

D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE

Actes du colloque organisé par l'Association des maires de France
le 2 juillet 2002 au Sénat

De nombreuses communes choisissent de transférer la compétence "voirie d'intérêt communautaire" à un établissement public de coopération intercommunale.

La plupart des communautés d'agglomération et près de la moitié des communautés de communes disposent aujourd'hui de cette compétence.

Tous les problèmes ne sont pas réglés pour autant et de nombreuses questions se posent aux élus tant sur la consistance exacte de la voirie transférée que sur les problèmes de gestion domaniale et de responsabilité. Vous êtes de plus en plus nombreux à vous interroger sur le contenu de cette compétence et sur les incidences juridiques de son transfert.

Cette journée de travail au Sénat, conçue autour d'interventions et de témoignages très concrets, devait permettre de bien cerner les enjeux et les difficultés de la prise de compétence "voirie d'intérêt communautaire" par une communauté.

I ^{re} partie	II ^e partie
<p>La détermination de la voirie d'intérêt communautaire Introduction de M. Hérisson, sénateur-maire de Sévrier</p>	<p>Les incidences du transfert de la compétence "voirie" sur les partages de pouvoir et de responsabilité entre le maire et le Président de la communauté Introduction de M. Hoeffel, Président de l'association des maires de France</p>
<p>Quels sont les éléments qui composent la voirie d'intérêt communautaire ? M^{me} Rabilloud, vice-présidente de la communauté de communes de la région Saint-Jeannais et M. Jondeau, directeur</p>	<p>Quelle est l'étendue des pouvoirs du Président de la communauté ou de son conseil en matière de gestion et de conservation des voies ? M. Goutal, avocat à la Cour, et M. François Duval, chargé du contentieux et de la réglementation à la direction des routes</p>
<p>L'expérience de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre M. Nicolle, vice-président chargé de la voirie à la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre</p>	<p>Le savoir-faire des communautés urbaines en matière de gestion de voirie intercommunale : comment s'organisent les partages de pouvoirs et de responsabilité ? M^{me} Dalmais, direction de la voirie de la communauté urbaine de Lyon</p>
<p>Séance de questions</p>	<p>Séance de questions</p>
<p>Qu'est-ce que la voirie, que recouvre cette notion ? M. Gouesclou, DGCL</p>	<p>Clôture : Les pouvoirs de police du maire M. Gouesclou et M^{me} Mouthon, DGCL</p>
<p>Quelle pratique à travers les statuts ? M. Niquet, DGCL</p>	
<p>Séance de questions</p>	

I^{re} PARTIE

LA DÉTERMINATION DE LA VOIRIE D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE

par Pierre Hérisson

Sénateur-maire de Sévrier

Bonjour et bienvenue au Sénat, je crois que ce lieu est tout indiqué pour l'échange que nous avons aujourd'hui sur, précisément, un problème qui découle de l'évolution des textes concernant l'intercommunalité. Nous aurons donc, tout au long de cette journée à évoquer un sujet d'intérêt communautaire qui est vraisemblablement un des plus complexes à faire évoluer mais surtout pour lequel le cadre administratif et juridique est insuffisant et nous attendons beaucoup des différents intervenants, tout d'abord pour préciser les choses, les textes, et essayer de sortir une synthèse en fin de journée qui nous permettra de proposer au législateur, peut-être sous forme d'un texte ou d'une motion, une possibilité de lever un certain nombre d'incertitudes juridiques sur le sujet.

Vous avez un certain nombre de sujets qui sont évocateurs de la difficulté qui se trouve face à nous. J'en prendrai quelques-uns comme cela : qu'est-ce qu'une voirie, comment définir les critères d'intérêt communautaire. Cela vaut pour la voirie, mais aussi pour les relations que vous pouvez avoir avec le contrôle de la légalité, je m'adresse là aux élus, pour la définition de l'intérêt communautaire, et plus particulièrement pour éviter les contestations en matière de définition de l'intérêt communautaire.

Quelles conséquences pour le transfert des charges mais également du personnel ?

Je crois qu'au cours de l'après-midi, la problématique essentielle en termes de partage du pouvoir et de la responsabilité entre le Président de l'EPCI et le maire détenteur du pouvoir de police, est un sujet majeur sur lequel il faut que vous puissiez échanger, de manière à faire évoluer les choses, et cette journée de travail nous conduira à proposer une réforme du statut juridique de la voirie, et peut-être, qu'à l'issue de cette rencontre nous pourrions demander au législateur d'officialiser la voirie intercommunale qui aujourd'hui n'existe pas, dans la répartition entre les routes nationales, départementales et les voies communales, y compris les chemins communaux.

Restera bien sûr le problème important qu'est le pouvoir de police, qui appartient au maire, officier de police judiciaire.

Quelles évolutions de nos intercommunalités et surtout de nos communautés, d'agglomération ou de communes

Qu'avons-nous comme possibilité de faire évoluer ces choses-là, dans la mesure où le maire, dans son rôle d'officier de police, n'a pas aujourd'hui de possibilité de déléguer ou de transférer cette représentation de l'État qu'il a sur le territoire de sa commune.

Voilà un certain nombre de sujets que je pose sous forme d'interrogations.

Alors je vais me limiter dans mon propos, et vous souhaiter une bonne journée de travail, et puis sans plus tarder je vais passer la parole aux différents intervenants.

QUELS SONT LES ÉLÉMENTS QUI COMPOSENT LA VOIRIE D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE ?

par M^{me} Rabilloud

Vice-présidente de la communauté de communes de la région Saint-Jeannais

Monsieur le Sénateur, messieurs les élus, chers collègues,

Après un SIVOM créé en 1949 sous l'identité de Syndicat de cylindrage, un Contrat de Pays, un Contrat de Pays à Développement Économique, des syndicats intercommunaux de toutes natures, on peut dire que la pratique de l'intercommunalité ou plutôt le principe du travail en commun n'a plus de secret pour les élus du Pays Saint-Jeannais.

Après une telle hérédité, vous comprendrez que la constitution d'une communauté de communes rentrait dans la logique presque naturelle. Je ne dirai pas que les choses ont été faciles, les fiançailles ont duré plus d'une année, mais les difficultés résidaient plus dans la mise en place des modalités de fonctionnement que dans la volonté de travailler ensemble.

Alors, pourquoi la voirie ?

Une des compétences du SIVOM était justement l'entretien de la voirie. Le SIVOM avait acheté du matériel et employait du personnel dont l'équipe était renforcée d'avril à octobre en fonction de l'importance des travaux à réaliser. Le budget était alimenté par une participation des communes calculée proportionnellement au nombre d'habitants et par le paiement de la prestation des services rendus (location du camion, épandage du bitume...)

Lorsqu'en 1994, nous avons créé notre Communauté de Communes, et transféré une partie des compétences SIVOM nous avons naturellement retenu la compétence de l'entretien de la voirie.

Comment fonctionnions-nous alors ?

Chaque commune, individuellement, établissait la liste des travaux qu'elle souhaitait réaliser et les chiffrait, ou les faisait chiffrer par la DDE.

De son côté, la Communauté de Communes attribuait, à chaque commune un quota (sorte d'enveloppe financière) calculé en fonction du nombre d'habitants, de la longueur des chemins, du revenu des taxes, du reversement du FCTVA et faisait un appel d'offre couvrant la totalité de ces travaux.

Ensuite, connaissant le montant de son enveloppe, chaque commune décidait de réaliser les travaux entrant dans son quota, ou d'en faire moins, le solde étant acquis pour l'année suivante, ou encore d'en faire plus, charge à elle d'apporter le complément avec son budget communal. Quelquefois, comme les finances de la Communauté de Communes étaient suffisantes, le dépassement était simplement déduit du quota de l'année suivante.

Cette manière de procéder nous permettait de bénéficier de prix avantageux puisque nous lancions un appel d'offre pour les travaux et l'émulsion, de bénéficier des aides de l'État, sous forme de DGE, et du Conseil Général tout en conservant notre autonomie de choix.

Personnellement, c'est une compétence que j'ai très bien vécue : pendant 6 ans, j'ai pu réaliser une moyenne de 250 000 F de travaux de voirie sans toucher au budget communal. (Petite précision quand même : le montant du revenu des impôts locaux de ma commune, est inférieur à 400 000 F.)

En 2001, quand nous avons décidé de passer en TPU, nous avons dû revoir nos statuts et par là même revoir le transfert de la compétence voirie.

Ce transfert s'est réalisé en deux temps :

Dans un premier temps, en 2001, nous avons envisagé un transfert de la "voirie d'intérêt communautaire" mais nous nous sommes rapidement heurtés aux critères mêmes de la définition (le nombre de véhicules jours bien sûr, mais surtout que faisait-on de la voirie restante, non classée d'intérêt communautaire ?) Alors dans un deuxième temps, nous avons décidé de transférer toute la voirie communale que ce soit pour l'entretien ou pour l'investissement et la décision a porté sur deux points :
- la possibilité de garder l'indépendance du choix communal ;

- la participation financière de chaque commune au transfert de cette compétence.

J'avouerai que le côté financier a été plus difficile à finaliser que le transfert de la compétence lui-même parce qu'il a fallu évaluer le coût de ce transfert.

Pour être le plus objectif possible, nous avons réalisé une évaluation moyenne des dépenses de chaque commune sur 4 ans en prenant en compte tout ce qui était lié à la voirie, que ce soit le montant des travaux en fonctionnement ou en investissement, le coût de l'élagage, du déneigement, de l'employé communal chargé du curage des fossés, du matériel de voirie, etc. L'objectif était d'une part de chiffrer le montant total de ce transfert et d'en prévoir le financement, d'autre part de définir le périmètre transférable (chaussées, trottoirs, parking, élagage, déneigement, fossés, etc.).

Je ne rentrerai pas dans les détails de cette phase difficile de mise en place. Nous avons beaucoup travaillé et discuté autour des simulations les plus près possible de ce qui était logiquement et financièrement réalisable par toutes les communes. De plus, certains collègues, nouvellement élus, n'avaient pas la même confiance réciproque que les anciens élus et il a fallu faire preuve de beaucoup de patience et de pédagogie pour leur faire comprendre que le but recherché n'était pas de profiter financièrement les uns des autres, mais de profiter ensemble, de manière équitable, d'une enveloppe financière la plus élevée possible.

Actuellement, légalement, nous parlons de voirie intercommunale, mais chaque commune a fait le tour de ses propres chemins, a chiffré le montant de ses travaux et l'a ensuite communiqué à la communauté de communes.

En fait, il s'agissait pour nous, à côté des moyens financiers, de trouver la solution pour que chaque commune reste maîtresse de ses décisions en matière de voirie.

C'est vrai, nous n'avons pas réalisé ce transfert dans un état d'esprit très "intercommunal" au sens de la loi, mais je pense qu'en la matière il faut avancer progressivement. Nous savons que cette position n'est que momentanée, mais il sera plus facile, quand la confiance se sera installée, de rentrer dans la démarche d'un véritable intérêt communautaire et de parler de solidarité.

C'est la première année que nous mettons en place cette compétence, nous allons certainement connaître encore beaucoup de difficultés, mais je reste persuadée que la bonne volonté, le dialogue, la solidarité, viendront à bout de toutes ces réticences.

