laboratoire accrédité pour la recherche d'amiante dans les matériaux. Son choix doit être fait selon les modalités décrites par les annexes :

- *Mode opératoire - Analyse META d'amiante sur les enrobés - Prélèvement par carottage – en annexe G-6.*
- *Mode opératoire - Analyse META d'amiante sur les enrobés - Prélèvement sur stock - en annexe G-7.*

4.2.1.3 Implantation des prélèvements

Le choix de l'implantation des prélèvements et leur nombre est de la responsabilité du MO ou du donneur d'ordre. Les éléments suivants sont à prendre en compte :

- information recueillies en phase 1, § 4.1 Recherche des informations sur la chaussée existante
- dans le cas où l'homogénéité de la couche de surface et de(s) la couche(s) sous-jacente(s) peut être garantie (nature des couches et épaisseurs, position de leur(s) interface(s)), l'analyse peut porter sur deux prélèvements par zone homogène,

En cas d'hétérogénéité des épaisseurs et/ou des structures, des investigations plus nombreuses devront déterminer les lots qui pourront être considérés comme homogènes ; à titre indicatif, on peut considérer un prélèvement par section de 200 m de voie / de chaussée comme un minimum.

4.2.2 Recherche de HAP en teneur élevée

4.2.2.1 Réalisation des prélèvements

Les prélèvements peuvent être réalisés sur chaussée par carottage - voir annexe G-8 « *Mode opératoire - Analyse des HAP sur les enrobés - Prélèvement par carottage* » ou sur stocks d'agrégats d'enrobé provenant de la chaussée. Pour ce second cas, l'échantillonnage sur tas est à réaliser selon l'annexe G-9 « *Mode opératoire - Analyse des HAP sur les enrobés - Prélèvement sur stock* »

4.2.2.2 Choix du laboratoire d'analyse

L'analyse doit être faite par un laboratoire.

4.2.2.3 Implantation des prélèvements

Les règles proposées en 4.2.1.3 peuvent s'appliquer.

Désamiantage – Le casse-tête des enrobés bitumineux - 4 novembre 2016



Quelle est l'ampleur du problème ? Quels sont les matériaux concernés ? Quelles sont les obligations des gestionnaires de voiries et de routes ? Faut-il poursuivre ou suspendre les chantiers en présence de fibres amiantifères ? Christine Stefanski, responsable produit amiante et plomb de l'Apave, a apporté des éléments de réponse à l'occasion d'une conférence donnée au dernier Salon de l'amiante.

L'ampleur du problème ? Christine Stefanski la résume en quelques chiffres. A Paris, 39% des enrobés contiennent de l'amiante (chrysotile, actinolite) pour une surface totale estimée à 836 000 m². La campagne de diagnostics préalables aux travaux de prolongement du tramway T3 à Asnières a montré que l'on en trouvait dans le périmètre du chantier (20 000 m²). Autre exemple : dans le Val de Marne (450 km de routes), les repérages avant travaux ont montré que 7 % des échantillons contenaient de la chrysotile et 42 % de l'actinolite. Tous les chantiers des Deux-Sèvres ont été bloqués en 2015 suite à la découverte de fibres amiantées sur cinq aires de travaux. Le conseil général dépense 90 000 euros par an en prélèvements. A Rennes (590 km de voirie), les repérages coûtent 600 000 euros par an à la collectivité.

Les agrégats d'enrobés sur la sellette

Le chrysotile a été ajouté dans les enrobés (mélange de granulats, de fines et de bitume) entre 1970 et 1995 pour renforcer leur résistance mécanique et éviter les remontées de fissures. Celui-ci a été mêlé au liant à proportion de 1 % à 2% de la masse sèche. A l'époque, ce type d'enrobés représentait 0,4 % de la production annuelle. Dans la capitale, le « Compoflex » et le « Mediflex » ont surtout été utilisés sur les chaussées pavées. Pour sa

part, l'actinolite (groupe des amphiboles) est présente à l'état naturel dans les granulats des roches extraites des carrières ces dernières décennies pour la fabrication d'enrobés routiers ou de béton. Au départ, les enrobés amiantés se trouvaient dans les seules couches de roulement. Avec le temps et les « rechargements », ils peuvent être placés désormais sous une autre couche d'enrobé. Par ailleurs, des bitumes amiantés ont pu être recyclés dans des couches de chaussée plus récentes. Toutes celles dont la composition intègre des agrégats d'enrobé* sont susceptibles de contenir de l'amiante.

Carotter dans les règles

Sur les chantiers routiers, les entreprises peuvent se référer au guide de caractérisation des enrobés bitumineux. L'ouvrage définit les investigations à mener pour établir l'absence ou la présence d'amiante ou d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) en teneur élevée dans les chaussées. La caractérisation des enrobés s'effectue en deux temps : collecte des informations disponibles (banques de données spécialisées, dossiers d'archives, DOE, DIUO...) et à défaut, analyse d'un prélèvement par carottage. La localisation des prélèvements et leur nombre est placée sous la responsabilité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordres. Deux prélèvements suffisent si la couche de surface et la ou le(s) couche(s) sous-jacente(s) sont homogènes. Dans le cas contraire, il faut réaliser au moins un prélèvement par section de 200 m.

Six fibres en ligne de mire

Type d'infrastructure Nature des voies	Possibilité de présence d'amiante compte tenu du type de voie	Année des travaux
RN et ex RN : voies structurantes / voies rapides	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Autoroutes	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Routes départementales & voies urbaines / Chaussées de moyens à forts trafics (BdL urbains)	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Rues et routes à faibles et moyens trafics : voies communales, rurales, de quartier	0	
Trottoirs	0	
Surfaces spécifiques : aéroports, aérodromes, pistes, taxiways, stations-services, dépôts pétroliers	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Voies poids lourds : industries, commerces, hypermarchés, stockages, aires de manœuvres	+	- < 1970 et > 1995 : 0 - entre 1970 et 1995 : +
Voies légères : parkings, places urbaines (faible trafic)	0	

Que recherche le laboratoire ? Six espèces fibreuses qui ont été exploitées industriellement en grande quantité : l'actinolite, la grunérite (amosite), l'anthophyllite, la chrysotile, la crocidolite et la trémolite. Précision, les gisements d'amphibole ont rarement fait l'objet d'une telle exploitation. Ces fibres minérales se singularisent par leur forme, dite asbestiforme – celle d'un cheveu, résistant et flexible. Elles se distinguent aussi des fibres homologues, dont la morphologie est plus massive. Lorsqu'une contrainte mécanique s'y exerce (broyage..), ces minéraux non asbestiformes peuvent libérer des particules plus ou moins allongées, les « fragments de clivage ». Ces particules sont parfois être considérées comme des fibres d'amiante. Pour mémoire, la norme NFX 43-050 retient trois critères d'identification: la morphologie, la structure cristalline et la composition chimique. Problème, cette norme ne permet pas aujourd'hui de différencier les fibres d'amiante et les fragments de clivage issus d'une même amphibole.

Poursuite ou suspension des travaux ?

Les effets des fibres d'amiante sur la santé sont connus. En revanche toxicité des fragments de clivage est toujours en question. Dans les Deux-Sèvres et dans plusieurs grandes agglomérations (Bordeaux, Nantes, Saint Briec, Nancy), la découverte d'actinolite dans les prélèvements a entraîné la suspension de plusieurs chantiers. Les contre expertises ont abouti à des conclusions inverses, rappelle Christine Stefanski. Sur le terrain, c'est le statu quo. Certains maîtres d'ouvrage décident de poursuivre les travaux. Beaucoup activent le principe de précaution : ils appliquent la réglementation amiante avec le surcoût afférent (jusqu'à 40 % du projet) ou faute de moyens, suspendent les opérations si la présence d'actinolite est suspectée, en attendant qu'un protocole d'analyse fiable et commun à tous les laboratoires ait été créé. Selon une circulaire de la DGT du 12 décembre 2014, l'application du principe de précaution oblige à utiliser des moyens de protection collective et individuelle sur les aires de travaux. Précision, les fragments de clivage n'étant pas visés par la réglementation amiante, il n'y a aucune obligation de faire appel à d'entreprises certifiées ni à des opérateurs formés.

**Les agrégats d'enrobés proviennent du fraisage de couches de roulement, de concassage de plaques d'enrobé, des déchets ou morceaux de plaques d'enrobé et des surplus de production d'enrobés.*

Que dit la réglementation ?

Les enrobés routiers sont considérés comme des immeubles par nature. Les repérages des matériaux amiantés définis par le code de la Santé publique ne s'y appliquent pas car ils ne concernent que les immeubles bâtis.

Le code du Travail prévoit un repérage avant travaux et une évaluation des risques du donneur d'ordre (art. L 4531-1 et L. 4413-1). Celui-ci les identifie et les apprécie en s'appuyant sur les ressources documentaires dont il dispose pour permettre ce repérage : dossier de l'ouvrage exécuté (DOE) ou d'intervention ultérieure sur l'ouvrage (DIUO) ou résultats d'analyse de prélèvement par carottage (art. R 4412-97).

La loi travail du 8 août dernier oblige le donneur d'ordres, le maître d'ouvrage ou le propriétaire de l'infrastructure à réaliser un repérage amiante avant travaux et à produire un document récapitulatif (nature, localisation de matériaux amiantés...) qui est joint au dossier de consultation remis aux entreprises (art. L. 4412-2).

D'autres textes sont à prendre en considération. Une circulaire du 15 mai 2013 sur la gestion des risques sanitaires liés à l'amiante pour les travaux sur les enrobés amiantés du réseau routier national non concédé oblige les directions régionales de l'Environnement (DREAL) et les directions interdépartementales des Routes (DIR) à évaluer les risques et à signaler les produits dangereux dans les couches de chaussée à remanier, à établir une cartographie de ces chaussées pour repérer celles qui contiennent de l'amiante, à réaliser des analyses en cas de doute et à mettre en place des procédures de gestion des déchets.

Une instruction ministérielle du 30 juillet 2014 sur l'amiante naturel en carrières répartit cinquante sites d'extraction visités par le BRGM en 3 classes selon qu'ils soit exempts d'amiante » (classe 1), qu'ils nécessitent des investigations complémentaires (classe 2) ou qui nécessitent des mesures en raison de la présence d'amphiboles (sous-classes 3, 4 ou 5).

Rapport de l'ANSES



Les études épidémiologiques ne permettent pas d'exclure que l'exposition aux fragments de clivage ne présente pas un risque pour la santé. Le rapport de l'ANSES (Agence de sécurité sanitaire) recommande de modifier la terminologie et d'utiliser le terme particules minérales allongées (PMA) pour toutes les fibres (asbestiformes ou non) et un protocole de mesure identique. Pour le prélèvement et l'analyse des PMA d'amphiboles dans les matériaux et l'air, il suggère d'accréditer les organismes spécialisés dans les matériaux naturels, de normaliser les méthodes de préparation et d'analyse des échantillons, d'harmoniser les limites de détection et les rendus des résultats entre les laboratoires (limites, quantification). Une nouvelle saisine de l'Anses est attendue pour confirmer les premiers résultats en fin d'année. Des campagnes de mesures sont prévues et une réflexion est ouverte sur la terminologie (PMA, poussières). Enfin, un programme expérimental PIMAC du BRGM vise à caractériser le potentiel d'émission de fibres amiantifères d'un matériau rocheux naturel en simulant les effets de frottements et d'usures subis au cours des processus d'extraction et de traitement, de mise en œuvre ou d'érosion. Il suggère d'adopter un seuil massique maximal de présence d'amiante (incluant les PMA) dans les matériaux, à défaut d'un seuil d'émissivité qui serait plus judicieux mais très compliqué à définir, sauf si les résultats de l'étude PIMAC sont conclusifs. En attendant, la direction générale du travail continue à se référer aux recommandations de l'instruction du 12 décembre 2014.

