

Barreau de Lyon
Barreau des Hauts-de-Seine

cabinet@vedesi.fr

www.vedesi.fr

tél. 04 78 61 24 80

fax 04 78 61 35 70

Cabinet principal

28 rue d'Enghien

69 002 Lyon

Toque 233

Cabinet secondaire

11 rue des Grands Buissons

92 000 Nanterre

Toque 728

Monsieur le Maire
de la Ville de Brignais
Hôtel de Ville
69530 BRIGNAIS

LYON, le 3 mars 2015

**A l'attention de Madame Cécile PEREZ,
Responsable Service Commande Publique et Affaires Juridiques**

N/Réf. : Dossier n° 15.03147 – PS/SA

Objet : Compétences liées à la voirie

Monsieur le Maire,

Vous nous avez sollicités afin de préciser la répartition des compétences entre la Commune de Brignais et la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) en matière de voirie.

Les statuts de la Communauté de communes ont été prévus par l'arrêté du 28 février 2014.

Ce dernier indique les compétences obligatoires et optionnelles de la CCVG.

La CCVG est ainsi compétente en matière d'aménagement de l'espace communautaire et de développement économique, conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales et elle exerce des compétences optionnelles parmi lesquelles figure la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, étant précisé que cette dernière compétence porte sur l'ensemble des voiries à l'exception des chemins ruraux ainsi que des places et parkings sans lien avec la voirie.

Dans ce contexte, se pose la question des compétences respectives de la Commune et de la Communauté de communes sur la voirie communale transférée, sur la voirie constituée par la Communauté de communes ainsi que de la voirie et des accessoires de voirie établis dans les ZAC et zones d'activité économiques, qui relèvent également des compétences de la Communauté.

En effet, plusieurs dispositifs propres à la gestion de la voirie sont organisés par les dispositions du Code de la voirie routière et du Code général des collectivités territoriales.

En particulier, l'article L. 141-2 du Code de la voirie routière dispose que « *Le maire exerce sur la voirie communale les attributions mentionnées aux 1° et 5° de l'article L. 122-19 du code des communes.* » et l'article L. 2122-21 du CGCT (ancien article L. 122-19 du Code des communes) indique notamment que « (...) *le maire est chargé, (...) en particulier :*

Philippe Schmidt
Maître de conférences

Henri-Pierre Vergnon

Arnaud Pélissier
Docteur en Droit Public

Laure Thierry

Louis-Pierre Eard-Aminthas

William Tissot

Sylvie Sisino
Spécialisée en Droit Public

Astrid Allala

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ; (...)

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale (...) ».

Par ailleurs, l'article L. 141-3 du Code de la voirie routière énonce que « *Le classement et le déclassement des voies communales sont prononcés par le conseil municipal. Ce dernier est également compétent pour l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, l'ouverture, le redressement et l'élargissement des voies (...)* ».

Enfin, concernant le redressement des voies, l'article L. 112-1 du Code de la voirie routière organise la procédure d'alignement qui « *est la détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines. Il est fixé soit par un plan d'alignement, soit par un alignement individuel.*

Le plan d'alignement, auquel est joint un plan parcellaire, détermine après enquête publique (L. n° 2010-788 du 12 juill. 2010, art. 242-II-2°) «ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale, propriétaire de la voie, et organisée conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique» la limite entre voie publique et propriétés riveraines (...) » et l'article L. 112-2 du Code de la voirie routière dispose que « *La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol des propriétés non bâties dans les limites qu'il détermine.*

Le sol des propriétés bâties à la date de publication du plan d'alignement est attribué à la collectivité propriétaire de la voie dès la destruction du bâtiment.

Lors du transfert de propriété, l'indemnité est, à défaut d'accord amiable, fixée et payée comme en matière d'expropriation ».

C'est au regard des modalités de mise en œuvre de ces différents dispositifs qu'il convient de déterminer les compétences respectives de la Commune et de la Communauté de communes.