QUELS SONT LES ÉLÉMENTS QUI COMPOSENT LA VOIRIE D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE ?

par Philippe Jondeau

Directeur de la communauté de communes de Saint-Jeannais

Bonjour, voici un tableau présentant la communauté en chiffres :
Présentation de la communauté de communes :
13 500 habitants
Habitants ville centre : 4 000 habitants
Budget primitif 2002 : 10 millions d'euros
Voirie : 1, 6 millions d'euros

Au premier janvier 2001, une première réforme des statuts a tenté de définir l'intérêt communautaire fondé sur la circulation et le trafic des voies en opérant une distinction entre l'investissement et le fonctionnement. Ce dispositif n'a pu être mis en œuvre. Il s'avérait compliqué d'opérer ces distinctions. L'année 2001 s'est déroulée, en matière de voirie, avec un cer-

tain laxisme comptable. Très rapidement, il a fallu réfléchir à une nouvelle étape qui était le transfert quasi intégral de la compétence voirie.

COMMENT A ÉTÉ MENÉE LA RÉFLEXION ?

Quatre étapes :

- Tout d'abord, la matière transférable et la détailler.
- Ensuite identifier les blocs indissociables. On entend par là, que bien souvent pour maîtriser le fonctionnement, il faut maîtriser avant l'investissement.
- Déterminer des compétences à caractère accessoires, comme les espaces verts, et là les élus ont choisi librement ce qu'il était opportun de faire.
- Enfin il a fallu déterminer le montant des dotations de compensation. Il n'y pas de règles mathématiques qui permettait d'y parvenir.

Pour la matière transférable, on a été amené à distinguer ce qui constituait le cœur de la compétence voirie. On a considéré que la voirie c'était ce qui permettait l'exercice d'une liberté fondamentale, c'était la continuité, le fait de pouvoir circuler, c'était la chaussée.

On s'est intéressé également aux dépendances, ce qui permet aux chaussées d'exister : les accotements, les fossés et tous les dispositifs permettant l'écoulement des eaux pluviales, également les talus et tout ce qui peut concourir à la bonne tenue de la chaussée et on a également distingué ce que l'on a pu appeler les annexes qui sont certes intimement liées à la voie mais pas forcément indispensables. Il s'agit par exemple des trottoirs, qui constituent un élément de confort, qui ne font qu'améliorer la liberté d'aller et venir. On a beaucoup parlé des réseaux. Quand on est amenés à réhabiliter une chaussée, on se pose la question de réhabiliter le réseau d'eau potable ou d'assainissement.

Un second éclairage résidait dans le statut des voies de leurs dépendances et de leurs annexes. On a distingué domaine privé et domaine public, distinction classique

Le cas des voies départementales hors agglomération puisque hors agglomération ces voies dépendent exclusivement du Conseil général alors que dans les agglomérations les communes sont très souvent amenées à financer les trottoirs et leurs abords. Pour les voies communales, en domaine privé les élus ont choisi de conserver les chemins ruraux, de randonnée, bien que juridiquement il s'agisse de chemins ruraux parce que la commune s'était attribuée une compétence tourisme, mais il est vrai que cela apportait une cohérence supplémentaire.

Un point important qui a fortement retenu l'attention des élus, c'était le partage de responsabilité entre les maires et le Président après le transfert intégral de la compétence "voirie". Il était évident que la communauté se trouvant chargée de l'ensemble des voies de circulation, hors domaine départemental, il lui fallait également les moyens de faire respecter ce patrimoine et de disposer des pouvoirs de police liés à la sauvegarde du patrimoine. C'est valable pour les autorisations de voirie et les certificats d'alignement. J'ai également cité les limitations de tonnage, qui dans cette logique sont transférées à la communauté de communes. En revanche, on a isolé tout ce qui était lié à la salubrité et à la santé des personnes en considérant que ces responsabilités restaient du domaine du maire. S'il n'avait pas les moyens de boucher un trou, dangereux sur une chaussée, il avait en revanche, le pouvoir de le signaler et de prendre les mesures

de sécurité appropriées. Il avait également le pouvoir d'instaurer des limitations de vitesse et de prévenir ou de combattre les actions liées à la pollution. Ces distinctions ont fait l'objet d'un effort pédagogique envers les élus, car c'était finalement assez complexe. Certains ont mal ressenti le fait d'avoir des obligations de sécurité sans avoir les moyens d'agir (un exemple des documents remis aux maires en distinguant les voies en agglomérations et hors agglomérations figure en annexe).

Enfin, il a fallu préciser à quel niveau devait se prendre les décisions d'opportunité, quel était le partage entre les maires et les Présidents.

Pour les chaussées et dépendances, la communauté est compétente y compris pour les travaux d'entretien, d'élagage et de déneigement. Pour les annexes, la communauté est compétente, mais les statuts ont prévu la possibilité pour une commune qui le souhaiterait d'aller au delà et de reproduire ce qui se passe dans le cadre de la voirie départementale en agglomération. Il a été admis que si une commune souhaitait aller au-delà de son enveloppe, il lui était possible, après convention avec la communauté, de réaliser ces travaux sur ces propres deniers, mais ceci est absolument limité aux annexes, aux trottoirs. Il est bien évident que le cœur de compétence ne peut faire l'objet de ce genre de transfert. Ce serait un retour en arrière

Les espaces verts sont considérés comme un élément du cadre de vie et qui relève plutôt de l'autorité du maire souhaitait donner à sa ville et que c'était un service de proximité et non quelque chose en rapport avec la compétence voirie.

Pour l'éclairage public, le raisonnement est à peu près le même. Le balayage des rues, qui est un élément qui contribue à la sécurité, est pratiqué dans la ville-centre et les élus n'ont pas souhaité le transférer en compétence communautaire.

Tous ces points sont bien entendu précisés dans les statuts et ne sont pas contestables

Les réseaux, autres que les eaux pluviales qui font partie de la compétence transférée, ont été exclus. Cependant il a été prévu que la communauté pouvait sous mandat de l'exploitant réaliser des travaux d'assainissement avant de rénover une chaussée.

Quelques exceptions au transfert :

La création de voies nouvelles reste de la compétence communale puisque la communauté n'a pas de compétence en matière d'urbanisme, hormis le SCOT.

Il était logique que les mairies, conservant la création et l'aménagement de lotissement, supportent les frais et qu'elles soient chargées de se rétablir financièrement lors de la vente des terrains. En revanche, en matière de développement d'activités, la communauté a une compétence pour la création et l'administration de zones d'activités.

Pour conclure, un chapitre sur la maîtrise des conséquences, ce qui n'est pas le plus facile. Nous n'avons pas aujourd'hui opéré de transfert de personnel. Pour plusieurs raisons :

La communauté de commune compte 3 personnes dans son service administratif. Elle ne dispose pas d'ingénieurs ou de techniciens. Les locaux communautaires représentent une surface d'une vingtaine de mètres carrés.

La communauté n'avait pas les moyens opérationnels de mettre en place un véritable transfert de personnel. Il aurait été aberrant de déstructurer des services existants à la mairie, qui donnent satisfaction dans la commune centre, et de faire un transfert dans la précipitation. De même dans des petites communes, où il n'y a souvent qu'un seul agent qui fait un peu de tout, il était bien difficile de déterminer s'il faisait partie de la com-

pétence voirie ou pas. Cela nous a amenés à monter un système de prestation de service, qui était peut-être en marge de la légalité, mais qui était jusqu'à présent accepté par la sous-préfecture que par le comptable. C'est-à-dire que les communes continuent d'agir et refacturent à la communauté de communes.

De même, pour le matériel, les difficultés sont évidentes. Le parti a été pris d'opérer ces transferts de voirie progressivement quand on aura les moyens de le faire à l'occasion des remplacements et des nouveaux recrutements en personnel ou des nouvelles acquisitions de matériel.

Ce transfert s'accompagne d'une délégation du président aux maires de la commune. Chaque commune a une enveloppe pour exercer la compétence sur son territoire et c'est le maire qui est le délégataire. Il s'agit bien d'une délégation. Le travail s'effectue sous l'autorité du Président de la communauté. Tout le suivi comptable de l'engagement aux dossiers de subvention est pris en charge au niveau communautaire. C'est une logique de déconcentration. Le bilan est modeste. Nous avons 6 mois de fonctionnement.

Autre difficulté rencontrée, les marchés de travaux.

Nous rassemblons les besoins des communes en faisant des appels d'offres notamment sur l'émulsion mais également sur les travaux d'investissement. Ce sont des mètres de bordures de trottoirs, des mètres carrés d'enrobés, etc.

En passant au transfert intégral il y a pas près 2,5 millions de francs qui étaient autrefois administrés par les communes qui reviennent dans le giron communautaire. Même si c'est le maire qui décide, le maire est tenu de passer par les marchés publics de la communauté, ce qui a pour effet d'exclure un certain nombre de petites entreprises qui avaient peut-être le défaut de facturer un peu cher leurs prestations mais qui avaient l'avantage de la disponibilité.

Pour 2002 nous n'avons pas trouvé de solutions et pour 2003 on réfléchit avec les services de l'Équipement en tentant d'exploiter toutes les ressources du nouveau code des marchés publics de manière à réfléchir au niveau de dépenses opportunes. Ces entreprises sont coûteuses mais elles répondent à un besoin. Le code des marchés le prévoit.

Dernière précision. Les élus avaient une grande inquiétude quant au devenir de la DGF, calculée sur le kilométrage de voirie en partie.

En perdant leur voirie communale, ils se sont dit que la DGF allait diminuer comme les chemins qu'ils géraient. Or le raisonnement est simple : dans le cadre d'un transfert de compétence, il s'agit d'une mise à disposition gratuite, la commune conserve la propriété juridique des voies et partant elle conserve la DGF allouée auparavant.

L'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU VAL-DE-BIÈVRE

par Jean-Marc Nicolle

Vice-président chargé de la voirie à la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre

Mesdames, Messieurs, je vais vous présenter succinctement la Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre.

Elle a été créée au 1^{er} janvier 2000, *ex nihilo* sur la volonté politique des sept maires qui regroupent les villes d'Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, Le Kremlin-Bicêtre, l'Hay-les-Roses et Villejuif. Géographiquement, elle est située à l'ouest du département du Val-de-Marne avec une population de 185 000 habitants au dernier recensement, soit 15 % de la population de notre département.

Nous sommes dans un secteur très urbanisé, en première couronne de la Région parisienne. Ce territoire a connu, depuis le milieu des années 1980, une désindustrialisation marquée, compensée en partie par un développement d'activités tertiaires, principalement dans les villes riveraines de Paris et des axes lourds de transports (RER B et ligne 7 du Métro).

En préambule, j'ai indiqué que notre communauté s'était créée sur la volonté politique des sept maires qui composent cet établissement public. En effet, la démarche intercommunale existait bien avant la publication de la loi et concernait des projets tels que la création d'une mission locale pour l'emploi des jeunes, dans le domaine du développement économique avec un projet de création d'une entente intercommunale, la signature d'un contrat de politique de la ville intercommunal, l'élaboration d'une charte de l'environnement ou bien plus particulièrement par rapport au sujet du jour, une démarche volontariste pour faire reconnaître nos projets de requalification urbaine telle que la couverture et l'aménage-

ment paysager de l'autoroute A6b et la requalification de la RN7. Même si ces projets ne sont pas directement portés par les villes et la Communauté d'agglomération puisqu'inscrits dans le contrat de plan État-Région, nous n'en sommes pas moins partenaires.