<http://www.chantiersdefrance.fr/marches/desamiantage-casse-tete-enrobes-bitumineux/>

AMIANTE – DÉCRET REPÉRAGE AVANT TRAVAUX

L'essentiel

Le décret du 9 mai 2017 vient préciser les conditions d'application de l'obligation de repérage avant travaux comportant des risques d'exposition de travailleurs à l'amiante. Il précise les cas d'exemption selon le caractère d'urgence, la mise en danger éventuelle lors de l'opération de repérage ou autres conditions particulières.

Cette obligation concerne les donneurs d'ordre, maîtres d'ouvrages, propriétaires d'immeubles par nature ou par destination, d'équipements, de matériels ou d'articles réalisant ou faisant réaliser des travaux comportant des risques d'exposition de travailleurs à l'amiante, entreprises chargées de réaliser ces travaux, opérateurs de repérage de l'amiante.

Les conditions et modalités du repérage avant travaux de l'amiante fixées par le décret du 9 mai 2017 devront être complétées par des arrêtés spécifiques à chaque secteur dont un pour les activités TP. L'AFNOR coordonnera les travaux de normalisation de chacun des six domaines d'activité. Ce nouveau dispositif entrera en application au plus tard le 1^{er} octobre 2018, en fonction de la publication des différents arrêtés.

TEXTES DE RÉFÉRENCE

1. Décret no 2017-899 du 9 mai 2017 relatif au repérage de l'amiante avant certaines opérations issu de la loi « Travail » du 8 août 2016
2. Article R. 4412-97 du Code du travail modifié et articles R. 4412-97-1 à R. 4412-97-6 ajoutés
3. NF X46-020 de décembre 2008, *Repérage amiante - Repérage des matériaux et produits contenant de l'amiante dans les immeubles bâtis - Mission et méthodologie*

Contact : santeseurite@fntp.fr

DOMAINES D'ACTIVITÉS VISÉS

La recherche d'amiante doit être assurée par un repérage préalable à l'opération, adapté à sa nature, à son périmètre et au niveau de risque qu'elle présente. Les conditions dans lesquelles la mission de repérage est conduite, notamment s'agissant de ses modalités techniques et des méthodes d'analyse des matériaux susceptibles de contenir de l'amiante seront précisées par arrêtés spécifiques à chaque secteur, pour les domaines d'activité suivants :

- immeubles bâtis ;
- autres immeubles tels que terrains, ouvrages de génie civil et infrastructures de transport ;
- matériels roulants ferroviaires et autres matériels de transport ;
- navires, bateaux et autres engins flottants ;
- aéronefs ;
- installations, structures ou équipements concourant à la réalisation ou à la mise en œuvre d'une activité.

Dès lors qu'un repérage a été réalisé, les opérations ultérieures dans le même périmètre ne donnent pas lieu à un nouveau repérage sauf lorsque des circonstances de fait apparues postérieurement à celui-ci en font apparaître la nécessité ou lorsque la réglementation entrée en vigueur après sa réalisation le prescrit.

COMPÉTENCES ET MOYENS DES OPÉRATEURS CHARGÉS DU REPÉRAGE

L'opérateur de repérage doit disposer des qualifications et moyens nécessaires à l'exercice de sa mission qui seront définis par arrêtés pour chaque domaine d'activité. Il doit exercer sa mission en toute indépendance et ne peut avoir de liens d'intérêt de nature à nuire à son impartialité, notamment avec une personne physique ou morale intervenant dans le cadre de la même opération de travaux.

Le donneur d'ordre, le maître d'ouvrage ou le propriétaire d'immeubles, faisant procéder à la recherche d'amiante, doit communiquer à l'opérateur chargé du repérage toute information en sa possession utile à sa réalisation. Il doit respecter l'indépendance et l'impartialité de l'opérateur chargé du repérage dans l'exercice de sa mission, y compris lorsqu'il s'agit d'un salarié.

CAS D'EXEMPTION À L'OPÉRATION DE REPÉRAGE D'AMIANTE

L'opération de repérage pourra ne pas être mise en œuvre pour l'un des motifs suivants :

- en cas d'urgence liée à un sinistre présentant un risque grave pour la sécurité ou la salubrité publique ou la protection de l'environnement ;
- en cas d'urgence liée à un sinistre présentant des risques graves pour les personnes et les biens auxquels il ne peut être paré dans des délais compatibles avec ceux requis pour la réalisation du repérage ;
- lorsque l'opérateur de repérage estime qu'il est de nature à l'exposer à un risque excessif pour sa sécurité ou sa santé du fait des conditions techniques ou des circonstances dans lesquelles il devrait être réalisé ;
- lorsque l'opération vise à réparer ou à assurer la maintenance corrective et qu'elle relève à la fois des interventions sur des matériaux, des équipements, des matériels ou des articles susceptibles de provoquer l'émission de fibres d'amiante et du premier niveau d'empoussièrement (inférieur à 100 fibres par litre).

Dans ces différents cas, la protection individuelle et collective des salariés doit être assurée comme si la présence d'amiante était avérée par des mesures qui seront prévues par arrêtés pour les différents domaines d'activité.

Dans les deux premiers cas, invoquant le caractère urgent de l'intervention estimé par le donneur d'ordre, l'entreprise doit prévoir, notamment dans son organisation, la mobilisation en urgence à la fois du personnel qualifié et des équipements de protection individuels et collectifs prévus par les arrêtés pour le domaine d'activité en question.

Le dernier cas d'exemption concerne les opérations ponctuelles de réparation ou maintenance concernant des matériaux contenant de l'amiante pour lesquelles le niveau d'exposition est inférieur à 100 fibres/l. Dans ce cas précis, les délais et coût d'un repérage avant travaux sont mis en regard du caractère limité, à la fois, dans le temps et l'espace de l'opération et de sa dangerosité et donc niveau de protection individuelle et collective imposé par la réglementation.

En dehors de ces cas d'exemption, le décret du 9 mai prévoit également le cas où le repérage ne peut être dissocié de l'engagement de l'opération elle-même pour des raisons techniques. Il convient alors de procéder au repérage au fur et à mesure de l'avancement de l'opération dans des conditions qui seront définies, pour chaque domaine d'activité, par arrêtés.

RAPPORT DE REPÉRAGE

Le rapport de repérage conclut, soit à l'absence, soit à la présence de matériaux ou de produits contenant de l'amiante. Dans ce second cas, le rapport doit préciser la nature, la localisation ainsi que la quantité estimée de matériaux ou de produits contenant de l'amiante. Le contenu du rapport de repérage sera défini, pour chaque domaine d'activité, par arrêtés. Il complète les documents de traçabilité et de cartographie relatifs aux meubles et immeubles de son périmètre.

Le donneur d'ordre, le maître d'ouvrage ou le propriétaire d'immeuble doit le tenir à la disposition de tout nouveau donneur d'ordre ou maître d'ouvrage à l'occasion des opérations ultérieures portant sur ce périmètre.

Savoirs de base en sécurité routière

Les carrefours giratoires urbains

Cette fiche est destinée à donner une information rapide.

La contrepartie est le risque d'approximation et la non exhaustivité.

Pour plus de précisions, il convient de consulter les ouvrages cités en référence.

Le contexte urbain

Le considérable développement qu'ont connu les carrefours giratoires depuis 1984 est principalement lié à la forte réputation de sécurité de ce type d'aménagement. Il est vrai que les études d'accidents avant-après aménagement des carrefours giratoires connus à cette époque mettaient en évidence une diminution de 80 % du nombre d'accidents et de 90 % des tués. Ces études étaient principalement liées à des réalisations inter-urbaines ou péri-urbaines. Les résultats publiés plus récemment (2008) par nos voisins wallons, sont plus nuancés quant au gain de sécurité en urbain : diminution de 15 % des accidents et 46 % des graves. Il n'en reste pas moins que le carrefour giratoire est un aménagement de carrefour sécurisant.

Environ 80 % des carrefours giratoires sont en urbain (incluant le péri-urbain à l'intérieur des limites définies par les panneaux d'agglomération). De 1993 à 2005, 79,7 % des accidents répertoriés en carrefour giratoire dans les fichiers BAAC (Bulletins d'Analyse des Accidents Corporels de la circulation) sont en agglomération.

Depuis 1984, de nombreuses villes ont créé des carrefours giratoires. Une évaluation réaliste porte à 25 000 l'ordre de grandeur du nombre des carrefours giratoires urbains sur un total qui a dépassé les 30 000. Ce nombre inclut les mini-giratoires qui ont, de par leur faible coût, connu un essor important depuis 10 ans.

Le guide Carrefours urbains du CERTU reste une base et contient, au gré des paragraphes consacrés aux carrefours giratoires, les éléments essentiels à la conception et à la réalisation de tels aménagements. Il évite les erreurs et une trop grande hétérogénéité préjudiciable à la sécurité.



Source : CETE de l'Est

Les règles de base des carrefours giratoires

En faisant abstraction du fait qu'un carrefour giratoire n'est jamais la seule solution, et entre plusieurs, pas toujours la meilleure, on peut énumérer treize règles essentielles :

1. Un carrefour giratoire est tout d'abord un carrefour, c'est-à-dire le point de rencontre de plusieurs voies. Il ne doit pas être utilisé comme simple ralentisseur sans intersection. Cela signifie qu'il a au moins 3 branches. Il n'y a pas vraiment de maximum pour le nombre de branches, mais plus de 6 doit rester exceptionnel et être justifié.
2. L'aménagement doit être lisible. Il doit être facilement compréhensible, notamment pour les conducteurs qui y passent pour la première fois.
3. Il doit être perçu et identifié comme tel par les usagers en approche. Attention aux îlots décalés, aux alignements de végétaux ou d'éclairage. Tout ce qui peut prendre trop d'importance par rapport à la perception de l'îlot central est à diminuer ou compenser par la mise en valeur de cet îlot.