1. LE CAS DE LA VOIRIE COMMUNALE

1.1. L'article L. 5211-5 du CGCT prévoit notamment que « (...) *III.-Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5.(...) L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes (...)* ».

Si les biens nécessaires à l'exercice des compétences d'un EPCI doivent être ainsi obligatoirement transférés à l'EPCI, cette obligation ne porte pas atteinte au droit de propriété des collectivités locales.

En effet, contrairement aux dispositions applicables à la communauté urbaine (article L. 5215-28 CGCT) et à la métropole (article L. 5217-6 CGCT), aucun transfert général de propriété des biens n'est organisé ou même prévu par le Code général des

collectivités territoriales pour les communautés de communes (sous réserve de la possible exception relative aux biens relevant de ZAC ou de zones économiques).

Il résulte de ces dispositions que le transfert de compétences au profit de la Communauté de communes n'emporte aucune translation de propriété de biens appartenant aux communes membres et affectés aux compétences transférées.

Dès lors, les voies dont la compétence a été transférée à une communauté de communes et qui sont qualifiées de « voirie d'intérêt communautaire » restent la propriété des communes.

Le transfert de la compétence voirie aux communautés de communes entraîne seulement la mise à disposition des voies existantes, le transfert des services concernés mais ne doit affecter en rien le patrimoine des communes. En effet, elle ne dispose pas du droit d'aliéner le bien. Ceci constitue la seule limite à ses pouvoirs.

L'instruction budgétaire M14 décrit précisément la portée de cette mise à disposition. Ainsi il est indiqué à propos du Compte 217 retraçant les « Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition » que « *Ce compte enregistre exclusivement les immobilisations corporelles reçues par les établissements publics intercommunaux au titre d'une mise à disposition dans le cadre du transfert de compétences* ».

Le cadre juridique de ces opérations est décrit au tome II de la même instruction (Titre 3, chapitre 3, § 1.4.3) qui indique que « *Ces opérations permettent de transférer à un tiers la jouissance d'un bien, à titre gratuit, avec les droits et obligations qui s'y rattachent, tout en conservant la propriété du bien. Cette forme d'exercice du droit de propriété est spécifique aux organismes publics ; elle fait l'objet, en ce qui concerne les transferts de compétences, de dispositions dans le CGCT (articles L. 1321-1 à L. 1321-8). Le transfert d'une compétence à un EPCI ou un syndicat mixte 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. (...)* Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats, portant notamment sur des emprunts affectés et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. Elle réalise l'amortissement des immobilisations, le cas échéant. La collectivité propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est également substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations à l'égard des tiers découlant de l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation ».

Il ressort également de la 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 du ministère chargé de l'équipement que « *la communauté bénéficiaire du transfert exerce les droits patrimoniaux du propriétaire. Ces droits comprennent celui d'entretenir le bien mais également de le gérer.*

Ainsi, lorsqu'une communauté de communes choisit d'exercer la compétence optionnelle voirie, cela implique pour elle d'exercer les droits indissociables qui s'attachent à la propriété, y compris la gestion et l'entretien ».

Ainsi, la Communauté de communes bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède donc tous pouvoirs de gestion et se trouve ainsi substituée à la Commune. On ajoutera que l'article L. 141-12 du Code de la voirie routière renforce la portée de ce transfert en énonçant que « *Les attributions dévolues au maire et au conseil municipal par les dispositions du présent code sont exercées le cas échéant, par le président et par l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.* »

Dès lors, c'est bien la Communauté de communes qui est compétente aux fins de diligenter les procédures d'alignement prévues par le Code de la voirie routière.

Les termes de la 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 du ministère chargé de l'équipement introduit à cet égard une confusion en tirant des conséquences excessives de ce qu'elle dénomme la « dichotomie propriétaire-gestionnaire ». Cette circulaire indique en effet que « *l'établissement d'un plan d'alignement d'une voie communautaire ne peut être effectuée que par la commune propriétaire de la voie concernée. En effet, cet acte emporte transfert de propriété et affecte le patrimoine des communes* ».