Donc naturellement, nous nous sommes regroupés pour faire reconnaître nos projets et engager nos propres études.

Il était donc normal qu'à la création de la Communauté d'agglomération, les élus choisissent dans les compétences optionnelles : la voirie.

Une deuxième raison a guidé le choix des élus pour cette compétence. À savoir : la mise en œuvre de la compétence transférée qui est conditionnée par la définition de l'intérêt communautaire, associé aux actions relevant de la Communauté.

Ainsi, les villes restent libres de transférer ce qu'elles souhaitent. Après un délai d'installation et de réflexion sur d'autres compétences, nous avons engagé notre réflexion sur la définition du transfert de la compétence voirie au début de l'année 2001. Les premières discussions avec les villes ont abouti à travailler par étape.

Certaines villes étaient favorables à un transfert total de la voirie et d'autres souhaitaient une démarche en deux temps.

Une première étape, consacrée à la définition d'un schéma de voirie communautaire, sur la base de critères et une seconde étape, à partir des réalités et de l'expérience de travail sur ce transfert partiel, de poursuivre pour un transfert total.

La motivation des villes qui souhaitaient cette démarche en deux temps, était exprimée principalement par les villes qui se trouvent concernées par le transfert de personnel.

Quelle démarche ?

Nous avons défini des critères, comme la loi nous l'autorise, pour élaborer notre schéma de voirie communautaire puisque l'intérêt est déterminé par le Conseil de Communauté.

Un groupe de travail associant les élus et les techniciens en charge de la voirie des sept villes et présidé par le Vice-Président a formulé des propositions.

Pour nous accompagner dans cette démarche, nous avons sollicité un bureau d'étude afin d'assurer une cohérence entre les propositions formulées par chacune des villes. Sa mission nous a permis également de mieux appréhender les enjeux financiers en matière d'entretien, de rénovation et surtout de projets d'investissements, dans un souci de préparer une programmation compatible avec les moyens financiers dont disposera la Communauté. Dans ce sens, un audit complet de l'état des voiries proposées d'intérêt communautaire a été réalisé.

Quels sont les critères qui nous ont permis d'élaborer le schéma de voirie ?

- un critère de liaisons intercommunales assurées par des voies existantes ou à venir;
- une fonction d'accès à des équipements d'agglomération ou pôle générateur de mouvement dans le territoire ou limitrophe (gare RER, équipements publics, centres commerciaux ou d'activités, etc.) ;
- un rôle au titre du réseau de transports en commun (voies utilisées par le réseau Bus-RATP et des navettes locales).

Le projet de schéma a donc fait l'objet d'un plan synthétisant les voies ainsi déclarées d'intérêt communautaire.

Quel transfert de charges ?

Dans l'état actuel de notre réflexion, les charges transférées pourraient prendre en compte les interventions de la Communauté d'Agglomération du Val-de-Bièvre sur le domaine public de la voirie (chaussée, trottoir et espaces annexes : aires de stationnement de surface) :

- les travaux d'entretien et de rénovations, des réseaux associés (assainissement de chaussée...), de l'éclairage public, des mobiliers liés à la voirie (signalisation routière, jalonnement...);
- les travaux d'entretien et de maintenance des équipements et ouvrages précédents (réalisés à l'entreprise au titre des baux d'entretien...).

Il pourrait être proposé, dans le cadre des projets à réaliser à l'avenir par la Communauté :

- en matière d'éclairage public : d'élaborer un plan lumière en concertation avec les villes (niveau d'éclairage, couleur, hauteur des lampadaires, éclairage de la voie et des trottoirs);
- en matière de mobilier urbain : l'établissement d'un cahier des charges précisant les caractéristiques par zone ou itinéraire des mobiliers à installer, les règles d'implantation, les caractéristiques dimensionnelles ou de coloris, définis avec les villes. Seraient exclus du transfert le service du nettoyage et l'entretien des espaces plantés.

Quelle organisation de service ?

Sur la question de l'organisation du travail, il convient de différencier :

- les travaux de gros entretien et renouvellement, les travaux programmables, qui devront faire l'objet d'une concertation annuelle entre l'agglomération et les villes au second semestre de l'année N-1 (préparation du budget et d'un programme pluriannuel glissant);
- les travaux de réparation et de maintenance qui sont un des éléments du lien entre les élus et la population (capacité à réagir, à traiter le problème soumis par les riverains).

Pour ce second point, il pourrait être proposé :

- de passer à l'échelle de l'agglomération des marchés d'entretien (voirie, assainissement, éclairage public) à lots géographiques se composant par territoire des villes (de 1 à 3 lots par ville);
- une méthode de travail concertée avec les villes.

La méthode devrait donc permettre de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque intervenant ou acteur intéressé, en précisant le processus d'intervention de chaque niveau.

Il apparaît possible de préconiser une organisation comprenant 3 entités, à savoir :

- l'exécutif et les services "centraux de la communauté";
- les unités territoriales de gestion du service, afin de garantir une proximité dans la réalisation du service;
- les élus communaux et les services des villes.

Pour chaque action nécessaire à la réalisation du service de la voirie, il conviendrait de préciser :

1. qui est responsable (personne en final de l'activité et du résultat; qui a droit de veto et prend les décisions pour faire avancer les projets)
2. qui est acteur (personne qui pilote, réalise, exécute la tâche; est en charge de l'action et de sa mise en œuvre);
3. qui est consulté (personne qui est consultée prioritairement : avant la réalisation d'une action ou d'une prise de décision);
4. qui est informé (personne qui doit être informée après l'engagement d'une action ou d'une prise de décision).

Une telle démarche devrait aussi permettre de réduire les doublons, minimiser les redondances et limiter les zones de conflits. Elle devrait aussi réduire les risques de confusion des "rôles et des genres", grâce à une clarification en préalable des responsabilités de chaque intervenant. Enfin, elle paraît de nature à atténuer les contraintes de structure en plaçant le niveau de responsabilités à l'endroit le plus approprié.

La méthode visera à identifier avec les membres du groupe de travail, les principaux processus et tâches caractérisant la compétence "voirie", en particulier :

- pour les travaux neufs et de gros entretien :
 - la programmation et la définition du coût-enveloppe
 - la définition du programme technique et du calendrier;
 - la réalisation des études et leur validation;
 - les procédures d'information et de concertation des habitants;
 - les procédures de consultations et choix des entreprises;
 - la direction des travaux;
 - la réception des ouvrages et leur remise en gestion.
- pour les travaux d'entretien et de maintenance courante :
 - la détermination des enveloppes financières annuelles affectées par nature de dépenses;
 - les ajustements budgétaires nécessaires;

- la détection des défauts, des pannes et des désordres, et leurs diagnostics;
- le contrôle des interventions l'information des riverains.

Les missions pourraient être décomposées entre deux niveaux d'administration au sein des services de la Communauté :

- au niveau du siège de la Communauté pour ce qui relève de la programmation, de la définition du programme et des décisions budgétaires;
- au niveau d'antennes territorialisées pour ce qui concerne la direction des travaux, la détection des désordres et la mise en œuvre des procédures de réparation.

Les enjeux financiers

L'audit sur les enjeux financiers a été réalisé à ce stade sur la base des mètres linéaires, il sera complété en tenant compte des surfaces, ce qui semble plus pertinent lorsque l'on prend en compte les parkings de surface. Notre schéma ainsi défini aujourd'hui, représente :

- 50 % des voies communautaires par rapport aux voies communales, et
 - 62 % des voies communautaires par rapport au total des voies en tenant les nationales et les départementales.
- Pour certaines villes, le transfert ainsi proposé représente 80 % du total de la voirie.

Quelle décision prendre ?

Notre audit sera complété sur la totalité de la voirie pour connaître l'enjeu financier global. Nous élaborons un schéma organisationnel de service sur une hypothèse de transfert total. Car les élus considèrent aujourd'hui qu'il serait très probablement difficile de maintenir une organisation de service à l'échelle des villes pour 40 % de voirie communale et un autre service à la Communauté d'agglomération pour les 60 % de voirie déclarés d'intérêt communautaire.

Notre Communauté d'agglomération s'engage également sur un plan de déplacement local qui aura pour enjeu, entre autre, le partage de la voirie et la problématique de l'offre de transport de proximité. Il est très probable dans ce cadre, au vu des critères que nous nous sommes fixés pour élaborer notre schéma de voirie communautaire, qu'il soit amené à évoluer rapidement en nombre de voiries transférées.

C'est la raison qui nous a amenés à reporter la délibération qui devait être prise le 24 juin dernier sur le schéma de voirie communautaire et très probablement en fonction des éléments d'aide à la décision que nous attendons, nous délibérerons à l'automne sur un transfert total de la voirie. Nous souhaitons garder la proximité avec les citoyens et souhaitons définir un échelon d'antennes territorialisées.

SÉANCE DE QUESTIONS

• *Question du directeur de la communauté d'agglomération du pays de Montbéliard :*

Y a-t-il eu en parallèle des discussions entre les mairies et la communauté des discussions entre les mairies et le Conseil général concernant d'éventuels déclassements de routes départementales dans la voirie d'intérêt communautaire ?

Réponse de M. J.-M. Nicolle :

Oui. *A priori* chacune des communes a recensé les déclassements demandés par le Conseil général. Ils sont aujourd'hui connus, mais il n'y aurait pas en tout cas dans le projet de notre département de déclassements. Quand on déclare des voies d'intérêt communautaire il n'y a pas transfert de domanialité.

Point de vue de M. Pillet, association des ingénieurs territoriaux :

Concernant la question des voiries départementales, à la communauté urbaine de Lyon, nous avons été amenés en plusieurs vagues successives à mener des opérations de décroisement qui ont permis de déclasser une bonne partie du domaine public départementale dans le domaine communautaire. L'ensemble des voiries publiques communales à la création de la communauté urbaine ont été transférées dans le domaine communautaire. Les voiries rurales sont restées de compétence communale. Depuis la création de la communauté, ces voies restent de compétence communale. Cela n'a pas changé. Avec les départements nous avons parfois des difficultés de gestion de voirie puisque les départements s'occupaient des chaussées et qu'antérieurement à la communauté, ce sont les communes qui s'occupaient des trottoirs. D'où l'établissement à la communauté d'un programme mixte qui cofinancé les aménagements sur le domaine départemental mais ce n'était jamais très facile. Cela

ne correspondait pas aux besoins ou aux attentes si bien que l'on a déclassé successivement. Dernièrement 180 kilomètres de voirie départementale sont passés en communautaire. Les problèmes de partage entre communauté/département et communes/communauté sont courants.

• *Question :*

Concernant les chemins ruraux, aucun texte ne permet ce transfert, qu'en est-il exactement ?

Réponse de M. Gouesclou, DGCL :

Selon nous le transfert est possible dans la voirie intercommunale. Comme seul fondement, une circulaire de 1992 portant application de la loi sur l'Administration territoriale a précisé que la communauté de commune peut être compétente pour aménager et entretenir la voirie communale (voies communales et chemins ruraux).

Point de vue de M. le Président de la communauté de communes de Villers en Haute-Saône :

Concernant les chemins ruraux, à la création de notre communauté de communes en 1999, les chemins classés et les chemins ruraux ont été transférés à la communauté sans remarque du contrôle de la légalité.

