

Les articles L.2334-22 et L.2334-22-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que les fractions péréquation et cible de la dotation de solidarité rurale (DSR) sont réparties, pour 30% de leur montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal.

Pour les communes situées en zone de montagne ou situées sur une île qui, n'étant pas reliée au continent par une infrastructure routière, comprend une seule commune ou un seul établissement public de coopération intercommunale, la longueur de voirie prise en compte est doublée afin de tenir compte des charges supplémentaires occasionnées par ces situations géographiques spécifiques.

Les préfetures sont chargées du travail de recensement de la voirie de l'ensemble des communes. L'exhaustivité et la qualité de ce recensement sont indispensables à la fiabilité du calcul de la dotation globale de fonctionnement, à sa sécurité juridique ainsi qu'à l'égalité de traitement entre les collectivités. Ce recensement de la voirie communale nécessite un travail important de collecte de données et d'échanges avec les communes ainsi que, dans un second temps, avec la direction générale des collectivités locales. La diversité des situations individuelles rencontrées a fait, depuis plusieurs années, l'objet d'un nombre important de questions.

Par ailleurs, ce recensement évolue avec l'intercommunalisation croissante de l'exercice de la compétence voirie et ses conséquences sur le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communes.

Telles sont les raisons pour lesquelles il paraît opportun de vous adresser une instruction spécifique au recensement de la voirie communale.

La présente instruction contient des éléments de réponse aux interrogations qui nous ont le plus fréquemment été adressées lors des précédentes campagnes de recensement. Elle a donc vocation à vous servir de guide pendant le processus de collecte et d'échanges avec les communes. En outre, elle ouvre la période de recensement de cette donnée, afin que vous puissiez procéder aux contrôles et échanges nécessaires.

1. Questions fréquentes

1.1. Quelle est la voirie qu'il convient de recenser ?

L'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales précité prévoit qu'il convient de prendre en compte « *la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal* ».

De cette règle découlent les conséquences suivantes :

a) La commune doit être propriétaire de la voirie

Est donc prise en compte uniquement la voirie dont la commune est propriétaire.

Par conséquent, la voirie dont la commune n'a pas la propriété ne doit pas être prise en compte. Par exemple, la déclaration, par une commune, d'une route départementale qui traverserait son territoire ne saurait justifier l'intégration de la longueur de cette dernière dans le linéaire de voirie communale si la commune n'en a pas la propriété. En effet, c'est

bien le conseil départemental qui assume les obligations et les responsabilités liées à la qualité de propriétaire et non la commune.

Vous veillerez donc à vous rapprocher de la commune si elle a intégré dans le linéaire déclaré des voies dont l'intitulé peut laisser planer un doute raisonnable sur sa qualité de propriétaire.

Si ces délibérations sont très anciennes, je vous invite à demander au maire une attestation indiquant que la longueur de voirie actuelle de la commune correspond toujours au montant figurant dans la délibération.

Se rencontrent également des cas dans lesquels la délibération ne classe ou ne déclassé qu'un certain nombre de voies, sans que son contenu ne permette à lui seul de recalculer la longueur totale de la voirie déclarée par les communes. Vous devez, dans ce cas, demander à la commune de vous fournir la précédente délibération que la nouvelle délibération vient de modifier, ainsi que **les tableaux recensant l'ensemble de la voirie classée d'une commune.**

Si une métropole ou une communauté urbaine a son siège dans votre département, il vous appartient de nous indiquer, dans le même temps, quelle est la situation de la propriété de la voirie communale située sur le territoire de cet EPCI et de nous transmettre, le cas échéant, la délibération et, le cas échéant, l'acte authentique ou l'attestation du maire faisant l'inventaire de la voirie transférée, ou bien le décret en Conseil d'Etat qui serait intervenu en l'absence d'accord amiable (cf. encadré *infra*).

*Focus sur la propriété de la voirie
quand la compétence voirie appartient à l'EPCI*

Dans certains cas, il est possible que l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient la commune soit devenu propriétaire de tout ou partie du réseau viaire de ses communes membres.

Deux situations doivent cependant être distinguées.

- **En règle générale, l'exercice de la compétence voirie par un EPCI n'implique pas un transfert de propriété.**

La compétence de « *création, aménagement et entretien de la voirie* », qui peut par ailleurs être soumise à une réserve d'intérêt communautaire pour ce qui concerne les communautés de communes ou d'agglomération, implique en règle générale la mise à disposition par la commune des biens nécessaires à l'exercice de sa compétence par le groupement dans les conditions prévues à l'article L. 1321-1 du CGCT.

Cette mise à disposition n'emporte pas transfert de propriété. La voirie peut donc bien être recensée dans le domaine public de la commune.

Cependant, l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit une **possibilité de cession à l'amiable entre personnes publiques**. Si l'EPCI et la commune en font usage, cette dernière n'est donc plus propriétaire des biens ainsi transférés. La longueur de voirie prise en compte devra donc être diminuée en conséquence.