Cette analyse est erronée : le régime de la mise à disposition permet en effet un accroissement du patrimoine des communes propriétaires par la seule initiative de l'établissement public de coopération intercommunale. Ainsi, l'instruction budgétaire M14 indique clairement que « *Conformément aux dispositions de l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales, les adjonctions et les surélévations réalisées par le bénéficiaire sur les immeubles reçus à disposition s'imputent aux subdivisions du compte 217. En effet, les adjonctions et surélévations, bien qu'étant la propriété du bénéficiaire de la mise à disposition, constituent l'accessoire d'un bien de retour* ». La même solution résulte nécessairement des dispositions de l'article L. 5211-25-1 relatif aux conséquences d'un retrait de compétences qui indique que « *les biens mis à disposition de l'EPCI par les communes (ainsi que les éventuelles adjonctions réalisées sur ces biens) sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine (pour leur valeur nette comptable). Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restitué à la commune propriétaire* ».

Au demeurant, plusieurs réponses ministérielles se réfèrent en matière d'alignement aux compétences de l'autorité gestionnaire, et non pas de l'autorité propriétaire¹.

De manière générale, il en va ainsi pour l'ensemble des accroissements susceptibles d'affecter la voirie communale transférée.

En définitive, et sans pour autant qu'il en résulte une remise en cause de ces principes, il ne convient d'apporter quelques précisions au regard de ce principe de substitution de la Communauté à la commune que s'agissant des décisions de classement et de déclassement.

La circulaire du 20 février 2006 indique que « *seuls le maire et le conseil municipal sont respectivement compétents pour ouvrir l'enquête publique et prononcer l'acte reclassant ou déclassant la voie communale concernée* ». Les communautés de communes « *n'agissant que dans le cadre d'une mise à disposition des biens, les voies d'intérêt communautaires restent incluses dans le patrimoine des communes. En effet, ces actes induisent un transfert de domanialité. Dès lors, seul le propriétaire de la voie, en l'occurrence la commune, peut diligenter la procédure afférente, même si une communauté a reçu la compétence voirie* ».

S'agissant de voies mises à disposition par les communes membres de la Communauté, ces conclusions nous semblent devoir être partagées bien que le fondement invoqué du « principe » précité de « dichotomie propriétaire-gestionnaire » ne semble ici guère mieux fondé.

En réalité, le fondement de la compétence de la Communauté pour la gestion de ces équipements est leur affectation par la Commune à la voirie. C'est ainsi que l'article L. 5211-5 III évoque le transfert des biens « nécessaires » à l'exercice des compétences transférées, de même que l'article L. 1321-1 auquel il renvoie évoque la mise à disposition des biens « utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice de cette compétence » tandis que l'article L. 1321-3, auquel renvoie également l'article L. 5211-5 indique que « *En cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés* ».