Point de vue de M^{me} D. Brachet, AMF :

Concernant les chemins ruraux, et je parle sous le contrôle de la DGCL, rien n'empêche de transférer la compétence entretien des chemins ruraux au titre des compétences facultatives soit d'une communauté de communes soit d'une communauté d'agglomération. Cela ne rentre pas évidemment dans le groupe

de compétences "voirie d'intérêt communautaire", rien n'empêche donc de transférer cette compétence.

Point de vue de M. Pillet, association des ingénieurs territoriaux :

Il était prévu dans les textes que les chemins ruraux devaient être classés dans le domaine des communautés urbaines. Par décrets successifs, ce transfert a été reporté *sine die*. Il faut dire que ces chemins ne représentent pas le même intérêt que les voies affectées à la circulation en général (piétons, deux-roues,...)

• *Question de M. Broze, vice-Président de la communauté de communes Auzartis :*

Faut-il s'attendre à ce que les communautés de communes qui se sont lancées dans ce type de compétence voient leurs pratiques, qui sont diverses, remises en cause par un prochain texte réglementaire ou législatif ?

Réponse de M. Pierre Hérisson, sénateur-maire de Sévrier :

Pour préciser mon propos introductif, il ne s'agit pas de remettre en cause les principes communautaires. À l'évidence, nous n'avons pas de réponse précise à tous les problèmes. Le législateur pourrait préciser certaines choses.

QU'EST-CE QUE LA VOIRIE, QUE RECOUVRE CETTE NOTION ?

par Bruno Gouesclou

DGCL

La démarche est de présenter dans un premier temps la voirie, de contribuer à définir les critères de l'intérêt communautaire et sur ce fondement, même si déjà les présentations faites des différentes communautés ce matin ont été claires, de définir une sorte de méthodologie permettant d'approcher ce qu'est l'intérêt communautaire, et de passer de cela à la définition claire et précise du bloc de compétences qui doit être transféré.

Les textes ne nous aident pas beaucoup pour définir l'intérêt communautaire. Le seul texte qui existe est l'article L. 111-1 du code de la voirie routière. Il faut retenir les besoins de la circulation terrestre. Pour nous, seraient à transférer les voies publiques relevant de la commune, et relevant de son domaine privé, à savoir les chemins ruraux. En sont exclues les voies relevant du code civil, c'est-à-dire les voies privées, fussent-elles affectées à la circulation publique.

Ceci étant, les éléments de la voirie ne sont toujours pas définis. Il faut se reporter à la jurisprudence pour déterminer ce qui entre dans le champ de la voirie.

- la chaussée ;

- les dépendances : accotements, terre-plein, la bande cyclable, les bandes d'arrêts d'urgence, les ponts, fossés, talus, talus de remblai, de déblai, les terrains contigus à la voie publique et à des passages, arcades, arceaux, cornières, caves et galeries sous la voie publique, les murs de soutènement des chaussées, les glissières, les arbres plantés sur un talus ou en bordure d'une voie publique, les appareils de signalisation routière, les trottoirs, les égouts, les espaces nécessaires à l'entretien des voies, les refuges créés pour le passage des véhicules, les aires de repos et de service, les carrefours et giratoires.

Au titre des ouvrages situés dans l'emprise de la voie publique, feraient également partie de la voie publique, lorsque les installations et ouvrages sont situés dans l'emprise de cette voie et sont affectés au besoin de la circulation, les ouvrages souterrains définis ainsi que leur utilisation, par la jurisprudence :

- les égouts destinés à l'évacuation des eaux usées et pluviales, les caves et galeries lorsqu'elles ont été édifiées postérieurement à l'édit de Moulins de 1566 ou lorsqu'elles ont été creusées avant la création de la voie publique, les parkings souterrains, les murs de soutènement lorsque l'ouvrage est implanté

sur le domaine public et qu'il contribue à la protection des usagers, les objets, appareils ou ouvrages implantés sur l'emprise de la voie : soit les bornes et panneaux de signalisation, les candélabres, corbeilles à papiers, les appareils de signalisation automatique, les terre-pleins, les îlots directionnels, et les passages d'eaux lorsqu'ils assurent le passage entre deux voies publiques et qu'ils comportent des aménagements particuliers.

Lorsqu'il y a transfert dans le cadre de l'intercommunalité, c'est l'ensemble de ces éléments constitutifs des voies qui sont transférés. Or nous observons à la lecture des statuts communautaires, un certain "tronçonnage" dans les modalités d'exercice de certaines compétences. Pour nous ces éléments ne sont pas sécables, et ce, au nom de la cohérence de gestion.

Avant d'arriver à l'intérêt communautaire, nous avons dressé un tableau des autres compétences qui intéressent les différentes communautés :

Intérêt

communautaire

	Création, aménagement et entretien de la voirie	
	Création, aménagement et gestion de parcs de stationnement	
	Signalisation	
	Communauté urbaine	
	Obligatoire	
Article L.5215-20-1-1 CGCT		Obligatoire
Article L.5215-20-1-1 CGCT		Obligatoire
Article L.5215-20-1-1 CGCT		

Communauté d'agglomération		Optionnelle ou facultative
----------------------------	--	----------------------------

Intérêt communautaire	Optionnelle ou facultative
Intérêt communautaire	

Communautés de communes	Optionnelle ou facultative
Intérêt communautaire	

Pour nous, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, forme un bloc insécable.

Il n'aurait pas de sens de les séparer.

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

Deux critères paraissent pouvoir présider à la détermination de l'intérêt communautaire des voies situées sur le territoire de la communauté :

Le caractère structurant de la voie et le rôle de la voie dans le développement économique du territoire.

À partir de ces critères, on établit une liste des voies.

QUELLE PRATIQUE À TRAVERS LES STATUTS ?

par Vincent Niquet

DGCL

Parmi les 50 statuts des communautés d'agglomération étudiés, on voit un antagonisme apparaître entre l'intérêt communautaire défini, comme le souhaite la DGCL, à partir de critères objectifs et en tenant compte des projets que s'assignent les EPCI, trop souvent ignorés, et la pratique de nombreux élus qui préfèrent opter une reconnaissance au cas par cas en refusant d'entraver l'avenir de l'intercommunalité. Ainsi on constate, une communauté d'agglomération, qui a ressenti le besoin de préciser les objectifs qui ont présidé au choix des critères généraux de détermination de l'intérêt communautaire en traçant une ligne de partage entre la commune et les compétences exercées par la communauté, au nom d'un principe de subsidiarité.

À l'inverse on trouve de nombreuses CA qui s'orientent vers une définition assez vague, quand il y en a une, de l'intérêt communautaire au nom du flou des textes. Cela permet de se réserver une marge de manœuvre.

Concernant la voirie, la cohérence est un souci pour de nombreuses communautés.

Pour définir l'intérêt communautaire de la voirie à partir de critères précis, on trouve les voies assurant la liaison entre les communes et les pôles de développement, des voies de desserte des entreprises, des voies de contournement, des voies qui sont concernés par des flux importants.

Les collectivités déterminent des seuils quantitatifs au-delà desquels la voirie est susceptible d'être reconnue comme étant d'intérêt communautaire. Elles prennent en compte le nombre de véhicules/jours.

On trouve aussi des voies qui facilitent la politique des transports ou la prise en compte des cyclistes.

On trouve aussi des divergences dans la définition donnée à la voie et une hétérogénéité dans la définition de l'emprise de la voie. Ainsi la voirie transférée à la communauté peut comprendre la chaussée proprement dite, soit également des éléments des abords de la chaussée.

Pour les élus, un transfert global de toutes les installations qui sont associées aux voies publiques d'intérêt communautaire est difficile pour des raisons techniques ou financières.

L'intervention de la communauté d'agglomération tend à se justifier si elle est susceptible d'apporter une plus-value ou de contribuer au financement des travaux de telle sorte que l'on voit beaucoup de conventions passées entre les communes et la communauté d'appartenance. Ou alors un recours au fonds de concours qui s'exerce dans les deux sens, de l'EPCI vers les communes ou des communes vers l'EPCI. C'est une pratique courante qui vaut aussi pour les communautés urbaines. Elle a été critiquée par la Cour des Comptes.

SÉANCE DE QUESTIONS

• Question :

Concernant la gestion des égouts, où passe la frontière entre l'option voirie et l'option assainissement ?

Réponse de M. Pillet, association des ingénieurs territoriaux :

Lorsque l'on parle des égouts, il s'agit de l'assainissement pluvial, car l'assainissement eaux usées ne dépend pas de la voirie lorsque vous avez un système séparatif.

• Question de M^{me} Brachet :

Qu'est-ce que la voirie pour la communauté urbaine de Lyon ?

Réponse de M. Pillet, association des ingénieurs territoriaux :

Le domaine public routier contient les chaussées et les dépendances, soit les éléments propres nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers.

Or la fragmentation de la gestion du domaine rend difficile la prise de décision et dilue les responsabilités. En cas d'inondations, qui sera responsable : la commune qui gère les trottoirs ou la communauté qui gère les chaussées ?

Il faut essayer de rendre les blocs insécables. Il faut bien associer chaussée et dépendances. La coordination n'en sera que meilleure. C'est souvent la communauté qui est responsable du défaut d'entretien s'il y a un accident (par exemple un nid de poule dans la voie), non le maire, titulaire du pouvoir de police, sauf s'il y a eu faute.

• Question de M^{me} Brachet, mission intercommunale AMF :

Monsieur Niquet, vous avez évoqué les fonds de concours, or selon le CGCT et la loi démocratie de proximité les fonds de concours ne peuvent être admis que pour les groupes de compétences qui relèvent de la communauté mais en dehors

de ce qui est reconnu comme étant d'intérêt communautaire, donc si une voirie est reconnue d'intérêt communautaire, comment peut-il y avoir versement de fonds de concours ?

Réponse de M. Niquet, DGCL :

Tout à fait d'accord, il n'y a pas versement de fonds de concours des communes vers les EPCI, même si on le trouve dans certains statuts d'EPCI. C'est illégal. Il n'y a de versement des EPCI que vers les communes membres. Dans l'ancien code, il y avait la notion de fonds de concours basée sur l'intérêt commun, ce qui était confondu avec l'intérêt communautaire. La législation a changé avec la loi démocratie de proximité, mais sans donné de définition de l'intérêt communautaire. Il ne faut pas tomber dans certains travers, vu dans certains statuts. C'est pour cela qu'il faut selon nous exercer les compétences création, aménagement et entretien en même temps et non les scinder entre différentes autorités. Le principe d'exclusivité doit jouer selon lequel, lorsque l'on a transféré une compétence à un établissement public, c'est à lui seul de l'exercer. Sinon, bien sûr, la commune qui conserve l'entretien se verra attribué des fonds de concours par l'EPCI. Parfois, on voit même des EPCI qui vont faire de l'entretien ou de l'investissement alors qu'ils n'ont même pas la compétence ! Tout cela est malsain.

• *Question :*

Actuellement en réflexion pour le transfert de compétences à notre communauté de communes et sachant que nous avons beaucoup de petits hameaux isolés de 20 kilomètres et reliés par des voies, nous nous posons la question de savoir si l'on peut simplement prendre la compétence entretien au titre de la compétence voirie, puisqu'il est hors de questions pour ces petites collectivités de création ou d'aménagement d'ouvrages d'art ?

Réponse de M^{me} Brachet, mission intercommunale AMF :

Rien ne vous empêche de mettre dans la compétence "création, aménagement et entretien" et de ne faire que de l'entretien, si vous n'avez pas de voies à créer.