4. Le carrefour giratoire doit être le plus compact possible ($R < 15$ m) pour faciliter la circulation des piétons et des cyclistes tout en assurant une bonne fluidité de la circulation.
5. L'îlot central est normalement rond. Des formes différentes doivent être justifiées et sont à limiter à des contextes où les vitesses d'approches sont réduites.
6. L'îlot est centré le plus près possible de l'axe des différentes voies qui se croisent dans le carrefour. Des facilités de construction ne doivent pas prévaloir sur une disposition qui se révélerait néfaste par la suite.
7. Les trajectoires ne doivent pas pouvoir être rectilignes. Elles doivent décrire une déflexion de rayon inférieur à 100 m.
8. La chaussée annulaire a la même largeur tout autour de l'îlot central, aux adaptations près avec la géométrie des emprises dans le cas des plus petits giratoires. Cela veut surtout dire qu'il ne faut pas envisager un nombre de voies variable en fonction du trafic sur les différentes parties de l'anneau.
9. La visibilité minimale à obtenir est celle du quart gauche de l'anneau à une distance de 10 m de l'entrée. D'autre part, une bande de 2 m doit rester dégagée en périphérie de l'îlot central.
10. Les entrées et les sorties sont à une voie tant que le niveau de trafic ne justifie pas de deuxième voie. Des entrées et très exceptionnellement des sorties à 3 voies sont envisageables uniquement dans des cas bien particuliers.
11. L'îlot central ne doit pas contenir d'obstacle dangereux face aux entrées ou sur les trajectoires prévisibles de perte de contrôle en entrée. Davantage de souplesse peut être accordée pour les giratoires des zones limitées à 30 km/h en maîtrisant bien les vitesses en amont. Pour souligner l'importance de cette règle, souvent négligée en agglomération, de 1993 à 2005, sur l'ensemble des giratoires urbains en France, plus de 50 % des accidents mortels l'ont été dans des accidents de véhicules seuls contre obstacle.
12. Un îlot séparateur permet de dissocier les mouvements d'entrée et de sortie de l'anneau suivant la taille du carrefour giratoire.
13. Les dévers et pentes permettront une bonne gestion des eaux superficielles tout en restant compatibles avec la sécurité des véhicules en approche comme en traversée, notamment la stabilité des véhicules lourds.

La sécurité des piétons dans les carrefours giratoires

Depuis son développement récent, le grand carrefour giratoire a toujours été considéré par certains comme dangereux pour les piétons. Mais la traversée en deux temps avec les îlots séparateurs et la réduction des vitesses augmentent leur sécurité. L'enjeu sécurité est donc faible.

Cependant, le risque est le plus élevé pour les entrées et les sorties à deux voies.

Avec trois voies, les traversées deviennent vraiment délicates pour les piétons, voire impossibles. Elles peuvent être surélevées, notamment en sortie.

Avec les dimensions actuellement recommandées, les allongements de parcours restent tout à fait raisonnables.

Le marquage des passages piétons est indispensable (sauf en zone de circulation apaisée). Il se fait à l'arrière de la position d'un véhicule à l'arrêt au cédez le passage, soit de 2 à 5 m de la ligne d'effet de l'AB3a. L'îlot séparateur sert de refuge et est aménagé pour l'accessibilité des Personnes à Mobilité Réduite avec la mise en place de bandes d'éveil de vigilance conformément à la norme.

La sécurité des cyclistes dans les carrefours giratoires

Les carrefours giratoires ne sont pas toujours appréciés par les cyclistes. Toutefois, ils sont peu impliqués dans les accidents ; ce n'est donc pas un enjeu majeur.

Si l'on veut faire quelque chose, on retiendra les principes suivants :

- pas d'aménagement dans les petits giratoires ($R < 15$ m) ;



Source : CETE de Lyon

- pas d'aménagement dans les giratoires moyens ($15 \text{ m} < R < 22$ m) sauf éventuellement si continuité en section courante (existante ou prévue) ;
- une piste cyclable, de préférence bidirectionnelle, extérieure à l'anneau, est plutôt adaptée aux grands giratoires (rayon extérieur à partir de 22 m).



Source : CETE Méditerranée

La traversée des sorties et des entrées est confiée au passage piétons, avec perte de priorité.

Si une bande cyclable est aménagée en périphérie de l'anneau, elle doit être correctement entretenue. L'arrivée de cette bande cyclable à la ligne du cédez le passage peut avantageusement être dissociée de la voie par un séparateur légèrement en relief : cela permet d'écarter les autres véhicules, dont les poids lourds, et d'éviter un type d'accident de serrement du cycliste contre les bordures.

C'est également à faire en sortie.

Les deux-roues motorisés et les carrefours giratoires

Il n'existe aucun aménagement spécifique pour améliorer la sécurité des usagers de deux-roues motorisés dans les carrefours giratoires.

Aux règles de bases énumérées ci-dessus, il faut en ajouter une qui intéressera aussi les usagers de deux-roues motorisés : celle de l'entretien et du nettoyage de la chaussée annulaire qui sont à réaliser plus souvent que dans tout autre type de carrefour.

La nature du revêtement (adhérence, tenue dans le temps...), la disposition des avaloirs, tampons... sont à regarder spécifiquement.

Les transports en commun et les carrefours giratoires

Une voie bus, séparée de la circulation générale par du marquage, peut être prolongée jusqu'à la ligne de cédez le passage. Il est préférable que l'anneau du carrefour giratoire soit dimensionné pour une (des) entrée(s) à deux voies.

Pour les transports en commun en site propre, il faut distinguer l'implantation latérale ou axiale, les transports guidés ou non et enfin le rail du pneu.

Dans certains cas, en particulier le tramway, une traversée de l'îlot central peut être envisagée. Retenons que c'est une solution très contraignante pour la circulation et avec un niveau de sécurité médiocre par rapport aux carrefours giratoires habituels.

Une gestion par feux des conflits entre tramway et circulation sur l'anneau est généralement nécessaire, le carrefour étant toujours en fonctionnement carrefour giratoire en dehors du passage des tramways.

La signalisation des carrefours giratoires urbains

La signalisation de priorité se compose du panneau AB25 (obligatoire) en annonce et du panneau AB3a accompagné de sa ligne d'effet.



AB25
Carrefour à sens giratoire



AB3a
Cédez le passage à l'intersection
Signal de position

La signalisation de guidage comporte un panneau B21.1 sur l'îlot central (lorsqu'il est infranchissable) face à chaque entrée,



B21-1
Obligation de tourner à droite
avant le panneau

et un panneau B21a1 ou une balise J5 (si l'îlot est précédé d'une ligne continue) en tête d'îlot séparateur.



B21a1
Contournement obligatoire
par la droite



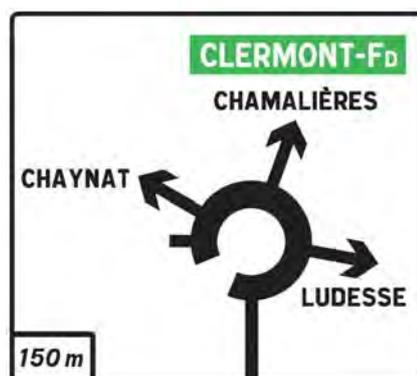
ou

J5
Signalisation des têtes d'îlots
directionnels à contournement
par la droite

Les passages piétons sont réalisés avec le marquage réglementaire, aucun panneau d'annonce ou de position n'est nécessaire.

Le marquage de voies sur l'anneau est à éviter.

La signalisation de direction est placée de préférence sur les îlots séparateurs et n'indique que les sorties. La présignalisation est réalisée avec des panneaux D42.



D42b
Panneau de présignalisation diagrammatique à sens giratoires

L'éclairage des carrefours giratoires urbains

Les installations d'éclairage des carrefours giratoires suivent des règles d'implantation un peu particulières.

On tend à proscrire la mise en place de candélabre sur l'anneau central pour deux raisons : d'une part la perte de lisibilité de l'aménagement par rapport à une installation sur l'anneau externe soulignant le caractère circulaire, et d'autre part la création d'un obstacle dans la direction d'approche (et éventuellement de perte de trajectoire) sur le carrefour giratoire.

Les implantations sur les îlots d'entrée et de sortie sont à proscrire.

Les pertes de trajectoires peuvent être plus variées que sur des carrefours plans. Il convient donc d'être très prudent sur la protection par rapport aux éventuels obstacles que constituent les candélabres, soit en les plaçant suffisamment en retrait de la bordure de chaussée, soit en utilisant un dispositif d'isolement (ou encore des candélabres à absorption d'énergie, sous réserve d'avoir obtenu préalablement l'autorisation de la Délégation à la Sécurité et à la Circulation Routières).

La hauteur des luminaires est la même sur l'ensemble de l'aménagement afin de faciliter la lisibilité géométrique du carrefour giratoire.

Compte tenu des diverses directions d'observation, il convient de veiller à la limitation des éblouissements, y compris dans le sens donné par l'inclinaison du luminaire (de face).

Dans le cas d'anneau central non franchissable, il convient de le mettre en lumière, avec un niveau d'éclairage équivalent à celui de la chaussée.

Le balisage rétro-réfléchissant est autorisé selon l'IISR (Instruction Interministérielle sur la Signalisation Routière), mais le balisage lumineux n'est pas encore réglementé. Il est souvent peu efficace en situation déjà éclairée, mais semble prometteur dans des situations non-éclairées pour aider à l'identification de l'aménagement et la lecture des trajectoires.

Le cas particulier de l'utilisation des feux dans les carrefours giratoires

Le principe du carrefour giratoire est lié à la priorité à l'anneau. Installer des signaux tricolores aux entrées d'un giratoire pour le faire fonctionner à feux à certaines heures serait plutôt néfaste du point de vue de la sécurité et sans aucun apport du point de vue de la capacité. Par contre, certains usages des feux présentent un intérêt et ont une utilité démontrée :

- la gestion des carrefours giratoires traversés par des tramways (voir ci-dessus) ;

- la gestion des files d'attente à proximité d'un passage à niveau (voir bibliographie) ;
- le contrôle d'accès destiné à faciliter une entrée difficile du fait d'un trafic prioritaire quasi-continu.

Ces usages sont temporaires, les feux étant déclenchés uniquement lorsqu'ils sont utiles sur un carrefour fonctionnant en temps normal sur le principe du carrefour giratoire.

Les passages piétons à feux sont rarement utiles et sécuritaires. Ils sont à éloigner du carrefour.

Le carrefour à feux avec îlot central est un carrefour fondamentalement différent : pour un fonctionnement permanent de feux sur un giratoire, il convient de le transformer en carrefour à feux avec îlot central. Ce type de carrefour destiné à écouler de très forts trafics fait l'objet d'un guide de conception.

Géométrie des différents types de carrefours giratoires urbains

Le mini-giratoire



Source : ATTF

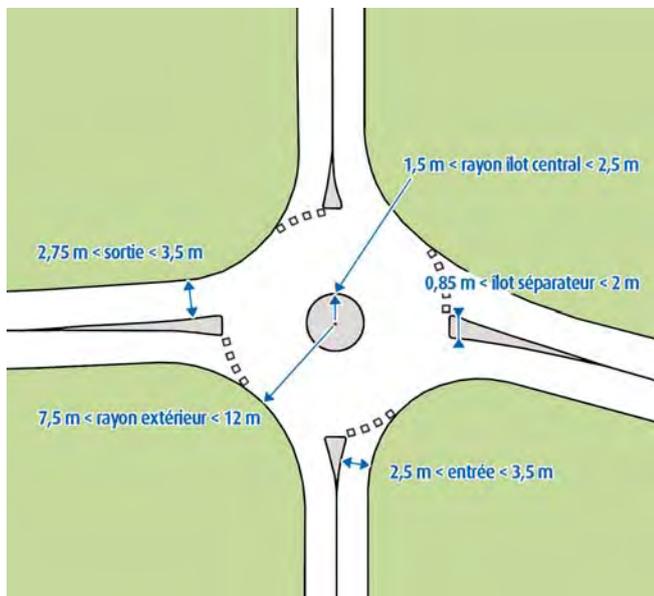
Expérimenté en France à la fin des années 80, le mini-giratoire est devenu un aménagement réglementaire et réglementé.