¹ Réponse du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables publiée dans le JO Sénat du 28/02/2008 - page 389 : « *L'ancien article R. 123-32-1 du Code de l'urbanisme disposait : « Nonobstant les dispositions réglementaires relatives à l'alignement, les alignements nouveaux des voies et places résultant du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé se substituent aux alignements résultant des plans généraux d'alignement applicables sur le même territoire. » Cette mesure a été abrogée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. L'article R. 126-1 du code de l'urbanisme dispose quant à lui : « Doivent figurer en annexe au plan local d'urbanisme (PLU) les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et appartenant aux catégories figurant sur la liste annexée au présent chapitre. » L'article R. 126-3 du même code mentionne au nombre de ces servitudes celles qui sont « attachées à l'alignement des voies nationales, départementales ou communales ». Les plans d'alignement correspondants figurent donc en annexe des PLU en ayant valeur de servitudes d'utilité publique. Il appartient aux gestionnaires respectifs de ces voies d'apprécier l'utilité ou non de maintenir ces plans d'alignement et, le cas échéant, de procéder à leur abrogation. Dans cette hypothèse, ils cessent de figurer en annexe du PLU. L'élaboration ou la révision des plans locaux d'urbanisme sont des moments privilégiés pour procéder à une réflexion générale sur les alignements urbains, notamment dans le cadre des éventuelles « orientations d'aménagement relatives à des questions ou à des secteurs à mettre en valeur... » comme le permet l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ; cette réflexion à mener avec l'ensemble des gestionnaires de voirie concerné doit permettre dans le respect des compétences de chacun d'harmoniser les dispositions relatives aux alignements en les intégrant dans une démarche globale de projet urbain » et réponse du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer publiée dans le JO Sénat du 09/11/2006 - page 2838 : « Les dispositions de l'article L. 112-1 du code de la voirie routière définissent l'alignement comme l'opération de détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines. Ses limites sont fixées soit par un plan d'alignement, soit par un alignement individuel. Les arrêtés individuels d'alignement, qu'ils aient été demandés par les propriétaires riverains ou qu'ils aient été pris spontanément par l'administration gestionnaire de la voie concernée, n'ont pas d'autre effet que d'indiquer de façon précise aux riverains intéressés les limites du domaine public routier au regard de leur propriété. Ce sont des actes unilatéraux déclaratifs n'entraînant aucune modification du plan d'alignement s'il en existe un ou des limites de fait de la voie publique en l'absence d'un plan d'alignement. Il s'ensuit que la participation des propriétaires riverains au déroulement des opérations d'alignement n'est requise par aucun texte. Partant, l'administration n'est pas tenue de les convier à y assister ».*

Or précisément, le classement d'une voie a précisément pour objet de constater son affectation, plusieurs arrêts relèvent ainsi que des voies situées en agglomération peuvent être incorporées au domaine public routier en l'absence de décision de classement (CE, 7 juill. 2006, n° 268037 : JurisData n° 2006-070493 – V. aussi CE, 19 mai 2003, n° 246535, *Cne Foye-Monjault* : JurisData n° 2003-063567 – CAA Paris, 8 juill. 2004, n° 00PA00332). En d'autres termes, indépendamment de la décision formelle de classement, c'est l'affectation qui à la fois incorpore un bien à la voirie routière et qui par ailleurs implique sa mise à disposition de plein droit à la Communauté, indépendamment des actes pris par la Commune.

De même, le déclassement ne peut procéder que de la désaffectation de fait préalable, laquelle a également pour effet de provoquer le retour des biens considérés dans le patrimoine de la Commune, qui est ensuite compétente pour formaliser ce nouveau statut. C'est ainsi que la jurisprudence a été amenée à bien distinguer les deux compétences dans un litige portant sur la décision d'une commune de déclasser une voie communale mise à disposition d'un groupement de communes. Si la commune est seule compétente pour décider le déclassement d'une voie communale mise à disposition d'un groupement intercommunal, elle ne peut le faire que pour autant que le bien n'est plus affecté à l'exercice de la compétence transférée au groupement et que cette désaffectation a été préalablement constatée par l'organe compétent du groupement bénéficiaire, en vertu des pouvoirs de gestion dont il est titulaire par l'effet de la mise à disposition (CAA Bordeaux, 5 mars 2009, n° 07BX02405, *Cne Labéjan* : JurisData n° 2009-003783 ; AJDA 2009, p. 1166 ; JCP A 2009, 2247, n° 6, obs. J.-P. Maublanc ; JCP A 2010, 2000, n° 9, obs. M. Plancke et D. Christiany. – pour une confirmation de cette solution par la doctrine administrative, Rép. min. n° 10340 : JO Sénat Q 27 mai 2010, p. 1340²). Dans une autre affaire, le juge a clairement indiqué que la commune ne recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens mis à disposition du syndicat de communes qu'après que ce dernier a constaté leur désaffectation, soit de sa propre initiative, soit à la demande de la commune propriétaire, cette dernière pouvant d'ailleurs contester le refus du syndicat de communes devant le juge administratif (TA Nancy, 24 mai 2011, n° 1001963, *préfet Meurthe-et-Moselle* : AJDA 2011, p. 1647).