• *Question de M^{me} Nicolas, communauté urbaine du Grand Nancy :*

La question de l'entretien a été évoquée tout à l'heure, qu'en est-il du nettoyage et du transfert du personnel à propos du nettoyage ?

Réponse de M. Pillet, association des ingénieurs territoriaux :

À la communauté urbaine de Lyon, le nettoyage fait partie des compétences qui ont été transférées. Ce n'est pas le cas

pour toutes les communautés. Selon la jurisprudence du Conseil d'État à propos du nettoyage d'un marché dans une commune appartenant à la communauté urbaine, la tendance serait plutôt pour la compétence communautaire ; le nettoyage faisant partie de l'entretien normal des voies.

Réponse de M. Gouesclou, DGCL :

La question n'est toujours pas tranchée notamment pour les autres collectivités dans la mesure où l'on reste sur le fondement d'une disposition du CGCT selon laquelle le pouvoir de police administrative du maire concerne la sécurité et la commodité du passage ce qui comprend le nettoyage ce qui est fondamentalement différent de l'entretien, relatif au gros œuvre. Cet arrêt du Conseil d'État ne règle pas tout.

• *Question de M. Rouland, communauté de communes en Charentes :*

Qu'en est-il exactement du transfert des charges à opérer commune par commune en fonction des décisions qui sont prises et correspondant aux dépenses que supportait chaque commune la dernière année où elle a assuré cette compétence ? Le principe du transfert des charges correspondant au transfert des compétences est-il valable ?

Réponse de M^{me} Brachet, mission intercommunale AMF :

Concernant le transfert de charges, l'évaluation des charges est complexe. En témoignage, je peux vous dire que le principe qui veut que le transfert de charges soit évalué et corresponde exactement à ce que la commune transfère à la communauté concerne les situations où se met en place la taxe professionnelle unique. Les charges sont évaluées d'après ce qu'elles représentaient dans les budgets communaux l'année précédant l'instauration de la taxe professionnelle unique soit dans les trois derniers comptes administratifs précédant l'instauration de la taxe professionnelle unique. Cette méthode d'évaluation n'est pas adaptée concernant la voirie dans la mesure où les travaux de voirie ne sont pas faits régulièrement tous les ans. Si on se base sur le dernier budget, on pénalise les communes qui vont livrer une voirie toute neuve à la communauté et au contraire à favoriser les communes qui vont livrer une voirie dégradée.

Si les voiries sont à peu près toutes dans un état comparable, on peut évaluer au mètre linéaire. La DDE peut intervenir. Sinon, on peut évaluer en fonction des investissements faits chaque année sur la voirie. Cela est plus juste. Il faut faire un procès-verbal de l'état de la voirie. Des modèles sont disponibles à l'AMF.

II^e PARTIE

LES INCIDENCES DU TRANSFERT "VOIRIE" SUR LES PARTAGES DE POUVOIR ET DE RESPONSABILITÉ ENTRE LE MAIRE ET LE PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ

par Daniel Hoeffel

Président de l'association des maires de France

Je vous remercie d'être venus si nombreux à l'occasion de cette réunion organisée par la mission intercommunalité et consacrée à un thème qui, dans notre vie pratique est essentiel, puisqu'il s'agit de l'intercommunalité et de la voirie. Cela prouve d'une manière générale que beaucoup de questions concrètes restent posées dans la mise en œuvre de l'intercommunalité et il appartient à notre commission et à l'AMF d'être à votre disposition, d'être à vos côtés pour nous permettre d'avancer dans la clarté et d'éviter un maximum d'écueils pratiques. Je remercie Pierre Hérisson d'avoir été là ce matin pour, au nom du bureau de l'AMF, ouvrir cette journée.

La voirie constitue une compétence essentielle à laquelle les conseils municipaux en général sont très attachés. C'est aussi une compétence qui coûte cher. Et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle beaucoup de communes ont d'ores et déjà décidé de transférer la compétence voirie à l'échelon intercommunal. La plupart des communautés d'agglomération l'ont déjà intégré en tant que compétence et près de la moitié des communautés de communes également.

Mais ce transfert n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés. Vous avez déjà dans le débat de ce matin et à travers les exposés qui ont été présentés vous avez pu le mesurer. Nous tenons dans notre quête de réponse à votre attente à nous appuyer au maximum sur des témoignages concrets, sur l'intervention d'experts juridiques, pour qu'à partir de ces exemples concrets, nous puissions progressivement déterminer une ligne de conduite et permettre aux communautés de communes de s'inspirer de ce qu'on déjà vécu les autres communautés.

Ce matin, les intervenants se sont attachés à cerner la consistance exacte de ce qu'est la compétence voirie d'intérêt communautaire et nous le savons, chaque fois qu'il s'agit de définir l'intérêt communautaire, que ce soit à propos de la voirie ou que ce soit à propos de d'autres équipements, on bute sur un

certain nombre de difficultés que nous avons d'ailleurs vécu, et en tant que rapporteur je l'ai vécu, au cours du débat parlementaire de 1999 sur l'intercommunalité.

Nous nous sommes efforcés à plusieurs reprises d'apporter dans la loi une définition précise de la notion d'intérêt communautaire, et après plusieurs heures de débat nous sommes arrivés à la conclusion que toute définition à travers la législation ne résoudrait pas forcément les problèmes et que mieux valait laisser un maximum de latitude aux EPCI pour arriver à une approche adaptée si possible aux réalités du secteur couvert par l'EPCI; et je suis certain que ce matin le débat sur ce point a été intéressant. Cet après-midi il s'agit d'aborder un sujet qui n'est pas moins délicat; c'est celui des partages des pouvoirs et des responsabilités sur ce plan entre les maires et les Présidents de communauté. Mais là encore, les experts et les juristes nous l'expliquerons, il n'y a probablement pas de réponse unique et de réponse précise susceptible de s'appliquer de la même manière dans tous les cas.

L'appréciation du juge étant probablement de nature là aussi à donner un certain nombre de compléments dans cette définition.

Je vais donc m'arrêter en cet instant pour donner la parole à ceux qui vont introduire le débat, un débat qui je crois est nécessaire, et qui vous permettra tout au long de la discussion de cet après-midi de nous permettre ensemble d'approcher d'une définition et d'une réalité dont j'espère que tous les EPCI sauront tirer un maximum de profit. Et dans cette attente, merci encore au nom de l'AMF d'être venus si nombreux et sachez qu'au-delà des journées que nous organisons, nous restons avec notre service intercommunalité que dirige M^{me} Brachet à votre entière disposition pour permettre de faire franchir des étapes nouvelles à l'intercommunalité, qui nous le savons tous, restera de plus en plus dans l'avenir la réponse pratique à beaucoup de nos problèmes

QUELLE EST L'ÉTENDUE DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ OU DE SON CONSEIL EN MATIÈRE DE GESTION ET DE CONSERVATION DES VOIES ?

par Yvon Goutal
Avocat à la Cour

La répartition des compétences entre les deux conseils ou autorités délibérantes n'est guère mieux définie que l'intérêt communautaire. Le problème est de coordonner des textes qui prétendent régler la question et les difficultés. Il y a des contradictions.

Il convient tout d'abord de faire le point sur les textes existants avant de voir les conséquences en termes de responsabilités.

I - L'ÉTAT DU DROIT : LES TEXTES EN PRÉSENCE

Les dispositions de référence sont, en droit commun :

• L'article L.111-1 du code de la voirie routière qui dispose :
« 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. »
Le code ne parle pas de voirie intercommunale

• L'article L.2213-1 du CGCT qui prévoit que :
« Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales., les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations [...] »

• Les dispositions relatives aux communautés urbaines et aux SAN :

– Les communautés urbaines :

La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 a introduit l'article L.5215-28 du CGCT qui énonce que les communautés urbaines bénéficient d'une affectation de plein droit « des immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération [...] dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté ».

Elle est propriétaire de sa voirie

– Les SAN :

De même, la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983, codifiée à l'article L.5333-7 du CGCT, dispose qu'une communauté ou un syndicat d'agglomération nouvelle peut bénéficier d'une affectation des biens meubles et immeubles faisant partie du domaine public des communes dans la mesure où ces biens sont nécessaires à l'exercice de ses compétences.

Cependant, si une procédure facultative de transfert de propriété est prévue pour les biens communaux, « la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est propriétaire des biens du domaine public quelle ou qu'il acquiert ou crée dans l'exercice de ses compétences ».

La combinaison des compétences :

Dans un avis du 18 novembre 1986, le Conseil d'État a considéré, à propos d'une communauté urbaine, « que les pouvoirs attribués aux maires par les articles 119 et 120 de la loi du 22 juillet 1983 en matière de coordination des travaux ont pour principal objet la commodité de l'usage des voies publiques et ne sauraient dès lors être rattachés à la police de la conservation » (cité in *Le Code de la voirie routière*, éd Litec, 1994). On a transféré la gestion, mais le maire reste chargé de la police de la circulation.

Il est généralement admis que cette interprétation a été confirmée par la formation contentieuse du Conseil d'État en 1988 (CE, 13 mai 1988, Cne de Coudekerque-Branche, Rec. tables, p. 567).

C'est dans ce contexte juridique que la loi n° 879413 du 22 juin 1989 introduit postérieurement l'article L.141-12 au sein du CVR qui énonce 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 ». Cette disposition vient de contredire la position du Conseil d'État.

La question de la propriété

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 (articles 71 et 73) énonce que les communes membres d'une communauté de villes ou d'une communauté de communes peuvent « transférer en tout ou partie, à cette dernière, certaines de leurs compétences et les équipements ou services publics utiles à l'exercice de celles-ci ».

En dernier état, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, codifiée à l'article L.5211-17 du CGCT, dispose que le transfert de 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. 132 1-1 et des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 [...] ».

Or, le premier alinéa de l'article L.1321-2 énonce :

« 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 lieu et place du propriétaire. »

Telles sont les dispositions législatives intervenues dans le domaine de l'intercommunalité qui fixent, non sans ambiguïté et contradiction, le régime juridique de la voirie intercommunale.

Et telles sont les dispositions qui doivent nous aider à définir cette répartition des compétences

Une synthèse en a été proposée par une réponse ministérielle du 9 août 2001 qui énonce, à propos du transfert de la compétence voirie :

« Pour l'exercice de cette compétence, les pouvoirs consentis aux EPCI sont limités à la création de voies nouvelles, à l'aménagement des voies existantes et à la gestion du domaine considéré (entretien et conservation). En revanche, les compétences transférées ne recouvrent pas les pouvoirs du maire inhérents à la police de la circulation [...]. S'agissant des dépendances des voies communales tels que les trottoirs, fossés, caniveaux, parapets, murs de soutènement, ces ouvrages font partie intégrante des voies auxquelles ils se rattachent. Leur construction, aménagement ou entretien relèvent de l'EPCI dès lors que celui-ci agit dans le cadre de sa compétence propre. Cette compétence n'exclut pas l'intervention possible du maire de la commune concernée, notamment par la prise de mesures réglementaires de police, pour des raisons tenant à la commodité et à la sûreté du passage sur les dépendances des voies en cause. » (QE Sénat n° 32283, JO Sénat, 9 août 2001).

On peut ne pas partager cette lecture, qui semble omettre totalement l'article L.141-12 du code de la voirie routière. On sait pourtant que cet article est pris en compte par l'administration centrale.

