

## L'aménagement et l'entretien des routes départementales traversant les agglomérations

Conformément à l'article L. 2111-14 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L.1 et affectés aux besoins de la circulation.

Pour rappel, les personnes publiques visées à l'article L. 1 sont l'Etat, les collectivités territoriales, leurs groupements, ainsi que les établissements publics.

Plus précisément, les dispositions de l'article L. 111-1 du code de la voirie (CVR) définissent le domaine public routier comme « l'ensemble des biens du domaine public de l'Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées. ».

Si la voirie communale intègre des voies qui font partie de son domaine public et d'autres qui appartiennent à son domaine privé (comme, dans ce dernier cas, les chemins ruraux), le territoire communal peut être parcouru par des voies relevant du domaine public routier appartenant à d'autres personnes publiques.

C'est le cas notamment des routes départementales.

Il est donc légitime de s'interroger sur la manière dont s'articule la compétence du département et celle de l'autorité communale dès lors qu'une route départementale traverse une agglomération.

La présente fiche a pour vocation de répondre à cette question et, à cette fin, elle aborde successivement :

- ✓ la question de la combinaison des obligations respectives de la commune et du département ;
- ✓ celle du partage de responsabilité qui peut en découler ;
- ✓ et enfin, l'opportunité d'un conventionnement entre le département et les communes.

*Combinant les prérogatives du département et les obligations communales, l'entretien des routes départementales traversant les agglomérations donne souvent lieu, en cas de dommage, à un régime de responsabilité partagée. Dans ce cadre, le conventionnement entre ces deux entités revêt une importance particulière et permet de déterminer précisément les contributions respectives des parties.*

## I. Une compétence départementale de principe

### 1.1/ Le cadre juridique applicable

A titre liminaire, il est rappelé que les règles relatives à la voirie départementale sont fixées par les dispositions des articles L. 131-1 à L. 131-8 et R. 131-1 à R. 131-11 du CVR.

Précisément, l'article L. 131-3 du CVR dispose que le président du conseil départemental exerce sur la voirie départementale les attributions mentionnées à l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'article L. 3221-4 du CGCT évoque quant à lui le rôle du président de l'exécutif départemental, précisant qu'il lui incombe de gérer le domaine du département.

Ainsi, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'État dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'État dans le département prévu à l'article L. 3221-5.

### 1.2/ Une dépense obligatoire pour le département

En application de l'article L. 131-2 du CVR, il revient au département d'assurer l'aménagement et l'entretien des routes départementales. L'alinéa 2 de cet article prévoit que :

*« Les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales sont à la charge du département. ».*

En plus des dépenses de construction, l'entretien des voies départementales constitue pour le département une dépense obligatoire comme l'indique le 16° de l'article L. 3321-1 du CGCT.



### 1.3/ La compétence du département concerne la voirie et ses dépendances

Il convient de rappeler que la voirie est constituée de l'emprise de la route et de ses dépendances.

Sur une route départementale traversant l'agglomération d'une commune, le département y exerce la compétence voirie en tant que propriétaire et gestionnaire de la voie.



À ce titre, les obligations du département sont les mêmes que sur l'ensemble de son domaine routier.

Dès lors, le conseil départemental est compétent pour opérer tous travaux d'aménagement ou d'entretien de son domaine routier à l'intérieur des agglomérations, ce qui inclut tous les accessoires indissociables de la voie en application de l'article L. 2111-2 du CGPPP, dont les trottoirs.

**A. des éléments indissociables de la chaussée**

La notion de dépendances de la route a été établie par la jurisprudence qui estime que les éléments nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers sont indissociables de la chaussée.

Sont ainsi considérées comme des dépendances les trottoirs et les arbres plantés en bordure d'une voie publique. Par principe, les travaux effectués sur la voirie départementale et ses dépendances, quelle que soit la nature de ces travaux, incombent normalement au propriétaire de la voie.

Il en résulte que le conseil départemental est compétent en ce qui concerne les travaux de rénovation de la voirie départementale et de ses dépendances y compris dans la traversée des agglomérations (réponse ministérielle n° 04015 publiée au JO du sénat du 23 janvier 2003, page 288 :

<https://www.senat.fr/questions/base/2002/qSEQ021104015.html>).

En guise d'illustration complémentaire, les caniveaux et les fossés situés le long d'une route collectant exclusivement les eaux pluviales ruisselant sur la chaussée, afin d'éviter leur accumulation qui pourrait être dangereuse pour les automobilistes, sont considérés comme des dépendances de la voirie, selon une jurisprudence constante du conseil d'État.

- Voir CE, 1er décembre 1937, commune d'Antibes ; CE, 26 mai 1965, commune de Livron - réponse ministérielle n° 01093 publiée au JO du sénat du 12 octobre 2017, page 3157 : <http://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ170801093.html>).

Là aussi, l'obligation d'entretien pèse donc sur le département, même si ces dépendances sont situées en bordure d'une route départementale traversant une agglomération (article L. 131-2 du CVR).

- **Sur la définition d'une voie publique routière et l'appréciation de ses dépendances**, voir réponse ministérielle n° 05633 publiée au JO du sénat du 29 novembre 2018, page 6078 : <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180605633.html>.

**B. Précisions sur les trottoirs et caniveaux**

Comme indiqué précédemment, la compétence en matière de voirie s'exerce sur l'intégralité de l'emprise de la voie, celle-ci étant constituée non seulement de la chaussée mais aussi de ses dépendances.