1.2. Les conséquences de cette substitution de la Communauté de communes à la commune sont radicales : seule la Communauté est juridiquement en mesure de mettre en œuvre des mesures ayant trait à la gestion et à la conservation de la voirie.

Les compétences des communautés de communes sont en effet exercées au lieu et place des communes membres, ce qui interdit à une commune d'intervenir dans une matière qu'elle aurait confié à une telle structure de coopération (CE, Ass., 16 octobre 1970, *Cne de Saint-Vallier*).

² Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 27/05/2010 - page 1340 : « *Les voies communales relèvent du domaine public de la commune à laquelle elles appartiennent et sont, à ce titre, susceptibles de faire l'objet d'une procédure de déclassement visant à les sortir du domaine public pour les faire entrer dans le domaine privé communal. Toutefois, il arrive qu'une voie communale soit mise à disposition d'une communauté de communes lorsque la compétence voirie lui est transférée et que la voie est reconnue d'intérêt communautaire, dans les conditions fixées par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cas, en application des dispositions de l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales relatif à la mise en œuvre des transferts de compétences entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la communauté de communes exerce sur la voie communale, même si celle-ci reste juridiquement propriété de la commune, l'ensemble des droits et obligations du propriétaire, à l'exception bien entendu du droit d'aliéner. La commune demeure seule compétente pour déclasser et éventuellement céder la voie communale, mais cette procédure ne peut pas être engagée tant que la voie reste d'intérêt communautaire en ce qu'elle est alors toujours nécessaire à l'exercice des compétences transférées à la communauté. Lorsque la voie communale n'est plus d'intérêt communautaire, elle revient à la commune, qui retrouve ainsi la plénitude de ses droits et obligations sur son bien. Le conseil municipal peut alors prononcer par délibération le déclassement de la voie, qui ne sera de ce fait plus une voie communale* ».

Il en va ainsi y compris pour finaliser des opérations résultant de la gestion communale antérieure telles que notamment l'indemnisation des propriétaires affectés par un redressement, c'est-à-dire les régularisations foncières que vous évoquez.

En effet, l'article L. 5211-5 indique que « *L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* » et la jurisprudence a pu préciser que le transfert de compétences au groupement de communes s'opère sans qu'il soit besoin d'un procès-verbal préalable de mise à disposition des biens. La commune devient donc incompétente au profit de l'établissement public dès l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral opérant le transfert de compétence (CAA Nancy, 22 mai 2006, *Cne Kirrwiller-Bosselshausen* : BJCL 2006, n° 10, p. 759, concl. J.-M. Adrien).

Il en va ainsi également lorsque est en jeu l'engagement de la responsabilité au titre de compétences transférées y compris lorsque ces obligations trouvent leur origine dans un événement antérieur au transfert (CAA Marseille, 8 févr. 2010, n° 07MA03428, *Amsis* ; v., également, CAA Marseille, 23 juin 2008, n° 06MA01514, *Cne de Montpellier c/ M^{me} Coye de Brunelis*, Lebon ; CAA Nancy, 11 févr. 2010, n° 08NC01480, *Cne d'Aubigny-les-Pothées* ; CAA Lyon, 15 mars 2011, n° 08LY01530, *Communauté d'agglomération Clermont Communauté*). De même, plus récemment, il a été jugé qu'un syndicat de communes est responsable d'un dommage imputable à cette voirie alors même qu'il se serait produit à une date antérieure au transfert (CE, 23 oct. 2013, n° 351610, *Dpt Var* : AJDA 2014, p. 362, note G. Éveillard, ici à propos d'un département).

Cette substitution de la Communauté à la commune exclut également toute dépense communale sur les voies transférées.

Par conséquent, dès lors qu'une Commune a adhéré à une Communauté de communes, cette dernière devient la seule à pouvoir intervenir, notamment financièrement, dans les domaines de compétence qui lui ont été transférés.

Le budget des communes et des structures intercommunales ne devraient pas comprendre de dépenses relatives à des compétences qu'elles ne possèdent pas ou plus.