Ainsi était-il répondu, à propos du classement par un EPCI de réseaux implantés sur le domaine public communal :

« Il convient de préciser que les travaux affectant le soi et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances doivent être exécutés dans le respect, notamment, des dispositions relatives à la coordination des travaux exécutés sur les voies publiques, en application des articles L.115, L.141-10 et L.141-11 et, le cas échéant, L.141 12 du Code de la voirie routière. » (QE Sénat, JO Sénat, 25 avril 1996, p. 1018).

Relever une contradiction - au moins apparente est aisée: pour autant, il est difficile de proposer une lecture alternative univoque, le droit existant étant tout à la fois parcellaire et contradictoire.

II - UN DROIT PARCELLAIRE ET CONTRADICTOIRE

Revenons sur le premier article.

A. L'article L. 111 -1 du CVR

Dans un premier temps, le postulat posé par l'article L.111-1 du CVR selon lequel il n'existe une voirie que dans le patrimoine de l'État, des départements et des communes, est démenti. En effet, il est constant qu'il peut exister une voirie intercommunale: les communautés urbaines et les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle se sont vus reconnaître un droit de propriété qui peut notamment concerner la voirie (articles L.5215-28 et L.5333-7 du CGCT).

De même, le code de la voirie routière ne fait pas mention d'une voirie régionale. Pourtant, la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 (article L.4433-24-1 du CGCT) en transférant la propriété des routes nationales aux régions d'Outre-mer a créé une telle voirie.

Ainsi la liste établie par l'article L.111-1 du CVR ne peut être considérée comme exhaustive.

Pour autant, parce qu'elle n'intègre pas la voirie intercommunale, elle crée une incertitude et renforce l'idée selon laquelle

la voie "communautaire" resterait une voie "communale d'intérêt communautaire".

B. De l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 1986 à l'article L.141-12 du CVR

1. Le contexte juridique en 1986

Dans son avis de 1986, à propos des communautés urbaines, le Conseil d'État énonce que la police de la circulation n'est pas une compétence transférée au Président de la communauté urbaine, contrairement à la police de la conservation.

Cette solution illustre alors l'état du droit tel qu'il était en 1986, héritier d'une jurisprudence classique le propriétaire de la voirie, la communauté urbaine, dispose de la police de la conservation et de la gestion, le maire demeure compétent en matière de police de la circulation.

Cette division entre le propriétaire, titulaire du pouvoir de gestion, et l'autorité de police est une division classique.

On retrouve un schéma similaire à propos des routes départementales et nationales traversant les agglomérations: le département ou l'État est propriétaire et, de ce fait, son président ou son représentant dispose de la compétence de gestion alors que le maire, en vertu de l'article L. 2213-1 du CGCT, est compétent en matière de police de la circulation.

C'est ce même schéma que résume la réponse ministérielle d'août 2001.

Pourtant, malgré la réaffirmation de ce schéma en 2001, il convient désormais de prendre en compte l'insertion, en 1989, de l'article L.141-12 au sein du CVR.

2. L'intervention de l'article L.141-12 du CVR

Comme nous l'avons vu, l'article L.141-12 dispose 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 ».

Est-ce que le maire a plus de pouvoir à l'égard de la voirie intercommunale que le président du conseil général à l'égard de la voirie départementale? Là est toute la question.

Il convient dès lors de lister les compétences "dévolues par" le CVR.

Différents articles du CVR sont concernés. On relèvera notamment :

- les articles L.113-1 et suivants relatifs à l'utilisation du domaine public routier (et plus spécifiquement l'utilisation privative) ;
- les articles L.116-1 et suivants et, pour la voirie communale, l'article L.141-2, relatifs à la police de la conservation ;
- les articles L.141-3 et suivants relatifs à la détermination de l'assiette des voies...

Il risque d'y avoir des problèmes pratiques, notamment en cas d'alignement. Est-ce de la création communale ou communautaire? Cet article L.141-12 n'aurait pas eu pour conséquences de transférer la compétence travaux au maire.

Nous examinerons successivement les solutions qu'ils suscitent. Il faudrait mettre le code de la voirie routière et le CGCT en concordance.

a. Le transfert certain du pouvoir de conservation et d'Administration

L'article L.141-2 du CVR énonce expressément :

« Le maire exerce sur la voirie communale les attributions mentionnées aux 1^{er} et 50 de l'article L. 122-19 du Code des communes [article L.2122-21 du CGCT]. »

Et l'article L.2122-21 du CGCT dispose :

« Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier :

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; [...] ».

Sur ce fondement, le maire exerce les pouvoirs de gestion du domaine routier de la commune, c'est-à-dire les pouvoirs de conservation et d'entretien.

Corrélativement à ce pouvoir de gestion, les communes doivent assumer les dépenses d'entretien des voies communales.

La première compétence transférée au président de l'EPCI est donc la compétence de gestion et de conservation des voies, ainsi que les obligations financières induites par elle.

Ce transfert est de plus confirmé par l'application de l'article L.1321-2 du CGCT qui dispose explicitement que l'EPCI bénéficiaire de la mise à disposition « possède tous les pouvoirs de gestion ».

b. La détermination de l'assiette des voies

Les articles L.141-3 à L.141-6 du CVR attribuent de manière autonome des compétences au conseil municipal en matière de classement et déclassement des voies communales ainsi que pour l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, l'ouverture, le redressement et l'élargissement des voies.

Ce transfert ne pose pas de difficultés lorsque l'établissement (par exemple communauté urbaine) est propriétaire de la voie : il semble logique qu'en tant que propriétaire, le président de l'EPCI puisse mettre en œuvre les procédures d'expropriation, de vente ou d'achat nécessaires à l'ouverture ou au redressement des voies.

Il en va différemment lorsque l'EPCI n'est pas propriétaire :

– Il est difficile – mais pas impossible – de concevoir qu'il puisse acquérir des terrains dont il ne pourra pas être propriétaire.

– Il est encore plus difficile de répondre aux questions que la mise en œuvre de cette division suscite.

Cette question sera abordée de nouveau lorsque seront traitées les incertitudes nées de la dichotomie propriétaire – gestionnaire.

c. Le transfert contesté de la police de la circulation

L'article L.141-12, en ce qu'il tend à transférer au président de l'EPCI certains éléments du pouvoir de police de la circulation, suscite d'importantes controverses.

Il en va ainsi notamment pour la détermination de la personne publique compétente en matière de coordination de travaux. C'est en effet le CVR, et plus précisément les articles L.141-10 et L.141-11, qui régissent la compétence donnée au maire pour la coordination et les modalités d'exécution des travaux exécutés sur les voies communales.

Aussi, trois ans après l'avis du Conseil d'État, le législateur semble-t-il considérer que la coordination des travaux, élément du pouvoir de la police de la circulation, est désormais exercée par le Président de l'EPCI.

Certains auteurs conservent un silence prudent sur cette question (Michel Degoffe dans le *Code pratique de l'intercommunalité*, éd Le Moniteur, 2001; M. Degoffe et J.-D. Dreyfus, « Transfert de compétences et conventions dans le droit de l'intercommunalité », *AJDA* 2001, p. 807).

Certains encore l'évoquent, sans prendre position :

« Le ministère de l'Intérieur considère que les voies transférées à l'EPCI demeurent soumises aux pouvoirs de police du maire [...]. Il en serait de même en matière de coordination de travaux. Ainsi, en aucune façon, le président d'une communauté ne disposerait d'un pouvoir de police sur les voies dont il a la charge dans la mesure où la police administrative ne se délègue pas. Pourtant, l'article L. 141-12 du code de la voirie routière prévoit 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". Quelles que soient ces divergences d'interprétation, il en résulte en pratique une nécessaire collaboration entre les maires des communes membres et le président du groupement de communes, afin que leurs pouvoirs respectifs, aux premiers la police de la circulation, au second la gestion du domaine, s'exercent de manière harmonieuse et efficace dans l'intérêt général. » (J.-B. Le Verre, « Intercommunalité : le transfert des compétences de voirie », *JDM*, juin 2002, p. 2).

D'autres militent en faveur d'un transfert global des compétences de la commune vers l'EPCI :

« Les EPCI ont désormais la double compétence police administrative-police de la conservation du domaine public. » (J.-C. Videlin, « Les biens des établissements publics de coopération intercommunale », *AJDA* oct. 2001, p. 829).

De même, le Doyen Jean Dufau, de manière implicite, milite pour ce transfert global en énonçant que :

« en vertu de l'article L. 141-12 du code de la voirie routière, au cas où il existe un établissement public de coopération intercommunale, les attributions dévolues au maire et au conseil municipal par les dispositions du présent code - dont l'octroi et le refus tant des permis de stationnement que des permissions de voirie - sont exercées le cas échéant par le président et par l'assemblée délibérante de l'établissement public » (J. Dufau, *Le domaine public*, éd le Moniteur, 2001, p. 388).

La position inverse est également soutenue. Avec prudence parfois :

« Si la communauté [d'agglomération] reçoit compétence en ce domaine, elle ne peut exercer pour autant la police de la circulation (permis de stationnement ni coordonner les travaux affectant le soi. Ce dernier point peut être discuté car il n'est pas très cohérent avec la compétence d'entretien dont la communauté peut être chargée. » (Christian Debouy, in *JCL collectivités territoriales*, Fasc 261)

Plus nettement :

« Or, les pouvoirs attribués au maire en matière de coordination de travaux ont pour objet principal la commodité des voies publiques. Il s'ensuit que la coordination des travaux n'est pas transférée au président de la communauté » (article AMF : les compétences des EPCI en matière de voirie, 19 juin 2001).

Ou encore : « Notons qu'il n'existe pas de voirie intercommunale et que le maire de la commune concernée conserve ses pouvoirs de police sur la voirie

créée, aménagée ou entretenue par un EPCI » (Le guide de l'intercommunalité, Courrier des maires).

De même, Marie-Odile Avril écrit :

« [...] la question s'était en effet posée de savoir si la coordination se rattachait plutôt à un pouvoir de police de la circulation ou à un pouvoir de conservation du domaine. Or, le Conseil d'État (section de l'intérieur) dans un avis du 18 novembre 1986, a considéré "que les pouvoirs attribués aux maires par les articles 119 et 120 de la loi du 22 juillet 1983 en matière de coordination des travaux ont pour principal objet la commodité de l'usage des voies publiques et ne sauraient dès lors être rattachés à la police de la conservation". » (Le Code de la voirie routière, éd Litec, 1994).

Enfin, plus proche de nous, la réponse ministérielle du 9 août 2001 dispose que « les compétences transférées ne recouvrent pas les pouvoirs du maire inhérents à la police de la circulation [...] » (QE sénat, n° 32283, JO Sénat, 9 août 2001).

Au fond, la divergence peut s'expliquer par une ambiguïté qui affecte l'article L.141-12. Ce dernier prévoit un transfert des compétences "dévolues par" le code de la voirie routière.

On peut alors adopter deux lectures différentes.

La coordination des travaux est certes confiée au maire par l'article L. 115-1 du CVR ; ce qui, sans autre interrogation, conduit à la classer dans la catégorie des compétences "dévolues par" le CVR et donc à la transférer à l'EPCI (J. Dufau, J.-C. Videlin).