Réglementaire, car depuis 1995 le code de la route prévoit la possibilité qu'un carrefour giratoire soit constitué d'un îlot franchissable que le conducteur peut chevaucher si sa trajectoire et l'encombrement de son véhicule ne permettent pas de le contourner.

Réglementé, car le décret stipule en annexe qu'un tel giratoire est exclusivement implanté en agglomération, que le diamètre extérieur ne doit pas dépasser 24 m et que l'îlot central est en forme de calotte sphérique dont la hauteur au centre est inférieure à 15 cm.

Les guides fixent un diamètre minimum à 15 m. Le rayon de l'îlot central est compris entre 1,5 m et 2,5 m.

Le point le plus important pour la lisibilité de l'aménagement est le contraste obtenu entre l'îlot central, de préférence peint en blanc, avec la chaussée annulaire sombre.



De par son faible coût, le mini-giratoire se développe dans de nombreuses villes.

Une étude de la mairie de Toulouse fait état d'une diminution de 77,1 % des accidents sur 98 carrefours aménagés en mini-giratoires.

Le giratoire compact urbain



Sous ce nom se classe le carrefour giratoire commun en ville, de petite dimension, avec des entrées et sortie à une voie. Il doit permettre la giration de véhicules lourds, ce qui justifie un rayon extérieur supérieur à 12 m, mais 15 m peut être approprié, en particulier sur des lignes de bus.

Les entrées sont à une voie, d'une largeur conseillée de 3,00 à 3,50 m. La largeur de sortie est d'au moins 3,50 m. Les îlots prendront en considération le balayage de la caisse des véhicules lourds. La largeur d'anneau pour permettre la giration des poids lourds sans débordement est d'au moins 6 m. Des rayons d'entrées de 8 à 15 m et de sorties de 15 à 20 m sont recommandés.

L'îlot central est ceinturé d'une bande franchissable de 1 à 2 m, légèrement surélevée par rapport à l'anneau et/ou en pente de 4 à 6 %. Les îlots séparateurs entre l'entrée et la sortie sur chaque branche constituent un refuge pour les piétons.

Dans ce cas, il est souhaitable qu'ils fassent 2m de large au niveau du passage piétons. Ce type de carrefour giratoire peut prendre des dimensions plus conséquentes, en particulier s'il comporte plus de 4 branches.

Dans une intersection trop vaste, une bonne utilisation de l'espace ne consiste pas à dimensionner le carrefour giratoire par rapport à la place disponible, mais au strict nécessaire à la circulation.

Les giratoires moyens et grands

Ces carrefours giratoires de $R > 15$ m permettent de gérer des trafics importants avec des entrées à plus d'une voie ou de traiter une géométrie particulière (disposition, nombre de branches...).

La réalisation de carrefours giratoires à entrée(s) à 2 voies ou plus est liée au besoin d'écoulement de trafic qui doit être justifié par une étude de capacité. Les entrées à 2 voies font de 6 à 7 m, les sorties plutôt 7 m (une sortie à 2 voies est nécessaire lorsque le trafic dépasse 1 200 vh/h).

L'anneau a une largeur supérieure de 20 % à l'entrée la plus large. Aucun marquage sur l'anneau n'est utile.

Pour de très forts trafics, jusqu'à 5 000 véh/h (total entrant), dans des contextes bien particuliers, des entrées à 3 voies sont envisageables.

Le dimensionnement et le bon fonctionnement doivent être vérifiés par un calcul de capacité, avec par exemple le logiciel GIRABASE.

Les logiciels de simulation peuvent aussi être utilisés, principalement pour appréhender les interactions entre plusieurs carrefours voisins.

Les carrefours à feux

Cette fiche est destinée à donner une information rapide.

La contrepartie est le risque d'approximation et la non exhaustivité.

Pour plus de précisions, il convient de consulter les ouvrages cités en référence.

L'objectif de cette fiche est de faire connaître les principes généraux de conception d'un carrefour sur lequel est installée une signalisation lumineuse tricolore.

Après avoir donné quelques définitions et généralités sur les carrefours à feux, leurs domaines d'emploi, les critères de choix pour ce type de carrefour et les données initiales nécessaires, la présente fiche indique quelques principes élémentaires de conception, de maintenance et de suivi.

Définition et généralités

L'équipement d'un carrefour avec une signalisation lumineuse tricolore a pour objectif de supprimer certains conflits, en séparant dans le temps l'admission de flux d'usagers incompatibles (VL/VL, VL/piétons...).

Cette gestion des conflits dans le temps impose le respect d'un certain nombre de règles de conception et de dimensionnement. Même avec la signalisation lumineuse la plus sophistiquée, un carrefour à feux ne peut avoir un bon fonctionnement sans un **aménagement géométrique adapté**. A ce titre, conception et fonctionnement doivent être étudiés ensemble.

Domaine d'emploi

Le domaine d'emploi des feux est essentiellement le milieu urbain, notamment celui à densité élevée. Il est à éviter dans les zones 30 où les trafics et les vitesses se satisfont généralement d'une gestion par priorité à droite ou mini giratoire.

D'une manière générale, l'emploi de feux de circulation peut se justifier dans les cas suivants :

- **Séparation dans le temps des principaux courants d'usagers en conflit dans un carrefour**

Les signaux lumineux ne sont utiles que si les créneaux dans les flux ne sont plus suffi-

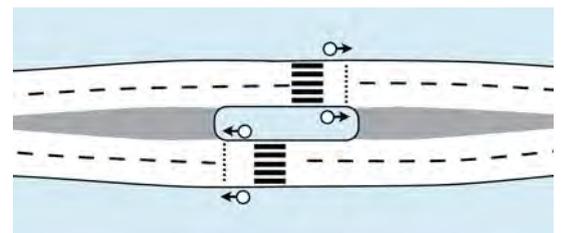
sants pour permettre aux différents usagers de traverser confortablement l'intersection sans prendre de risques.

La mise en place de signaux lumineux ne doit être envisagée que si aucune solution en écoulement libre (carrefour à priorité à droite, cédez le passage, stop, giratoire) ne donne satisfaction.

- **Gestion d'un passage piétons en section courante**

Hors intersection, la gestion des passages piétons par feux doit toujours être envisagée avec prudence car la signalisation lumineuse est moins crédible dans ce contexte. L'aménagement doit être particulièrement visible.

La mise en place d'un îlot refuge en baïonnette contribue à la fois à la sécurité (traversée en deux temps) et à la visibilité réciproque, renforçant ainsi la vigilance des automobilistes et des piétons.



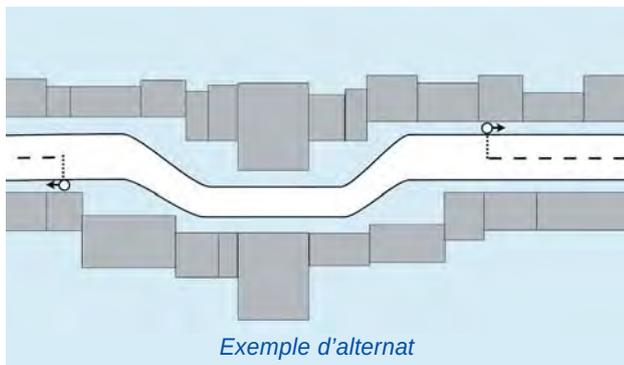
Passage piétons en section courante géré par feux. A noter que les feux positionnés à gauche de la chaussée sont facultatifs.

• Gestion d'un alternat

Lorsqu'à un passage singulier, une voie est trop étroite pour admettre deux sens de circulation, une gestion par feux peut être envisagée.

Chaque fois qu'un feu passe au rouge, le feu qui gère le mouvement adverse ne peut pas passer au vert avant que le dernier véhicule engagé, y compris s'il s'agit d'un cycliste, n'ait dégagé l'alternat. Il s'en suit un temps neutralisé dont la durée est proportionnelle à la longueur de l'alternat.

Pour assurer la crédibilité de la signalisation, il est souhaitable de limiter ces temps neutralisés, et donc de limiter la longueur de l'alternat.



En ce qui concerne l'utilisation de feux tricolores asservis à la vitesse, la circulaire de la DSCR du 11 juillet 1995 adressée aux Préfets de Département, précise notamment qu'il est inacceptable que la fonction des feux tricolores soit détournée vers un usage de sanction des excès de vitesse.

Il est à noter que seul le premier cas, à savoir la séparation dans le temps des principaux courants d'usagers en conflit dans un carrefour, est traité dans les paragraphes qui suivent.

Critères de choix du carrefour à feux

Du point de vue de la sécurité

Lorsque le trafic tous modes et les vitesses pratiques justifient l'implantation de feux, celle-ci apparaît comme légèrement favorable du point de vue de la sécurité par rapport aux carrefours ordinaires sans feux (cf. « Sécurité des routes et des rues »).

Des accidents en collision arrière sont par contre à craindre. La gravité des accidents, en cas du non respect du feu rouge ou impliquant des piétons, peut être importante, d'où la nécessité d'offrir aux usagers une bonne perception d'approche du carrefour (lisibilité), une bonne visibilité des signaux ainsi qu'une bonne visibilité réciproque.

Le carrefour à feux permet de gérer la traversée des piétons en fonction de leurs besoins et de la densité du trafic automobile, en l'adaptant suivant le contexte : traversée en un seul temps ou traversée en deux temps (refuge central nécessaire).

(*) La ville de Copenhague développe sur certaines pénétrantes des ondes vertes à 20 km/h pour favoriser les déplacements à vélo.

Du point de vue du fonctionnement

Le carrefour à feux ne permet pas de maîtriser les vitesses d'approche des véhicules lorsque le feu est au vert.

Les périodes en heures creuses (en particulier la nuit) sont plus délicates à gérer, une gestion adaptée de préférence à cycle court doit alors être envisagée.

Le fonctionnement général du carrefour au jaune clignotant est à éviter car il est mal compris, voire dangereux ; il correspond à un mode de fonctionnement dégradé, suite par exemple à une panne ou à la détection d'un défaut de fonctionnement grave.

L'emploi de carrefours à feux peut permettre d'instaurer sur un axe une onde verte, au moins dans un sens (voire les deux sens selon l'interdistance des carrefours). Cette régulation peut être utilisée si l'on désire modérer les vitesses sur un axe, à 20 km/h*, 30 km/h ou 40 km/h par exemple : l'onde est dans ce cas qualifiée d'« onde verte modérante ».

Le plan de feux se complexifie rapidement lorsque le nombre de branches augmente (phases plus nombreuses). La gestion des différentes phases implique une baisse globale de la capacité du carrefour. Il convient alors de veiller à ne pas dégrader la lisibilité du carrefour et à ne pas réduire les temps relatifs aux piétons au profit de la circulation automobile.