La délibération d'un conseil municipal autorisant le transfert de propriété de biens immobiliers relevant de son domaine public au profit d'une autre personne publique constitue un acte créateur de droits dès lors que les parties ont marqué leur accord sur l'objet et les conditions financières de l'opération et que la réalisation du transfert n'est soumise à aucune condition (CE, 29 juillet 2020, SIVOM de la région de Chevreuse, n° 427738, B.)

Pour établir que ce transfert de propriété à l'EPCI a bien eu lieu et est bien opposable à la commune, vous devrez réunir la ou les délibérations du conseil municipal autorisant, décidant ou approuvant le transfert de propriété de la voirie et définissant la longueur de voirie transférée et le prix du transfert (lorsqu'il n'a pas lieu à titre gratuit).

Dans le cas où le conseil municipal a autorisé par délibération le transfert de propriété mais n'a pas délibéré sur l'objet (= la longueur de voirie) ou le prix du transfert, vous devrez obtenir **l'acte authentique** signé par le maire et le président de l'EPCI définissant la voirie transférée. Cet acte authentique est établi en vue de la publicité foncière ; il peut s'agir d'un acte en la forme administrative ou notarié. A défaut d'un tel acte, vous pourrez également demander au maire **une attestation ou un certificat indiquant la longueur de voirie transférée ainsi que les conditions financières de l'opération.**

- **Dans les métropoles et communautés urbaines, la voirie est normalement obligatoirement transférée en pleine propriété à l'EPCI, mais il convient de s'assurer que ce transfert a bien été effectué.**

Le CGCT prévoit que la métropole et les communautés urbaines exercent, en lieu et place de leurs communes membres, la compétence de la création, l'aménagement et l'entretien de voirie.

Ce transfert de compétence entraîne la mise à disposition de plein droit des biens nécessaires à l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition doit s'accompagner du transfert de propriété de ces biens.

Ainsi, aux termes de l'article L. 5217-5, « *les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences transférées [...] sont mis de plein droit à disposition de la métropole par les communes membres. Les biens et droits mentionnés [...] sont transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole.* » Les articles L. 5215-20, L. 5215-20-1 et L. 5215-28 prévoient des dispositions analogues pour les communautés urbaines.

Bien que ce transfert de propriété soit obligatoire, il n'a pas lieu de plein droit à l'expiration du délai prévu par la loi.

En cas d'accord amiable, ce transfert est autorisé par **délibération** de la collectivité propriétaire. Pour établir que ce transfert de propriété à l'EPCI a bien eu lieu et est bien opposable à la commune, vous devrez donc réunir la ou les délibérations du conseil municipal autorisant, décidant ou approuvant le transfert de propriété de la voirie et définissant la longueur de voirie transférée et le prix du transfert (lorsqu'il n'a pas lieu à titre gratuit).

Dans le cas où le conseil municipal a autorisé par délibération le transfert de propriété mais n'a pas délibéré sur l'objet (= la longueur de voirie) ou le prix du transfert, vous devrez obtenir **l'acte authentique** signé par le maire et le président de l'EPCI définissant la voirie transférée. Cet acte authentique est établi en vue de la publicité foncière; il peut s'agir d'un acte en la forme administrative ou notarié. A défaut d'un tel acte authentique, vous pourrez également demander au maire **une attestation ou un certificat indiquant la longueur de voirie transférée**.

A défaut d'accord amiable, le transfert de propriété est acté par **décret en Conseil d'Etat**.

Il vous appartient donc de vous assurer de la réalité et de l'effectivité de ce transfert de propriété au 1^{er} janvier 2022. Si ce transfert a bien eu lieu dans les conditions prévues par les textes, les communes ne sont plus propriétaires de la voirie et n'assument donc plus de charges à ce titre. Leur linéaire de voirie recensé doit donc être égal à 0. Dans le cas contraire, il convient de considérer que le linéaire de voirie recensé appartient toujours au patrimoine de la commune.

NB:

- Pour mémoire, il convient cependant d'exclure de cette règle générale (i) la métropole du Grand Paris et (ii) la métropole d'Aix-Marseille-Provence, pour la partie de son territoire qui ne correspond pas à l'ancienne communauté urbaine Marseille Provence Métropole ;
- Par ailleurs, en application du dernier alinéa du I de l'article L. 5215-20-1, les communes peuvent demeurer propriétaires d'une partie de la voirie publique dans les communautés urbaines qui existaient à la date de promulgation de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Il vous appartient là aussi de vérifier si la voirie a été transférée à la communauté urbaine ou non.

* * *

Je vous prie de prêter une attention particulière à ces situations et vous invite, dès que la formulation d'une délibération vous semble ambiguë quant à la répartition précise des rôles de gestionnaire et de propriétaire de la voirie entre l'EPCI et la commune à vous rapprocher de cette dernière pour obtenir les renseignements nécessaires.