En l'espèce, la Commune de Brignais est membre de la Communauté de communes de la Vallée du Garon compétente en matière de voirie et l'acquisition de terrains d'assiette de voirie relève de la seule compétence de la CCVG.

2. LE CAS DES VOIES NOUVELLES CREEES PAR LA CCVG DANS L'EXERCICE DE SES COMPETENCES SOULEVE MOINS DE DIFFICULTES

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt EPP rendu le 6 février 1981, puis dans son arrêt Mansuy rendu le 21 mars 1984, a admis qu'un établissement public possède un domaine public. Ultérieurement, le Code général de la propriété des personnes publiques a consacré la possibilité, pour les groupements de communes, de posséder un domaine public.

En effet, la définition donnée au domaine public en son article L. 2111-1 concerne les biens des personnes publiques visées à l'article L. 1, lequel mentionne les groupements de communes.

La circonstance que le Code de la voirie routière ne reconnaisse pas de voirie intercommunale est sans incidence. Si on a longtemps considéré que si la Communauté réalisait une voie nouvelle, celle-ci ne pouvait se faire qu'au profit d'une Commune, une réponse ministérielle a indiqué 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 »* (Rép. min. n° 613, JO Sénat Q, 19 septembre 2002, p. 2094, annexe 16).

Ces voies appartiendront au domaine public par application des critères jurisprudentiels classiques (affectation à l'usage du public ou à un service public et aménagement spécial).

Lorsque la Communauté de communes est propriétaire des biens acquis ou construits, rien ne s'oppose, dès lors que les critères jurisprudentiels sont réunis, à considérer ces biens comme faisant partie du domaine public de la Communauté.

Pour se constituer ce patrimoine, la Communauté de communes dispose des mêmes prérogatives que les collectivités territoriales et est soumise aux mêmes obligations qui s'imposent en matière de domanialité publique, en application des dispositions générales du Livre III de la 1^{ère} partie du CGCT relatif aux *« biens des collectivités territoriales, de leurs établissements et de leurs groupements »*.

De plus, dans ce cas, le président de l'EPCI en tant que propriétaire met en œuvre les procédures d'expropriation, de vente ou d'achat nécessaires à l'ouverture ou au redressement des voies, elle procède le cas échéant aux décisions de classement et de déclassement.

La CCVG en tant que propriétaire pourra également établir un plan d'alignement sur les voies qu'elle a créées et qui appartiennent à son domaine public. La rédaction de l'article L. 112-1 du Code de la voirie routière qui organise la procédure d'alignement résultant de la loi du 12 juillet 2010 lève toute ambiguïté à cet égard en indiquant que *« Le plan d'alignement, auquel est joint un plan parcellaire, détermine après enquête publique ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale, propriétaire de la voie, et organisée conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique la limite entre voie publique et propriétés riveraines (...) »*.

Propriétaire des voies, la Communauté de communes est compétente pour en fixer l'usage. Elle peut donc autoriser des occupations du bien mis à sa disposition, établir sur lui des servitudes conventionnelles, sous réserve de leur compatibilité avec l'affectation du bien, ou administratives, et donc autoriser des passages de réseaux, par exemple d'assainissement.

La gestion de la voirie incluant celle du sous-sol, c'est à elle de délivrer les autorisations de passage des réseaux dans le sous-sol de ces voies, à défaut c'est à la commune propriétaire des voies (réponse ministérielle n° 9383)

3. Ainsi que vous le relevez, le cas des biens relevant des ZAC et des zones d'activité est particulier puisque le transfert de compétence peut s'accompagner d'un transfert de propriété.

En effet, l'article L. 5211-5, III, al. 2 CGCT dispose « (...) Toutefois, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est compétent en matière de zones d'activité économique, les biens immeubles des communes membres peuvent lui être transférés en pleine propriété, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de cette compétence. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences. Dans les cas où l'exercice de la compétence est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire, ce délai court à compter de sa définition. Il en va de même lorsque l'établissement public est compétent en matière de zones d'aménagement concerté (...) ».