Du point de vue de l'écoulement des trafics

Comme le précise la réglementation (Instruction Interministérielle sur la Signalisation Routière Livre I – sixième partie), les signaux lumineux d'intersection ont pour objet de dissocier dans le temps l'admission dans un carrefour de courants de véhicules et de piétons incompatibles.

Les signaux lumineux ne sont utiles que si les créneaux dans les flux ne sont plus suffisants pour permettre aux différents usagers de traverser confortablement l'intersection sans prendre de risque.

La mise place de signaux lumineux ne doit être envisagée que si aucune solution en écoulement libre (carrefour à priorité à droite, cédez-le-passage, stop, giratoire, mini-giratoire) ne donne satisfaction.

La présence d'un carrefour à feux proche d'une intersection sans feu favorise l'existence de créneaux plus longs sur cette intersection. Comme indiqué précédemment, si ces créneaux sont suffisants, alors la mise en place de feux n'est pas utile.

Le créneau pour qu'un véhicule puisse traverser un flux circulant sur une voie est de 4 secondes, pour deux voies il s'élève à 6 secondes. Pour les piétons, ces créneaux sont plus longs, 6 secondes pour une voie à sens unique.

Pour une priorité à droite, le trafic entrant limite est de l'ordre de 900 uvp/h ; pour un stop ou un cédez-le-passage, 1 200 uvp/h. Pour un giratoire compact prenant en compte favorablement les piétons, le seuil

est de l'ordre de 2 400 uvp/h, avec un maximum de 3 000 uvp/h en entrant (une voie en entrée, une voie en sortie, une voie sur l'anneau). Un piéton éprouve des difficultés pour traverser un carrefour sans feu présentant un flux de plus de 800 uvp/h (à moduler en fonction de la vitesse).

Combiné avec des systèmes de régulation (multi-programmation, micro-régulation, gestion centralisée), le carrefour à feux permet une grande maîtrise des flux de véhicules selon les modes ou les destinations :

- optimisation de l'espace et adaptation aux variations de trafic selon les moments de la journée, de la semaine ou de l'année ;
- prise en compte prioritaire des transports en commun, en particulier sur les axes lourds de bus ou sur une ligne de tramway ;
- contrôle sur les remontées de files à proximité d'un passage à niveau, d'une voie rapide ou d'un autre carrefour ;
- prise en compte prioritaire de véhicules d'intervention en situation de crise particulière (axes de secours)...

Du point de vue de l'emprise

Le carrefour à feux étant en principe faiblement consommateur d'espace, il s'inscrit généralement dans les emprises existantes de l'intersection.

Données nécessaires à la conception d'un carrefour à feux

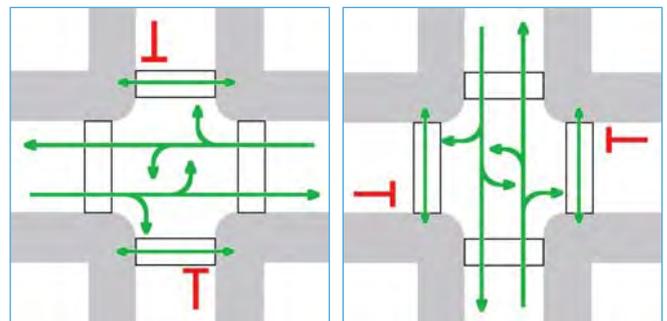
Une étude d'aménagement de carrefour à feux nécessite un recueil de données concernant :

- les différents usagers et modes présents : véhicules légers, piétons (adultes, personnes à mobilité réduite, jeunes...), cyclistes, transports collectifs (TC), poids lourds (PL), transports exceptionnels...
- les flux par mouvements directionnels (tout droit, tourne à droite, tourne à gauche ...) notamment aux heures de pointe ;
- les vitesses d'approche du carrefour ;
- l'exploitation du carrefour existant et des carrefours amont et aval ;
- l'emprise disponible, les possibilités d'extension ;
- les dysfonctionnements, le comportement des usagers, les pratiques locales des usagers riverains du carrefour, y compris en matière de stationnement (par observations sur le site) ;
- la nature du tissu urbain environnant ;
- l'insécurité routière (accidents corporels survenus les cinq dernières années) ;
- la place et le rôle du carrefour dans la hiérarchie du réseau de voirie afférent...

Fonctionnement à deux phases

A chaque phase de trafic, un temps pendant lequel aucun véhicule ne passe est inévitablement généré. Il se compose du temps nécessaire au démarrage (environ 1 seconde), du temps de jaune (3 secondes) et du temps de rouge de dégagement de la zone de conflit.

Le fonctionnement à deux phases doit être le principe de base car il est plus simple et plus lisible pour l'utilisateur. De plus, les cycles courts permettent d'éviter le stockage d'un nombre important de véhicules tournant à gauche au milieu du carrefour.



Carrefour en croix fonctionnant à deux phases

Un cycle à trois phases ne devrait être envisagé que lorsque l'importance des mouvements en conflit et l'emprise disponible l'imposent. Un fonctionnement à quatre phases ou plus devrait, sauf exception, être banni.

Pour cela, une modification du plan de circulation environnant avec un report de certains mouvements peut s'avérer nécessaire.

Orthogonalité des voies en conflit

Dans la traversée d'un carrefour à feux, tout automobiliste en mouvement tournant doit céder la priorité à un mouvement piétons (et éventuellement cyclistes) autorisé simultanément sur l'axe transversal.

L'application de cette priorité nécessite une identification précise et sans ambiguïté des directions : à droite, à gauche et directe.

Elle est spontanément obtenue dans les carrefours en croix ou en T classiques dans les réseaux maillés à angle droit. Lorsque ce n'est pas le cas, on s'en approche le plus possible, par exemple en redressant l'arrivée des voies sur le carrefour.

L'orthogonalité du passage piétons et de la chaussée permet aux personnes malvoyantes de traverser sans s'éloigner du passage piétons et d'atteindre le refuge ou le trottoir opposé au bon endroit.

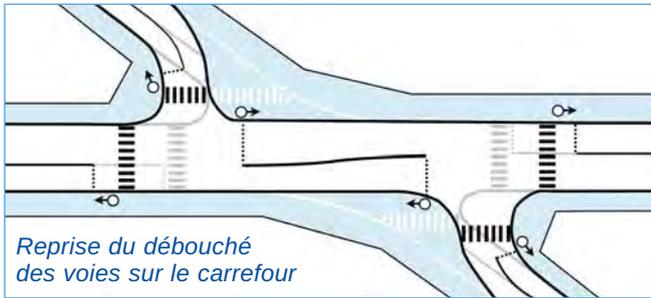
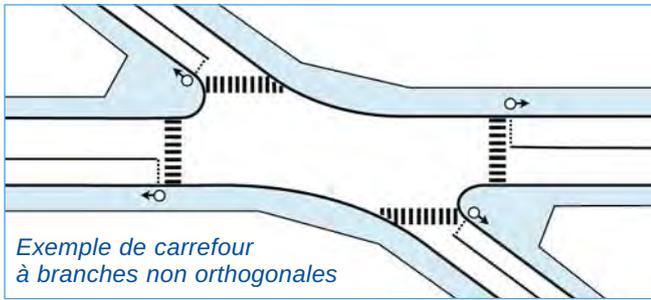
Elle minimise également la distance à parcourir.

Conception géométrique

Le carrefour doit être le plus compact possible, tout en respectant notamment :

- **Les possibilités de giration des véhicules les plus contraignants (bus et semi-remorques)**

La directive 97/27/CE du Parlement européen du 22 juillet 1997 précise que « tout véhicule à moteur et toute semi-remorque doivent pouvoir manœuvrer, dans chacun des deux sens, selon une trajectoire complète de 360° à l'intérieur d'une surface définie par deux cercles concentriques, le cercle extérieur ayant un rayon de 12,50 m et le cercle intérieur, un rayon de 5,30 m... ».



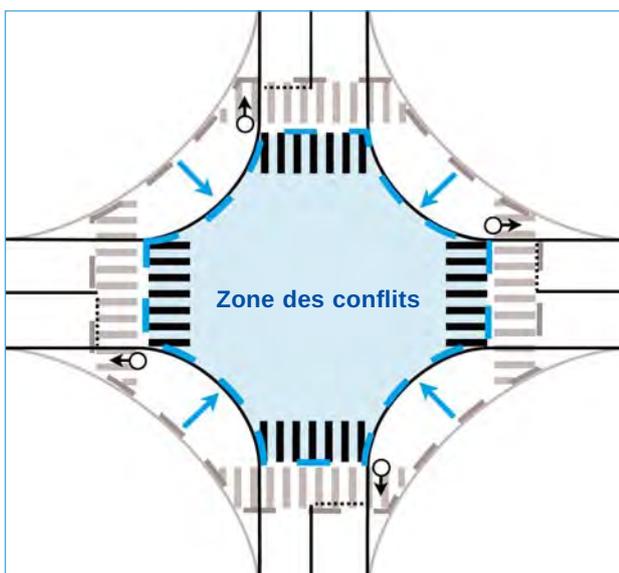
Alignement des voies en phase

Pour optimiser le rendement des carrefours à feux, on cherche à admettre dans la même phase deux courants adverses. Les véhicules qui tournent à gauche doivent alors céder le passage aux véhicules du flux adverse. Plus les axes des voies admises au vert simultanément sont parallèles, plus la perception de devoir céder le passage au trafic adverse est intuitive.

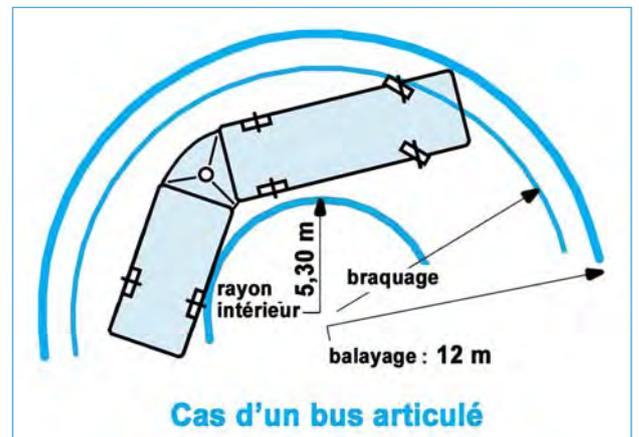
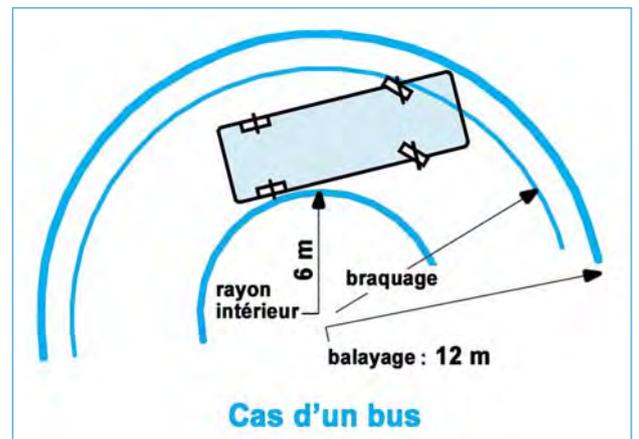
Réduction de la taille de la zone de conflits

La gestion des conflits dans le temps impose que la taille de la zone de conflits soit la plus réduite possible pour des raisons de sécurité et de capacité, sachant que les limites à cette réduction sont :

- d'une part, la possibilité de giration des véhicules les plus contraignants (bus, poids lourds...) ;
- d'autre part, le stockage des véhicules en tourne à gauche à l'intérieur du carrefour, si nécessaire.