Mais, il est également envisageable de soutenir que l'on n'a pas attendu le CVR pour reconnaître au maire, autorité de la police de la circulation, le soin de coordonner des travaux qui affectent la sécurité (CE, Avis, 18 nov. 1986). Cette compétence serait donc simplement "rappelée par" ou "déduite par" le CVR et non "dévolue par" (c'est-à-dire "attribuée par" selon le dictionnaire) ce texte. Ce qui justifierait alors qu'elle ne fût pas transférée à l'EPCI.

La même difficulté est rencontrée s'agissant des compétences du maire autorisant l'utilisation privative du domaine public.

On distingue traditionnellement deux modes d'occupation privative du domaine public : le permis de stationnement, qui relève de l'autorité administrative chargée de la police de la circulation, et la permission de voirie, de la compétence de l'autorité chargée de la police de la conservation.

Ces deux modes d'utilisation privative de la voie publique sont régies par les articles L.113-1 à L.113-7 du CVR.

Pourtant, si le code de la voirie routière fait référence aux deux fondements, permission et permis, la compétence du maire pour délivrer des permis de stationnement découle également de l'article L.2213-1 du CGCT :

Ainsi Jean Dufau souligne-t-il que « la compétence pour délivrer les permis de stationnement est réservée à l'autorité administrative chargée de la police de la circulation sur la dépendance domaniale considérée. Ce principe est bien exact en ce qui concerne les voies publiques. » (J. Dufau, Le domaine public, éd le Moniteur, 2001, p. 386).

Est-ce à dire que la compétence en matière de permis de stationnement, dès lors qu'elle procède du CGCT, ne serait pas dévolue au président de l'EPCI ?

Le fait que le maire conserve sa compétence pour délivrer des permis de stationnement est contesté par une partie de la doctrine.

En effet, pour Jean Dufau, « en vertu de l'article L. 141-12 du Code de la voirie routière, au cas où Y existe un établissement public de coopération intercommunale, les attributions dévolues au maire et au conseil municipal par les dispositions du présent code – dont l'octroi et le refus tant des permis de stationnement que des permissions de voirie – sont exercées le cas échéant par le président et par l'assemblée délibérante de l'établissement public. » (J. Dufau, Le domaine public, éd le Moniteur, 2001, p. 388).

D'autres auteurs, précédemment cités, considèrent, qu'en l'état actuel du droit, le maire conserve ses compétences en matière de police, tout en soulignant le manque de cohérence du dispositif : « Si la communauté [d'agglomération] reçoit compétence en ce domaine, elle ne peut exercer pour autant la police de la circulation (permis de stationnement) ni coordonner les travaux affectant le sol. Ce dernier point peut être discuté car il n'est pas très cohérent avec la compétence d'entretien dont la communauté peut être chargée. » (Christian Debouy, in JCL collectivités territoriales, Fasc 261).

On retrouve donc, mutatis mutandis, la difficulté rencontrée s'agissant de la coordination des travaux, à une réserve près.

S'agissant du permis de stationnement, une seconde disposition milite en faveur du transfert de compétence : l'article L.1321-2 du CGCT dispose explicitement que la personne publique bénéficiant de la mise à disposition « peut autoriser l'occupation des biens remis »

3. L'incertitude liée au refus du transfert de propriété

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, comme la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, ne consacre pas le transfert du droit de propriété des communes vers les EPCI, communauté de communes ou communauté d'agglomérations.

Alors que 17 ans auparavant, le législateur avait organisé le transfert de propriété obligatoire du domaine public au profit de la communauté urbaine, en 1999, il précise que, si les biens nécessaires à l'exercice des compétences d'un EPCI doivent être obligatoirement transférés à l'EPCI, cette obligation ne doit pas porter atteinte au droit de propriété des collectivités locales.

Sur ce fondement, le régime de droit commun adopté pour le transfert de biens est celui de la mise à disposition.

Ce régime est régi par les articles L.5211-17 et L. 1321-2 du CGCT.

Aux termes de ces deux textes, la personne publique est titulaire du pouvoir de gestion et assume l'ensemble des obligations du propriétaire.

L'EPCI a donc pour charge d'assumer l'ensemble des obligations du propriétaire mais se voit nier le droit de propriété.

La mise en pratique de cette dichotomie entre propriétaire et gestionnaire soulève de nombreuses questions.

L'exemple le plus symptomatique est celui du redressement des voies.

Si l'on s'en tient à une analyse textuelle de l'article L.141-12 du CVR, combiné avec l'article L.1321-2 du CGCT, la compétence pour redresser les voies, en tant qu'élément du pouvoir de gestion, est transférée au président de l'EPCI.

Dans le cadre d'un SAN, la procédure d'expropriation sera poursuivie par le président du SAN, qui deviendra propriétaire des terrains acquis et demeurera propriétaire des parcelles délaissées.

En revanche, pour une communauté d'agglomération, le président, titulaire du pouvoir de gestion, sera maître de la procédure d'expropriation. Pourtant, la communauté ne pourra devenir propriétaire des terrains, puisqu'elle ne dispose pas d'un droit sur la voirie. De même, concernant les parcelles délaissées, elle ne pourra décider leur vente puisqu'elle ne dispose pas du droit d'aliéner...

Toutes ces questions entraînent des problèmes de responsabilité.

III - LES ENJEUX EN TERMES DE RESPONSABILITÉ

A. Cumul de responsabilités

Les actes ou omissions des élus et agents d'une personne publique sont susceptibles d'engager trois types de responsabilités différentes :

- la responsabilité administrative lorsque l'activité en cause est une activité administrative ;
- la responsabilité civile personnelle des élus et des agents lorsque ces derniers se sont comportés comme des simples particuliers et ont commis une faute détachable du service ;
- la responsabilité pénale des élus ou agents, dans les cas prévus par les textes, et plus rarement de la personne morale, pour les infractions commises dans l'exercice des activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

Ces différentes responsabilités peuvent se cumuler.

Un fait peut engager la responsabilité civile personnelle de l'agent, dès lors qu'il s'analyse comme une faute personnelle ; mais la victime pourra également - à son choix - rechercher la responsabilité de l'Administration, si la faute, bien que personnelle, n'est pas « dénuée de tout lien avec le service ».

Un cumul du même type s'applique aux responsabilités administrative et pénale.

Il est constant qu'une faute pénale peut ne pas s'analyser comme une faute personnelle de l'agent, mais comme une faute de service, ouvrant à la victime une action contre l'administration (TC, 14 janv. 1935, Thépaz, *GAJA* 1996 p. 291 ; Cass, crim, 30 sept. 1998, Cts Antunes, *AJDA* 1999, p. 259).

Cette jurisprudence est particulièrement adaptée aux homicides et blessures involontaires liés à la gestion de la voirie.

B. Cumul de responsables

De manière schématique, et pour faire référence à une vieille distinction doctrinale, on peut dire que les juges retiennent plus volontiers "l'équivalence des conditions" que "la causalité adéquate".

En d'autres termes, rien ne les empêche, lorsque plusieurs personnes ont concouru, à leur manière, à la réalisation d'un dommage de retenir la responsabilité des différents intervenants. Une situation typique est celle dans laquelle le président de la communauté a négligé d'entretenir une voie, cependant que le maire, connaissant le danger né de cette première négligence, a lui-même négligé de réglementer la circulation...

Cette solution est particulièrement constante devant le juge administratif, qui offre ainsi aux victimes un large choix de

responsables, qui se répartiront entre eux, par la voie de recours croisés, la charge finale de la dette.

Le juge pénal a longtemps adopté une approche comparable, que la loi dite Fauchon du 10 juillet 2000 a tempérée.

Il appartient dorénavant au juge de distinguer, en application de l'article 121-3 du code pénal entre ceux qui ont directement causé le dommage et « les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter ».

Ces dernières sont en effet responsables pénalement « s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».

On imagine aisément que cette nouvelle distinction trouvera particulièrement à s'appliquer en matière de voirie.

Mais, d'ores et déjà, on peut pronostiquer que le juge pénal n'acceptera pas plus que par le passé de relaxer ceux qui, à un titre ou à un autre, auront manqué aux impératifs de leurs compétences. La matière est en effet marquée par le lien quasi systématique entre responsabilité et compétence, au sens juridique du terme. Pour une illustration, même dans la réforme, cf. le début du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal précité :

« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

En pratique, plusieurs élus ou agents peuvent, à des titres divers, avoir manqué aux obligations liées aux compétences qui leur sont confiées : le cumul n'entraînera, en droit, aucune décharge de responsabilité. Tous seront susceptibles de voir leur responsabilité retenue.

La confusion dans la répartition des compétences est donc, au premier chef, un facteur de risque en termes de responsabilité : ce qui confère aux incertitudes précédemment exposées une importance toute particulière.

Conclusion

Le schéma classique, qui voit coexister une voie départementale et une compétence de police du maire, en agglomération, est déjà source de complexité.

Mais au moins présente-t-il le mérite d'être relativement ancien, et borné par une jurisprudence nuancée.

La cohabitation de l'EPCI et du maire est, s'agissant de la voirie, complexifiée par un double mouvement :

1. l'article L. 142-12 du CVR tend à conférer au président de l'EPCI des compétences de police de la circulation que le président du conseil général ne détient pas.

On peut d'abord s'inquiéter de l'inefficacité de la rédaction retenue.

Et plus encore s'interroger sur la justification de ce transfert de compétence de police.

2. le CGCT dénie aux communautés d'agglomération et de communes un droit de propriété sur la voirie "d'intérêt communautaire".

Les communautés urbaines et les SAN sont pourtant mieux loties, à l'instar du département.

Et ce traitement spécifique, dont la légitimité peut échapper, est source d'une complexité aussi réelle qu'inutile.

Ne serait-il pas temps d'assumer pleinement l'existence des communautés d'agglomération et de communes et leur reconnaître, sans réserve, la propriété de leurs voies?

Et ne convient-il pas, dans le même esprit, de clarifier la répartition des compétences en matière de police de la circulation? En agglomération, le président de la communauté doit détenir plus de pouvoir au titre de la circulation que le président du conseil général n'en détient à l'égard de sa voirie?

Répondre favorablement, c'est donner à l'établissement de coopération intercommunale une mission de police que la tradition réserve au maire; mais c'est aussi simplifier considérablement une répartition des compétences des plus floues.

Répondre par la négative, en "nettoyant" par conséquent le code de la voirie routière (article L. 141-12 notamment) c'est, aussi, aller vers plus de simplicité.

Ne pas clarifier, en ne répondant pas à la question, c'est, à coup sûr, une mauvaise solution.

QUELLE EST L'ÉTENDUE DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ OU DE SON CONSEIL EN MATIÈRE DE GESTION ET DE CONSERVATION DES VOIES ?

par François Duval

Chargé de mission à la direction des routes

Nous nous sommes interrogés ce matin sur la consistance la voirie. Je crois que l'on n'a de réponse possible que par référence aux fondamentaux. Qu'est-ce que le domaine public routier et qu'est-ce que le domaine public?

Le domaine public n'a de sens en droit français que s'il y a un service public identifié.

Certes le domaine public n'est pas facile à définir en pratique, même si, intellectuellement, il est facile à conceptualiser: Le bien est-il utile à la préservation du service public de la circulation? Le bien peut être utile indirectement, car utile à la fraction de la partie du bien qui est directement utilisée par l'usager. L'accotement, la chaussée sont directement utiles, les talus qui soutiennent la route le sont indirectement. Ce raisonnement, rattaché à cette notion de service public permet d'identifier la voirie. Ainsi, le pont assure la continuité de la circulation, comme le bac autrefois. Ils font partie du domaine public routier.