Cette solution résulte du fait que les biens doivent appartenir au domaine privé des communes (réponse ministérielle n° 756, JOAN Q 2 septembre 2002, p. 3000).

3.1. En l'espèce, il est bien prévu dans les statuts de la CCVG fixé par l'arrêté du 28 février 2014 que cette dernière est compétente en matière d'aménagement de l'espace communautaire et de développement économique.

La Commune de Brignais pourrait donc transférer en pleine propriété, à la CCVG, les biens immeubles s'ils sont nécessaires à l'exercice de ces compétences. Ceux de ces biens qui, une fois aménagés, seront affectés à la circulation terrestre, relèveront de la voirie communautaire, en pleine propriété. L'article L. 111-1 du Code de la voirie routière définit en effet 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 ce sens, une réponse ministérielle a pu préciser que « Dans l'hypothèse où une voie a été créée dans une zone d'activités par une communauté de communes en application du transfert à son profit de la compétence relative à l'aménagement et à l'entretien des zones d'activités, qui relève du groupe « actions de développement intéressant l'ensemble de la communauté » prévu à l'article L. 5214-16 du CGCT, il ne paraît pas que la compétence du conseil municipal trouve à s'exercer pour fixer la dénomination en cause. L'aménagement et l'entretien de la voirie des zones d'activités font partie intégrante de la politique globale d'aménagement de ces zones. De plus, les voies nouvelles créées par les établissements publics de coopération intercommunale font partie de leur domaine public propre » (Réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 15/05/2014 - page 1137).

3.2. S'agissant de l'étendue de l'exercice de cette compétence, la doctrine qui avait défini l'emprise de la route comme correspondant à la surface du terrain appartenant à la personne publique et affectée à la route, ainsi qu'à ses dépendances, elle a été précisée par la jurisprudence en vertu de la théorie de l'accessoire.

Il a été jugé que la notion de « dépendances de la route » était constituée des éléments autres que la chaussée qui sont nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers (TA Clermont-Ferrand, 2 décembre 1960, *Troupel c/ maire Mauriac*).

Par exemple, ont été considérés comme une dépendance d'une voie publique :

- le sous-sol de voies publiques, selon le principe civiliste en vertu duquel la propriété du sol emporte la propriété de dessous et de dessus (article 552 du Code civil), le sous-sol des voies publiques est soumis aux mêmes règles que ces dernières et appartient par

présomption légale à la collectivité territoriale propriétaire de la voie (CE, 15 juillet 1957, *Dayre*) ;

- les accotements (CE, 29 novembre 1961, *département des Bouches-du-Rhône*) ;
- les fossés, dès lors qu'ils assurent l'écoulement des eaux de la chaussée (CE, 26 mai 1965, *Cne de Livron*) ;
- les murs de soutènement édifier afin de maintenir la chaussée ou de protéger les usagers (CE, 3 mars 1926, *Ville de Pontivy*) ;
- les ouvrages d'art (CE, 26 septembre 2001, *département de la Somme*) ;
- les trottoirs (CE, 14 mars 1975, *Chatard*) ;
- les arbres et les plantations situés en bordure de voies (CE, 7 mars 1986, *Mme Richou*) ;
- les égouts destinés à l'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales des immeubles limitrophes de la voie (CE, 1^{er} décembre 1937, *Cne d'Antibes*) ;
- les dispositifs de support publicitaire (CE, 20 avril 1956, *Ville de Nice*) ;
- les installations implantées dans l'emprise des voies publiques :
 - ✓ les bornes, les panneaux de signalisation (CE, 18 décembre 1959, *Epoux Blanc*) ;
 - ✓ les colonnes d'information et d'affichage implantées sur la voie (CE, 20 avril 1956, *Ville de Nice*) ;
 - ✓ les pylônes et les candélabres (CE, 12 novembre 1955, *Cazauran*) ;
 - ✓ les appareils de signalisation (CE, 2 avril 1996, *Ville de Marseille*) ;
- les parkings situés sur et sous la voie publique (CE, 18 octobre 1995, *Cne de Brive-la-Gaillarde*).