Adaptation de la géométrie d'un carrefour sans feux pour obtenir un fonctionnement optimal d'un carrefour à feux



- **La largeur des voies d'entrée**

En milieu urbain, la largeur est à dimensionner au plus juste en fonction des types de véhicules attendus.

D'une manière générale, des largeurs inférieures ou égales à 3,00 mètres (jusqu'à 2,50 m) conviennent, sauf en cas de fort trafic PL et/ou TC en voie unique où la largeur peut être comprise entre 3,00 m et 3,50 m.

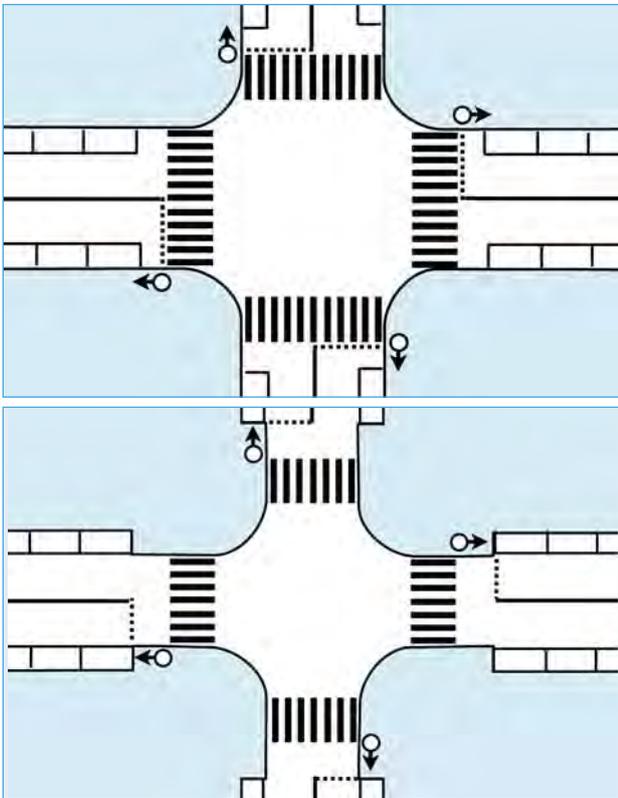
- **La dimension des îlots supports de feux**

- surface minimale : 5 m²

- largeur minimale : 0,70 m de part et d'autre du feu.

Prise en compte des piétons

- Prise en compte du piéton comme un usager à part entière dès le début de la conception du carrefour.
- Ilot refuge central obligatoire lorsque la traversée ne peut se faire en un seul temps et très recommandé lorsque la longueur de traversée est supérieure à 12 mètres ou à 3 voies de circulation. La largeur minimale recommandée de l'îlot refuge pour piétons est de 2 mètres. Dans la mesure du possible, les périodes de vert piétons doivent être assez longues et se chevaucher ou se succéder pour supprimer ou limiter tout temps d'attente sur refuge.
- Avancées de trottoirs prises sur le stationnement (ou « oreilles ») recommandées au droit des passages piétons. Elles permettent de raccourcir la largeur de traversée et de dégager la visibilité réciproque piéton/automobiliste en empêchant physiquement le stationnement des véhicules sur le passage piétons.

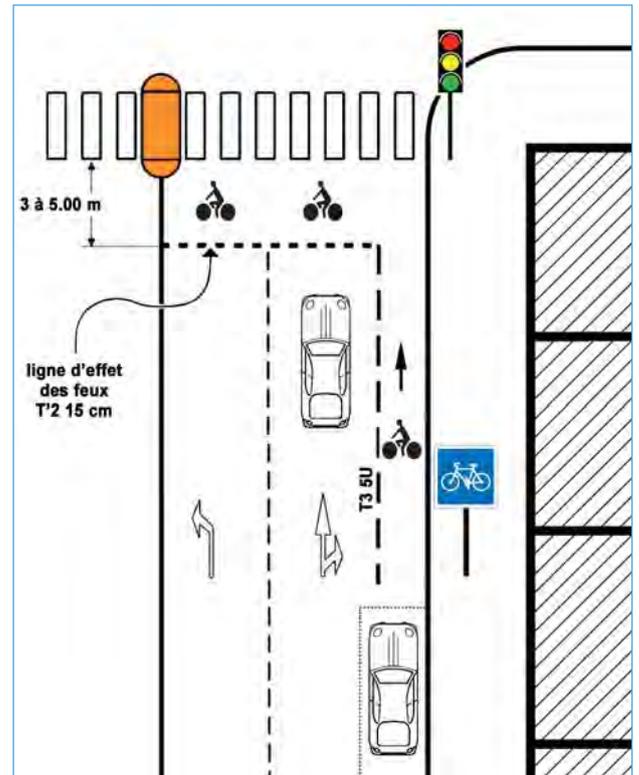


Exemple d'aménagement d'avancées de trottoir

- Durée de rouge de dégagement obligatoire afin de permettre à un piéton engagé à la dernière seconde de vert de dégager la zone des conflits en temps utile. La vitesse généralement admise pour le calcul de cette durée est de 1 m/s, sachant que des circonstances particulières peuvent conduire à retenir une valeur inférieure (proximité d'une maison de retraite, d'un établissement de santé...).
- Dans le cas d'un fonctionnement micro-régulé donnant le vert à une phase tant qu'un véhicule d'une autre phase n'a pas été détecté, prise en compte des piétons désirant traverser par des boutons poussoirs avec un temps de réaction des feux suffisamment court suite à l'appel piéton.

Prise en compte des cyclistes

- S'il existe un aménagement cyclable, sa conception dans le carrefour devra être telle que l'automobiliste soit :
 - d'une part, conscient qu'il est sur le point de franchir une bande de chaussée où peut circuler un cycliste ;
 - d'autre part, qu'il soit dans la meilleure position pour voir le cycliste.
- Dans le cas d'un carrefour vaste avec une présence importante de cyclistes, il convient de prendre une vitesse de référence pour le temps de dégagement inférieure à 10 m/s.
- La mise en œuvre d'un sas pour vélos est recommandée.



Exemple d'aménagement de sas pour vélos

La ligne d'effet des feux des véhicules motorisés est alors placée avec un retrait de 3 à 5 mètres par rapport à celle affectée aux cycles ou par rapport au passage piétons. En l'absence d'aménagement cyclable à l'approche des feux, une bande cyclable d'accès au sas est créée.

Respect de la réglementation

La conception et le fonctionnement d'un carrefour à feux doivent impérativement respecter la réglementation en vigueur lors de sa réalisation. Cette réglementation est développée dans l'Instruction Interministérielle sur la Signalisation Routière (1^{ère} partie : généralités et 6^{ème} partie : feux de circulation permanents) qui fixe, à titre d'illustration :

- le temps de vert minimum (6 secondes) pour les feux tricolores et les feux piétons sachant qu'un temps de 10 secondes est préférable ;
- les temps de dégagement permettant à un véhicule ou un piéton de dégager la zone de conflit en temps utile sur la base d'une vitesse de 10 m/s pour les véhicules à moteur et de 1 m/s pour les piétons ;
- le temps d'attente maximum pour un usager qui ne doit pas dépasser 120 secondes ;
- les caractéristiques des messages sonores ou tactiles, dès lors que les signaux pour piétons comportent un équipement permettant aux personnes aveugles ou malvoyantes de connaître la période où il est possible de traverser les voies de circulation...

D'autre part, selon les décrets n° 2006-1657 et 2006-1658 du 21 décembre 2006 et l'arrêté du 15 janvier 2007 relatifs à l'accessibilité de la voirie et des espaces publics, les signaux pour piétons associés aux feux

de signalisation lumineuse sont complétés par des dispositifs sonores ou tactiles, à l'occasion de la réalisation de voies nouvelles, d'aménagements ou de travaux ayant pour effet de modifier la structure des voies ou d'en changer l'assiette ou de travaux de réaménagement, de réhabilitation ou de réfection des voies, des cheminements existants ou des espaces publics.

Outre la réglementation, les aménagements et équipements doivent respecter la normalisation.

Quelques références de normes publiées par l'Afnor dans le domaine des carrefours à feux figurent ci-après (liste non exhaustive) :

- [NF P 99-000](#) : Terminologie
- [NF P 99-050](#) : Principes de maintenance
- [NF P 99-060](#) : Conditions de mise en œuvre des équipements
- [NF P 99-100](#) : Caractéristiques complémentaires des sécurités fonctionnelles d'usage
- [NF P 99-200](#) et [NF EN 12-368](#) : Signaux
- [NF EN 12-675](#) : Contrôleurs - exigences de sécurité fonctionnelle
- [NF S 32-002](#) : Personnes à Mobilité Réduite...

Maintenance et suivi

Après la mise en service du carrefour, le gestionnaire a notamment en charge :

- d'adapter périodiquement le fonctionnement à l'évolution de la circulation (croissance du trafic externe, urbanisation, voie nouvelle...);
- la maintenance permettant de conserver les performances du matériel, mais aussi d'accroître la rentabilité et l'efficacité des investissements réalisés.

C'est pourquoi, lors d'un aménagement de carrefour à feux, et notamment entre des voies de domanialité différente (par exemple un carrefour entre une route nationale et une voie communale), il est important d'identifier le **gestionnaire du matériel** de signalisation tricolore lumineuse et de préciser ses limites d'interventions par le biais d'une **convention** entre les différents maîtres d'ouvrages.

Actuellement, la quasi-totalité des matériels et réseaux de transmission permettent d'avoir recours aux modes de « télégestion » : en cas de panne ou de dysfonctionnement de l'installation, l'information est

immédiatement transmise au gestionnaire (poste central ou agent d'astreinte...) afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les meilleurs délais.

En outre, afin d'évaluer les effets de l'aménagement en matière de sécurité routière, il convient de réaliser un suivi après la mise en service :

- à court terme, pendant les six mois qui suivent la mise en service : observations sur le fonctionnement du carrefour (recalage du plan de feux si nécessaire), observations sur le comportement des usagers (manœuvres non autorisées, vitesses en approche...) et sur les signes précurseurs d'une accidentologie (verre brisé, traces de freinage brutal, impacts, accidents matériels et corporels...);
- à moyen terme, après une période significative de trois ans : bilan de l'accidentologie (nombre d'accidents corporels, gravité, répartition par types d'impliqués...); si le bilan n'est pas satisfaisant, des modifications seront apportées à l'aménagement.

Généralités sur les carrefours plans

Cette fiche est destinée à donner une information rapide.

La contrepartie est le risque d'approximation et la non exhaustivité.

Pour plus de précisions, il convient de consulter les ouvrages cités en référence.