Si les chemins ruraux font l'objet d'un transfert de compétences, ce n'est pas au titre "de la voirie": Si c'est une voirie transférable, c'est qu'elle est utile à l'intérêt communautaire, donc utile à la circulation générale et pas seulement aux parcelles desservies. Dès lors, il s'agit d'une voie qui supporte le service public de la circulation générale et qui doit être classée dans le domaine public communal et qui sera concernée par le transfert de compétence en tant que voie publique et non en tant que chemin rural.

Concernant les égouts, en droit administratif, un objet peut appartenir ou être géré par plusieurs personnes en fonction des services publics qui l'utilisent - c'est la superposition d'affectation.

Un ouvrage ou un réseau d'eau pluviale faisant partie du réseau de la commune est un ouvrage communal. En tant qu'il est incorporé dans la voirie routière, il fait également partie de la voie publique, car si on enlève l'égout, la voie publique s'écroule. Cela vaut aussi pour les ouvrages de France Télécom. La société n'est pas propriétaire des ouvrages de génie civil. Mais elle a un droit exclusif d'exploiter ces ouvrages (autrefois publics).

Le refus du législateur d'un transfert en pleine propriété des biens nécessaires à l'exercice de la compétence relative à la voirie d'intérêt communautaire reste peu compréhensible au juriste. Il risque de poser des problèmes dans l'avenir si la loi n'apporte pas d'éclaircissements notamment sur les compétences en cas de changement de consistance ou d'affectation du bien. Dans le cadre d'un plan d'alignement, que le Président de la communauté est compétent pour mettre en œuvre, il peut y avoir modification de l'emprise des voiries concernées par le plan d'alignement. Comment la communauté peut-elle être compétente pour modifier la consistance d'un bien qui ne lui appartient pas?

On peut essayer de donner une définition de certaines missions transférées.

L'entretien n'a pas de définition légale. Il y a des réponses jurisprudentielles qui se rattachent à la notion de défaut d'entretien normal.

L'entretien désigne la totalité des actions qui permettent de garder la voie conforme à son utilité normale. C'est un noyau dur de la gestion inhérent à la continuité du service public, ce qui justifie que les dépenses d'entretien soient obligatoires pour les collectivités.

L'aménagement va au-delà de l'entretien. Il modifie la voirie par rapport à ce qu'elle était à l'origine.

Ce n'est jamais une dépense obligatoire. Une fois la compétence transférée, la commune ne pourra pas agir par l'intermédiaire du Préfet pour que la communauté inscrive une dépense d'aménagement à son programme de travaux, alors qu'une communauté pourra se voir imposer la dépense correspondant à l'entretien minimal de sa voirie.

Créer une voirie nouvelle pose un problème ingérable en l'état actuel des textes. Qui va bénéficier des arrêts de cessibilité? La déclaration d'utilité publique, qui est la procédure permettant de procéder aux expropriations, doit avoir un "bénéficiaire" désigné. Ici, il n'est pas connu.

La police pose aussi des questions complexes. Qui est compétent pour intervenir en agglomération? La signalisation horizontale est-elle à la charge du département ou de la commune? Selon les textes, la signalisation est généralement à la charge de l'autorité titulaire du pouvoir de police.

À propos de la police de la sûreté et de la police domaniale, l'entretien comprend-il le nettoyage? Le nettoyage correspond à la police de la sûreté. Portant à défaut de nettoyage c'est le maître d'ouvrage qui sera condamné pour défaut d'entretien normal...

Les compétences se recoupent entre gestionnaires de la voie. Il faut un accord entre les parties.

La police de la circulation est-elle transférée?

Les dispositions du code de la voirie routière introduisent une grande ambiguïté. Une compétence de police est explicitement prévue dans le code la voirie routière comme étant transférée. C'est celle de la coordination de travaux. On doit admettre que la coordination de travaux fait partie de la compétence transférée en même temps que la compétence voirie.

En conclusion, force est de constater qu'il existe une voirie innommée, que le législateur devra baptiser. Elle fait partie d'un domaine public qui suppose un service public dont la responsabilité est transférée à la communauté.

LE SAVOIR-FAIRE DES COMMUNAUTÉS URBAINES EN MATIÈRE DE GESTION DE VOIRIE INTERCOMMUNALE : COMMENT S'ORGANISENT LES PARTAGES DE POUVOIRS ET DE RESPONSABILITÉ ?

par Christiane Dalmais

Direction de la voirie de la communauté urbaine de Lyon

Je vais vous montrer en quoi l'intercommunalité marche lorsqu'existe une forte volonté politique. Depuis 1968, la communauté urbaine a peu évolué.

Comment est-elle constituée?

Présentation de la communauté urbaine en chiffres :

- 1 200 000 d'habitants
- 55 communes
- 400 000 habitants à Lyon

C'est une communauté urbaine de première génération (loi 1966) qui possède la compétence "voirie et signalisation".

Elle assure trois missions principales :

- l'aménagement du réseau existant et le développement des actions relevant d'un intérêt communautaire et des enjeux de proximité;
- la conservation et la maintenance du domaine public communautaire;
- la mise en œuvre des pouvoirs de police de circulation sur le domaine communautaire, soit la signalisation horizontale et verticale.

La communauté gère ainsi 2 200 kilomètres de voirie, trottoirs zones piétonnes et pistes cyclables, 1 200 carrefours à feux, 51 caméras, 7 tunnels, 400 ponts et ouvrages et 59 000 arbres d'alignement.

Les services comprennent 640 agents sous la direction générale répartis ainsi :

- Administration - finances et gestion domaniale : 70 agents
- Études et opérations (création et aménagement) : 110 agents
- Gestion territoriale : 460 agents (répartis en 6 subdivisions)

Il faut noter que plus de 80 % des agents sont affectés à des tâches relevant du quotidien et de la proximité.

Un partenariat a été établi entre la communauté et les maires des différentes communes.

Les maires représentent un niveau pertinent de la compétence pour certaines actions conduisant à des choix budgétaires et des projets.

Concernant le budget, la compétence voirie représente un budget en 2002 de 100 millions d'euros dont 63 % pour l'investissement et 37 % pour l'entretien hors frais de personnel. Il y a 200 marchés en cours.

Depuis plusieurs années, ce budget annonce clairement la répartition des fonds qui sont consacrés plutôt à la proximité et aux actions d'intérêt communautaire respectivement pour 27 % et 36 %, soit un budget de 63 millions d'euros.

Les actions d'intérêt communautaire, pilotées par les élus communautaires, représentent un montant supérieur à 150 000 euros pour 50 d'entre elles.

Comment sont décidées ces actions?

Parmi plusieurs actions d'un montant supérieur à X euros, la communauté est véritablement la "chef de file". C'est elle qui choisit dans le stock préparé par les services qui s'assurent de leur faisabilité technique. Les maires participent à la définition du projet.

Les actions de proximité représentent 400 opérations d'un montant inférieur à 150 000 euros, soit en tout 27 millions d'euros répartis comme suit :

- 9,5 millions pour la sécurité et les pistes cyclables.
- 2,5 millions pour l'alimentation d'un fonds d'intérêt communal distribués aux maires. Le maire l'utilise librement pour une opération de voirie.
- 15 millions pour la voirie de proximité.

Une fois déterminés les objectifs et les montants des opérations, comment s'organise la gestion des chantiers?

La communauté exerce un pouvoir de conservation. Elle délivre les permissions de voirie et délivre un accord technique préalable à toute opération.

Les maires conservent leurs pouvoirs de police par le biais d'arrêtés : De coordination générale, individuel et de circulation.

Pour mener à bien ces opérations, la communauté dispose d'un outil dénommé "Chorus", afin d'optimiser la gestion de 7 000 chantiers et de coordonner 200 intervenants publics et privés, dans une optique de diminution de la gêne aux usagers.

La communauté exerce donc un double rôle :

Elle assiste les communes et elle exerce son pouvoir de conservation.

Ainsi elle enregistre chaque année les demandes du maire et des intervenants, elle établit un projet de programmation triennale des opérations, soumet ce calendrier aux maires lors de la conférence annuelle de programmation et enfin prépare l'arrêté de coordination générale.

Deux mois avant l'ouverture de chaque chantier, la communauté examine techniquement la demande de chantier, donne une permission de voirie et un accord technique et prépare l'arrêté individuel à la signature du maire.

Concernant la mise en œuvre des pouvoirs de police de circulation, les maires demandent aux services communautaires de mettre en œuvre leur pouvoir de police en application des arrêtés, provisoires ou définitifs concernant la gestion de la signalisation horizontale et verticale et la gestion des bornes mobiles. Une exception touche l'établissement des plans de feux.

La tâche de conservation et de maintenance du domaine public est communautaire. Cela recouvre les actions mettant en cause la sécurité, l'entretien, les autorisations d'occupation du domaine public et la gestion des fourreaux urbains.

En conclusion, on peut dire qu'une coordination est bien possible permettant aux maires d'exercer leurs pouvoirs au sens politique et réglementaire et qu'il y a une nécessité d'écrire les procédures, de les faire évoluer pour éviter toute frustration ou confusion.

SÉANCE DE QUESTIONS

• *Question :*

Comment gérer l'aspect qualitatif dans la demande d'aménagement de la voirie par les maires membres des communautés ?

Réponse de M. Goutal, avocat :

Cela touche au problème de la voirie. C'est-à-dire que l'on a une approche très globale de la voirie pour une question évidente de mode de transport, mais c'est aussi un élément de la politique urbanistique de la ville. Où se situe la frontière entre l'aménagement de la voirie et les aménagements complémentaires qui ne sont pas liés à la fonction de la voirie, mais qui sont plutôt un espace de vie ? Comme un trottoir par exemple. C'est un environnement esthétique. Il y a une partie de voirie pure, et une partie optionnelle, qui répond à la volonté d'un maire en particulier qui souhaite améliorer un environnement. Ce n'est pas indéfendable devant un juge.

• *Question :*

Lorsqu'un département ou une communauté de communes veut déclasser une voirie départementale pour en faire une voirie communautaire, faut-il un que ce déclassement passe par une délibération des communes membres ?

Réponse de M. Duval, ministère de l'Équipement :

Comme il n'y a pas de déclassement possible d'un domaine public départemental à un domaine public communautaire qui n'exis-

te pas, il y a passage obligé dans le patrimoine de la commune et ensuite on considère que c'est une voirie d'intérêt communautaire qui va être mise à disposition de la communauté.

M. Gouesclou, DGCL :

Oui, nous confirmons.

• *Question :*

Quand une communauté comporte très peu de personnel, quand il n'y a pas transfert de personnel, doit-il y en avoir ? La communauté d'agglomération peut-elle avoir des relations avec la commune la plus importante pour des questions de maîtrise d'œuvre ?

Réponse de M^{me} Brachet, mission intercommunale AMF :

Désormais, le transfert de compétences entraîne transfert de personnel.

Ensuite, avec la loi démocratie de proximité, s'est généralisé aux communautés d'agglomération ce qui existe déjà pour les communautés urbaines, c'est-à-dire la possibilité pour les communautés d'agglomération d'être prestataires de services pour les communes membres ou vice-versa pour les communes membres d'être prestataires de service pour les communautés d'agglomération. Cela ne dispense pas de respecter le code des marchés publics.