Leur construction, aménagement ou entretien relèvent donc du propriétaire de la voie. Cela peut être la Communauté de communes dès lors qu'elle agit sur son domaine public propre.

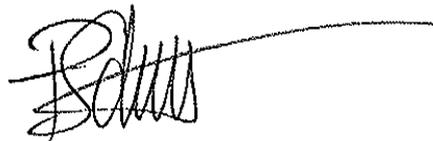
A l'inverse, ne font pas partie des dépendances des voies publiques les réseaux d'assainissement, d'eau, d'électricité et de télécommunications qui appartiennent à d'autres personnes publiques et qui nécessitent une permission de voirie.

L'article 2111-2 du CGPPP énonce pour sa part que « *Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* ».

La jurisprudence postérieure à l'entrée en vigueur du CGPPP tend à être plus restrictive qu'elle ne l'avait été. En effet, antérieurement, un rapport physique ou d'utilité suffisait à déclencher l'incorporation. Maintenant, les deux éléments (physique et fonctionnel) sont cumulatifs pour déterminer ce qui est un accessoire du domaine public. C'est en ce sens qu'il a pu être précisé que « *La voirie est constituée de l'emprise de la route et de*

ses dépendances qui sont des éléments nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route, ainsi qu'à la sécurité des usagers. Cette définition contribue à faciliter l'exercice de la compétence voirie. En effet, si, par exemple, le transfert de la seule chaussée sans les talus et les murs de soutènements était autorisé, le gestionnaire de la voie serait dans l'incapacité matérielle d'exercer sa compétence. En revanche, l'aménagement et l'entretien d'accessoires tels que les espaces verts, les trottoirs ou l'éclairage public peuvent ne pas être inclus dans le transfert de la compétence voirie dès lors qu'ils sont sans lien fonctionnel avec ladite voirie et ne présentent aucun caractère nécessaire ou indispensable au bon fonctionnement du service voirie, à la conservation et à l'exploitation des voies transférées » (Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 22/11/2007 - page 2143) ou encore que « La jurisprudence a établi clairement que les trottoirs devaient être considérés comme des dépendances de la voie, puisqu'ils sont partie intégrante de l'emprise du domaine public routier (CE, 14 mars 1975, Chatard). Par conséquent, dès lors que la compétence voirie a été transférée à une communauté de communes, cette dernière doit nécessairement inclure dans cette compétence la création, l'entretien et l'aménagement des trottoirs attenants aux voies d'intérêt communautaire. Concernant les espaces verts, la juridiction administrative a considéré que les arbres et plantations situés en bordure des voies publiques constituaient des accessoires du domaine public routier (CE, 28 juillet 1999, commune de Chalou-Moulineux). En revanche, les espaces verts sans lien fonctionnel avec la voirie et n'ayant pas un caractère nécessaire ou indispensable par rapport à la voie publique considérée ne sont pas des dépendances du domaine public routier et ne sont pas, en tant que tels, nécessaires à son bon fonctionnement. Par conséquent, l'aménagement et l'entretien des espaces verts attenants aux voies d'intérêt communautaire peuvent ne pas être inclus dans le transfert de la compétence voirie dans la mesure où ils représentent des aménagements d'embellissement qui ne contribuent ni à la conservation ni à l'exploitation de la route. Enfin, en ce qui concerne l'éclairage public, dès lors qu'il est nécessaire et indispensable à l'exploitation de la voirie, le gestionnaire, c'est-à-dire la communauté de communes sur les voies d'intérêt communautaire, doit en assurer la pose et l'entretien. En revanche, l'éclairage public d'ornementation qui n'a qu'un objectif esthétique reste de la compétence communale. En effet, bien qu'affectant l'emprise de la route, il ne contribue en rien aux besoins de la circulation routière » (Réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée dans le JO Sénat du 09/11/2006 - page 2826).

Espérant avoir répondu à votre attente et restant à votre disposition pour tout complément d'information que vous souhaiteriez, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de toute notre considération et de notre sincère dévouement.



Philippe SCHMIDT