L'objectif de cette fiche est de mettre à disposition les liens essentiels entre la sécurité et la géométrie des différents types de carrefours.

Elle donne ainsi les principes de base de conception des carrefours plans sans feux de circulation. Les carrefours à feux, objets d'une fiche spécifique, ne sont abordés dans la présente fiche que dans la partie « généralités ».

Généralités

Définition

Le carrefour est un lieu de rencontres entre usagers de l'espace public ; c'est un espace complexe du fait de la diversité des usages qui s'y expriment, souvent contradictoires, antagonistes et conflictuels.

C'est un aménagement qui évolue dans le temps et dans l'espace. Mais c'est aussi un repère dans la ville et, quelquefois, un support à une expression architecturale ou emblématique du lieu.

Enjeux

Longtemps, l'enjeu du carrefour a été limité à sa performance en terme de capacité circulatoire. De fait, c'est souvent un lieu où les conflits sont mal gérés.

Au résultat, c'est la sécurité et le confort d'usage qui en pâtissent.

Il n'est pas étrange de retrouver, dans certains cas, en agglomération, **plus de la moitié des accidents** dans les carrefours (36 % au niveau national).

Le carrefour dans le réseau de rues

Vouloir une « hiérarchisation » du réseau est une démarche vertueuse qui doit également intégrer la conception des carrefours.

L'utilisateur doit trouver sur son parcours le type de carrefour qu'il attend ; cette attente est en relation directe avec la fonction de la voie et son traitement.

Les correspondances entre le niveau hiérarchique des voies et le type de carrefours peuvent être synthétisées de la manière suivante :

	Voies rapides VRU.A ou VRU.U	Voies artérielles	Voies de quartier ou voies à caractère local
Voies rapides VRU.A ou VRU.U	⇒ Échangeur ⇒ Giratoire	⇒ Échangeur ⇒ Giratoire ⇒ Feux	
Voies artérielles ⇒ Artères (boulevards, avenues) ⇒ Boulevards urbains		⇒ Feux ⇒ Giratoire	⇒ Cédez-le-passage ⇒ Stop ⇒ Giratoire ⇒ Feux
Voies de quartier ou voies à caractère local			⇒ Priorité à droite * ⇒ Mini giratoire ⇒ Giratoire compact

(*) Cédez le passage ou stop s'il y a un problème de visibilité.

Que doit-on connaître pour concevoir un carrefour ?

L'étude d'un carrefour requiert une analyse des données de base :

- les différents usagers et véhicules présents ou attendus : véhicules légers, piétons (adultes, Personnes à Mobilité Réduite, jeunes...), vélos, cyclomoteurs, motos, poids lourds, Transports Exceptionnels, transports collectifs... et l'accidentologie associée ;
- les flux par mouvements et périodes ;
- les vitesses d'approche (V85, vitesse en-dessous de laquelle roulent 85 % des usagers).

Les résultats d'observation du milieu et des comportements les compléteront :

- la vie riveraine ;
- les pratiques locales quotidiennes, stationnement, commerces, activités... ;
- la gestion de la voirie, l'utilisation et la nature des emprises ;
- l'exploitation et la configuration des carrefours amont et aval...

Les règles essentielles pour concevoir un carrefour

1. Il doit être lisible en approche et donner la vraie image de ce qu'il est aux usagers.
2. Il doit être le plus compact possible afin de limiter la dispersion des points de conflits.
3. Il doit assurer une visibilité réciproque satisfaisante entre tous les usagers pouvant entrer en conflit.
4. Il doit être simple et réduire les tâches de conduite.
5. Il doit être lisible en interne et ne pas introduire d'hésitation dans le choix de la manœuvre.
6. Il doit permettre une modération de la vitesse de tous les usagers.
7. Il doit prendre en compte l'ensemble des usagers (passages piétons, avancées de trottoirs, îlots refuges, sas vélos...).
8. Il doit, avant tout, valoriser le critère essentiel de la sécurité, avant même celui de la fluidité.

Les équipements du carrefour

- La signalisation de police régit les interdictions et les niveaux de priorité ; elle doit être systématiquement accompagnée du marquage horizontal correspondant.
- La signalisation directionnelle doit être présente chaque fois que l'usager a besoin d'information pour aborder et quitter le point d'échange.
- L'éclairage doit être adapté au milieu et ne pas s'inscrire en obstacle
- L'aménagement et le mobilier urbain ne doivent pas constituer des obstacles trop proches des circulations : poteaux, pylônes, supports divers (non fu-sibles en cas de choc), maçonnerie et mobilier urbain, conteneurs, etc. On étend également le mot obstacle à toute contrainte aux cheminements des piétons et des cyclistes.
- La sécurité et la continuité des traversées piétonnes doivent être assurées.

Les traversées auront de préférence une longueur maximale de 8 m (12 m en carrefour à feux) ou seront traitées, par exemple, en traversées en deux temps ou plus, avec des îlots intermédiaires suffisamment dimensionnés (minimum : 1,5 m, recommandé : 2 m).

- Les traversées piétonnes doivent présenter un abaissement du trottoir au contact de la chaussée et être équipées de bandes podotactiles (les bateaux et leur traitement font l'objet d'une norme).

Plus généralement, les règles d'aménagement permettant des conditions de cheminement optimales pour les personnes handicapées et les Personnes à Mobilité Réduite devront être respectées.

- Les carrefours plans peuvent, dans certains cas, être combinés à des plateaux.

Le stationnement

Il ne peut être autorisé qu'avec un respect strict des conditions de visibilité mutuelle pour tous les usagers.

Le stationnement illicite doit être jugulé car généralement porteur d'insécurité (visibilité et manœuvres).

Les arrêts de transports en commun se feront généralement à l'aval des carrefours.

Ne pourrait-on pas faire plus simple ?



La géométrie des carrefours plans ordinaires

L'aménagement doit veiller à sécuriser les modes les plus vulnérables, piétons et cyclistes.

Le dimensionnement doit satisfaire les mouvements autorisés sans, par excès, induire des sur-vitesses.

Les largeurs des files de circulation doivent être réduites au minimum nécessaire (3 m sont suffisants pour une file courante, on pourra même descendre en-dessous suivant le contexte) et, a fortiori, s'il y a plus d'une file dans le même sens. On tiendra compte dans la conception des besoins liés à la circulation des cyclistes. Le dimensionnement des rayons de raccordements entre les différentes voies contribue à la lisibilité de la hiérarchie des voies et à la maîtrise des vitesses.

Les voies doivent être raccordées le plus orthogonalement possible.

Pour les voies secondaires perdant la priorité (priorité à droite, cédez-le-passage et stop), le stockage de deux véhicules de front devra être évité pour ne pas générer une gêne mutuelle à la visibilité sur le conflit (hors cas des giratoires).

En présence de trafic lourd (poids lourds, bus et transport exceptionnel), les girations doivent satisfaire l'intégrité des circulations, piétonnes et cyclistes en particulier, sans conduire pour autant à des dimensionnements générateurs de vitesses excessives.

La circulation à contresens des bus et des vélos, crée des situations particulières qui demandent une réflexion adaptée.

L'inter-distance des carrefours rythme les flux et la vitesse ; en ville, la trame urbaine devrait conduire à une inter-distance de l'ordre de 80 à 100 m pour les carrefours principaux.

Les accès liés à un fort générateur (parc de stationnement, grande surface commerciale, établissement industriel, commercial ou de service...) doivent être considérés et traités comme des carrefours.

La géométrie des carrefours giratoires

Les principes précédents s'appliquent également aux giratoires. La spécificité et l'effet « mode » des giratoires méritent que soient développés les principes particuliers attachés à ce type de carrefour.

Le giratoire a une bonne performance sécurité ; il ne présente que des conflits tangents. L'efficacité sécurité et le confort des piétons et cyclistes doivent être relativisés sur ce type de carrefour, même si le gain de sécurité reste réel (notamment lorsque les configurations géométriques du carrefour giratoire permettent une forte réduction de la vitesse des véhicules).

La perception d'approche est principalement obtenue au travers du traitement de l'îlot central. L'élévation de l'îlot central et son traitement permettront de créer un fond de décor et une forme que l'utilisateur associera au type de carrefour.

Les entrées ne doivent pas être trop tangentielles de manière à ne pas générer des vitesses excessives.

La notion d'obstacles sur l'îlot central devra tenir compte de la réelle maîtrise du 50 km/h en vitesse d'approche.

La visibilité des entrants (mesure faite à 10 m de l'entrée) sur le/gauche de l'anneau doit être assurée, mais sans excès pouvant entraîner des comportements d'anticipation. De même, elle sera aussi assurée en périphérie de l'îlot central en conservant une bande de l'ordre de 2 m sans élément haut.

Un rayon extérieur de l'ordre de 15 m satisfait aux girations des bus et poids lourds (et même 12 m pour les giratoires semi-franchissables).

Un rayon plus grand, sans excéder 25 m, pourra se justifier, par exemple, pour un nombre de branches supérieur à 4.

Le giratoire, pour conserver sa fonction modératrice de vitesse, doit satisfaire à l'inscription d'un rayon de déflexion des trajectoires (rayon arc de cercle qui passe à 1,5 m du bordurage de l'îlot central et à 2 m des bordures droites des voies d'entrée et sortie opposées) inférieur ou égal à 100 mètres.

On veillera de plus à ne pas surdimensionner l'aménagement (largeur de l'anneau, largeurs des voies d'entrées et de sorties, rayons...).

Une vigilance est également de rigueur quant aux dévers utilisés (pentes des profils en long en approche, dévers de l'anneau).

Au regard des risques engendrés, le choix de 2 voies en entrée devra être justifié. Si le fonctionnement du giratoire requiert des entrées à 2 voies, l'aménagement et le dimensionnement devront réduire les effets négatifs (vitesse, cisaillement, défaut de perception des piétons et cycles...).

Les îlots séparateurs implantés sur les branches constituent aussi des refuges pour les piétons traversant en 2 temps. Une largeur de 2 m ou plus est souhaitable.

Les mini-giratoires

Leur conception doit s'adapter au milieu d'implantation (voir fiche « Maîtrise des vitesses par l'aménagement »).