Dans les cas confirmés de transferts de propriété de la voirie à l'EPCI d'appartenance, je vous remercie de transmettre à mes services toutes les pièces justificatives permettant d'établir l'effectivité de ce transfert.

b) La voirie doit appartenir au domaine public de la commune

Seule est prise en compte la voirie classée dans le domaine public de la commune. Ce classement emporte en effet des obligations particulières pour la collectivité, notamment en matière d'entretien et d'ouverture à la circulation.

L'appartenance au domaine public de la commune est constatée par son classement dans celui-ci (*cf. infra*). Elle est donc indépendante de la dénomination de la voie ou du fait qu'elle soit ou non revêtue.

De même, les voies vertes et pistes cyclables, dans la mesure où elles seraient indépendantes d'une autre voie communale, peuvent être intégrées au domaine public à condition qu'elles lui appartiennent, qu'elles soient affectées à la circulation générale et qu'elles aient été classées.

A l'inverse, la voirie classée dans le domaine privé de la commune n'a pas à être prise en compte.

A cet égard, vous noterez que, aux termes de l'article L. 161-1 du code de la voirie routière, les **chemins ruraux** appartiennent normalement au domaine privé de la commune et n'ont donc pas à être pris en compte. Il en est de même pour les voies privées ouvertes à la circulation publique ainsi que les chemins et sentiers d'exploitation.

Cependant, cette distinction terminologique n'est pas toujours scrupuleusement respectée par les communes : il arrive par exemple que celles-ci nomment « chemin

rural » une voie à partir du moment où elle est située hors du centre-bourg, alors même qu'elle peut effectivement appartenir à leur domaine public.

Je vous demande donc de prêter une attention particulière au contenu des délibérations des conseils municipaux et à vous rapprocher des communes **dès qu'un doute existe quant à l'appartenance d'une voie au domaine public ou au domaine privé de la collectivité**, par exemple quand la commune déclare des « chemins ruraux » dans son linéaire de voirie publique.

c) La voirie doit être exprimée en mètres linéaires

Le CGCT indique que la dotation de solidarité rurale est calculée en fonction de la **longueur** de voirie. Je vous rappelle que cette disposition impose donc de ne pouvoir retenir qu'une voirie exprimée en **mètres linéaires** et non une voirie dont seule la **surface** (exprimée par exemple en mètres carrés ou en ares) serait connue.

Ce cas de figure peut notamment se rencontrer pour les **places publiques** ou encore les **parkings**. Dans ces cas, la voirie ne pourra être prise en compte que si elle est exprimée en mètres linéaires.

Vous vous assurerez donc que la délibération indique bien une longueur en mètres linéaires pour l'ensemble des voies déclarées par la commune.

Des voies dont seule la superficie serait connue ne pourraient être prises en compte.

1.2. Quelles sont les délibérations à prendre en compte ?

Le classement et le déclassement des voies communales **sont prononcés par le conseil municipal**, conformément à l'article L. 141-3 du code de la voirie routière.

La **délibération du conseil municipal est donc l'acte qui fait foi** : c'est à partir d'elle que vous effectuerez son contrôle. Vous demanderez donc à ce que les communes vous la fassent parvenir dès lors que la longueur de voirie a connu des modifications entre deux exercices de référence.

L'article R. 2334-6 du code général des collectivités territoriales indique que, pour le calcul de la dotation de solidarité rurale, *« les données à prendre en compte s'apprécient au 1er janvier de l'année précédant l'exercice au titre duquel est faite la répartition »*.

Par conséquent, pour la répartition de la dotation de solidarité rurale au titre de l'exercice 2023, **vous ne retiendrez que les délibérations adoptées jusqu'au 1er janvier 2022 inclus**, sous réserve qu'elles n'actent pas le classement ou le déclassement de certaines voies avec effet différé à une date postérieure au 1er janvier 2022. Dans ce cas ou dans le cas de délibérations plus tardives, la longueur de voirie résultant de la délibération aura vocation à être prise en compte pour la répartition de la dotation de solidarité rurale au titre de l'exercice 2024.

Il arrive cependant que certaines communes portent à votre connaissance des délibérations plus anciennes, qui n'ont jamais été prises en compte lors des recensements des années antérieures.

Si ces délibérations sont très anciennes, je vous invite à demander au maire une attestation indiquant que la longueur de voirie actuelle de la commune correspond toujours au montant figurant dans la délibération.

Se rencontrent également des cas dans lesquels la délibération ne classe ou ne déclassé qu'un certain nombre de voies, sans que son contenu ne permette à lui seul de recalculer la longueur totale de voirie déclarée par les communes. Vous devez, dans ce cas, demander à la commune de vous fournir la précédente délibération que la nouvelle délibération vient modifier, ainsi que **les tableaux recensant l'ensemble de la voirie classée d'une commune.**