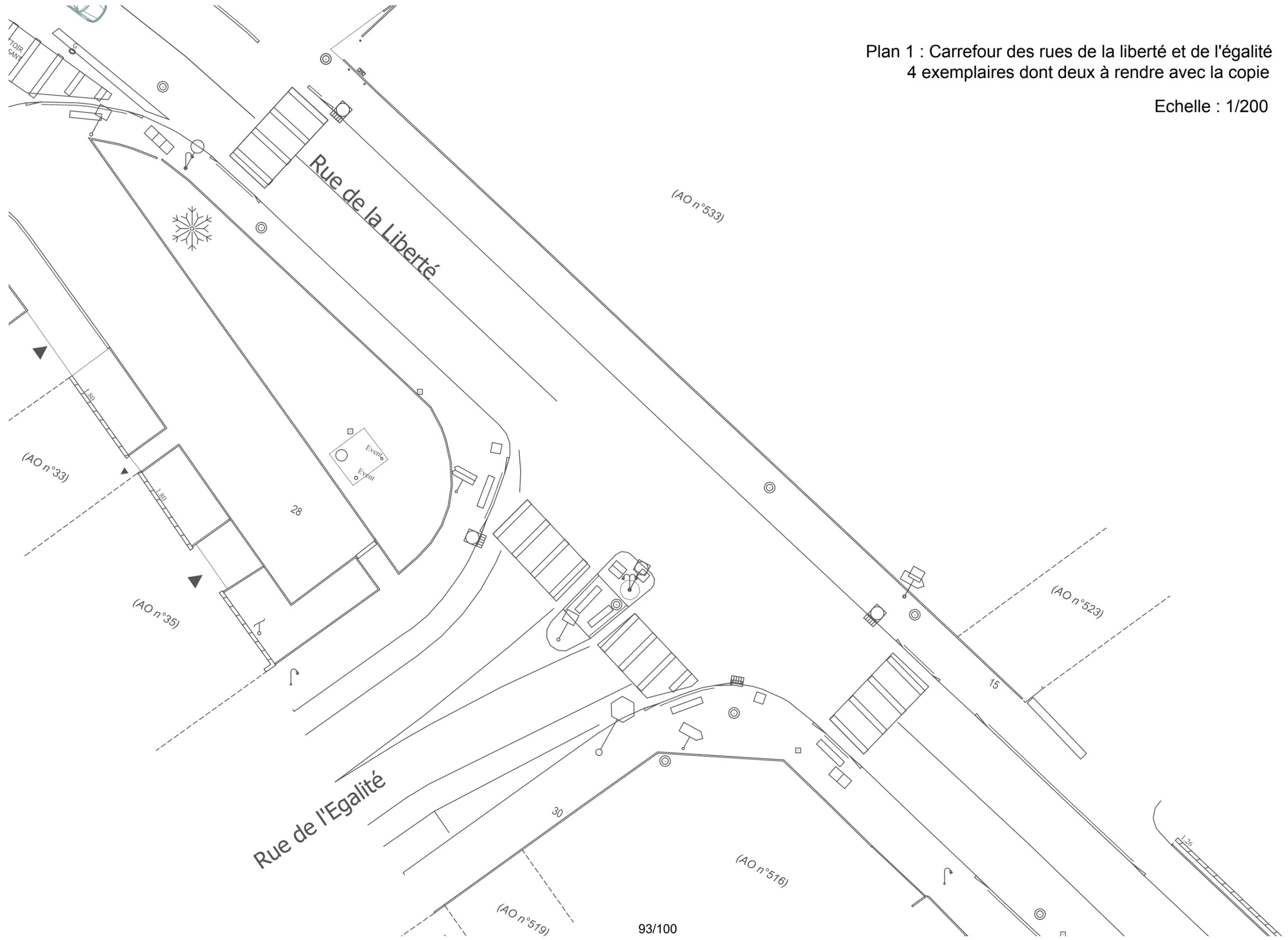
ANNEXE 1 : Plan de situation



Sans échelle

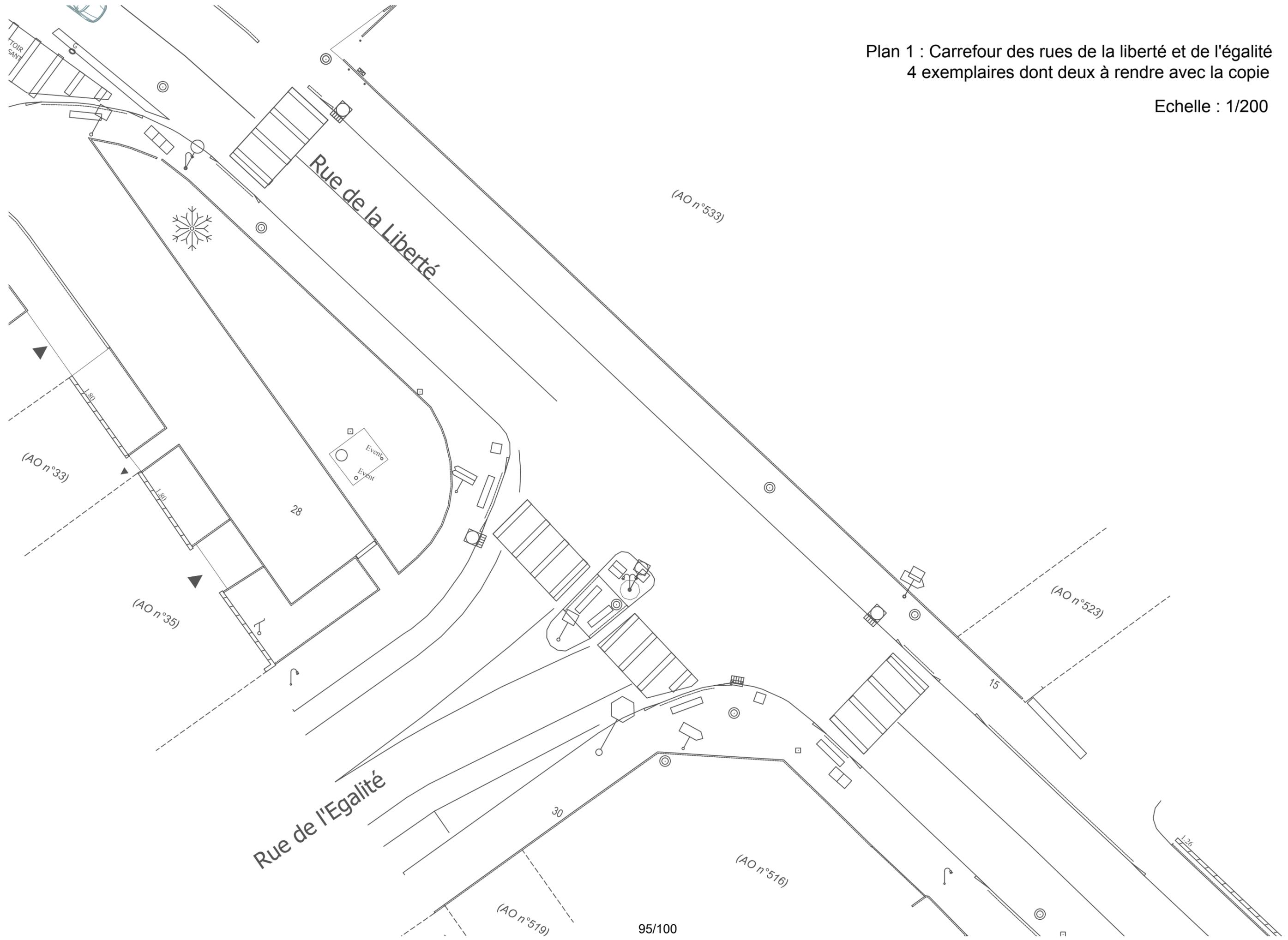
Plan 1 : Carrefour des rues de la liberté et de l'égalité
4 exemplaires dont deux à rendre avec la copie

Echelle : 1/200



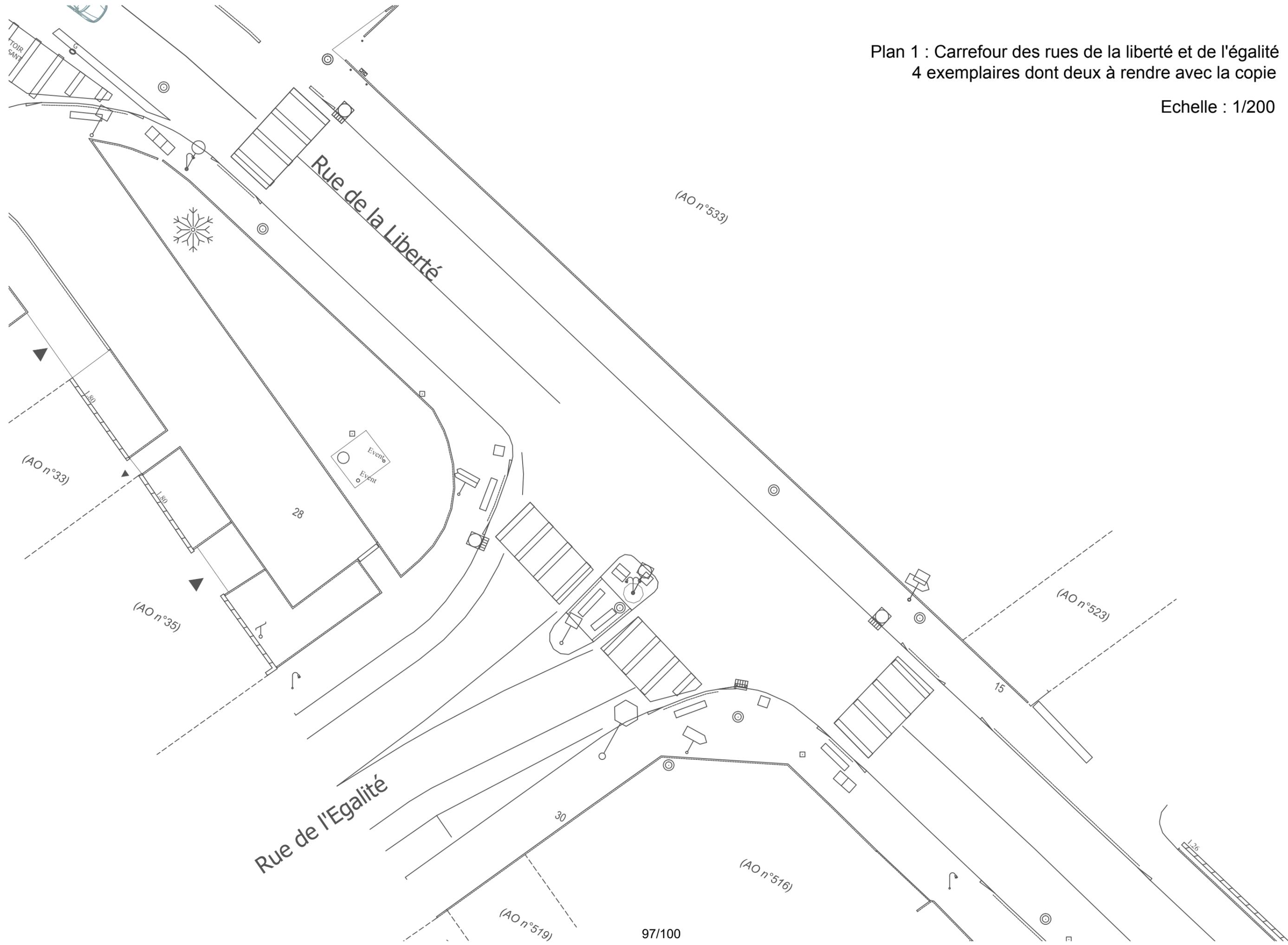
Plan 1 : Carrefour des rues de la liberté et de l'égalité
4 exemplaires dont deux à rendre avec la copie

Echelle : 1/200



Plan 1 : Carrefour des rues de la liberté et de l'égalité
4 exemplaires dont deux à rendre avec la copie

Echelle : 1/200



Plan 1 : Carrefour des rues de la liberté et de l'égalité
4 exemplaires dont deux à rendre avec la copie

Echelle : 1/200