Ces dernières comprennent les éléments accessoires nécessaires ou indispensables au soutien ou à la protection de ladite voie, parmi lesquelles sont inclus les trottoirs.

La jurisprudence a en effet clairement établi que les trottoirs devaient être considérés comme des dépendances de la voie, puisqu'ils sont partie intégrante de l'emprise du domaine public routier.

Par ailleurs, la circulaire NOR/MCT/B0600022C du 20 février 2006, relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement, précise également, dans son annexe II, que les trottoirs appartiennent au propriétaire de la voie et sont classés dans son domaine public (voir CE, 28 janvier 1910, Robert et CE, 14 mai 1975, n° 90899).

Par conséquent, puisque les départements exercent la compétence en matière de voirie sur le domaine routier départemental, ces derniers, en tant que propriétaires et gestionnaires des voies départementales, doivent nécessairement inclure dans cette compétence la création, l'entretien et l'aménagement des trottoirs et accotements attenants aux voies départementales dont ils ont la charge.

- voir en ce sens réponse ministérielle n° 103955 publiée au JOAN du 31 mai 2011, page 5782 :  
<https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-103955QE.htm>
- voir également CAA Lyon, 22 juin 1993, n° 92LY0016, rappelant qu'en application de l'article L. 131-2 du CVR, les trottoirs situés au droit d'une route départementale traversant une agglomération appartiennent au domaine public du département qui en a la charge d'entretien.



De même, les caniveaux constituent un accessoire de la voie au droit de laquelle ils sont situés dès lors qu'ils collectent exclusivement les eaux pluviales ruisselant sur la chaussée, afin d'éviter leur accumulation sur la voie de circulation.

À ce titre, ils appartiennent au domaine public de la personne publique propriétaire de la voie. Le département a donc la charge de l'entretien des caniveaux situés le long d'une route départementale située en agglomération.

Toutefois, la commune ne peut enjoindre le département à effectuer l'entretien de ces caniveaux, ni obtenir un remboursement dans l'hypothèse où elle aurait elle-même engagé des travaux sans l'accord préalable du département.

Enfin, dans le cadre d'un contentieux lié à un dommage, le juge administratif sera amené à déterminer au cas par cas les responsabilités des collectivités concernées. La responsabilité du département pourrait être engagée pour le défaut d'entretien normal de la route départementale et de ses dépendances, et celle de la commune pourrait l'être au titre d'une carence dans l'exercice du pouvoir de police municipale du maire, qui vise notamment à assurer la sûreté et la commodité de passage dans les rues, conformément à l'article L. 2212-2 du CGCT (réponse ministérielle n° 03622 publiée au JO du sénat du 14 juin 2018, page 2997 :  
<http://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180303622.html>).

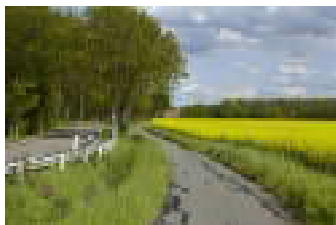
**A noter** : la jurisprudence administrative a reconnu au maire la possibilité d'imposer (par arrêté) aux riverains de procéder au nettoyage du trottoir situé devant leur habitation (CE, 15 octobre 1980, Garnotel).

Même s'il n'existe pas d'obligation de principe pour les riverains en la matière, le maire peut, en vertu de ses pouvoirs de police, apprécier au cas par cas et selon les moyens dont dispose la commune, s'il est opportun de faire supporter le nettoyage des trottoirs par les riverains (réponse ministérielle n° 22328 publiée au JO du sénat du 20 octobre 2016, page 4638 :  
<https://www.senat.fr/questions/base/2016/qSEQ160622328.html>).

#### 1.4/ Illustrations diverses

En cas de travaux effectués sur une route départementale qui traverse une agglomération, la modification du domaine routier départemental qui en résulte relève de l'obligation d'entretien du département propriétaire en vertu de l'article L. 131-2 du CVR.

En tout état de cause, une route départementale qui traverse une commune continue d'appartenir au département et celui-ci se doit d'en assurer la gestion et l'entretien (CAA de Douai, 18 mai 2004, n° 01DA00001).



Par ailleurs, au travers d'une récente réponse ministérielle (n° 17601 publiée au JO du sénat du 14 janvier 2021, page 262 – <https://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ200817601.html>), il a été rappelé qu'un marquage au sol relève du gestionnaire de voirie.



Dans le cas d'une route départementale qui traverse un village et à l'intérieur des panneaux d'agglomération, ce marquage doit donc être financé par le département, propriétaire de la voie, qui a la charge des dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales.

## II. Les prérogatives du maire

Outre les compétences attribuées à l'autorité départementale, des obligations pèsent sur la commune. En effet, le maire exerce la police de la circulation sur l'ensemble des voies à l'intérieur de l'agglomération, ce qui inclut logiquement les routes départementales situées en agglomération (article L. 2213-1 du CGCT - cf. réponse ministérielle n° 06657 publiée au JO du sénat du 11 septembre 2014, page 2074 : <https://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ130506657.html>).

Par ailleurs, au titre de son pouvoir de police municipale, le maire a pour mission d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du CGCT). Cela comprend notamment « *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements (...)* ». Ainsi, le nettoyage des voies qui fait partie de la police municipale entre dans le champ de l'obligation d'entretien des voies du département à la charge de la commune.

De surcroît, lorsque le maire initie des travaux sur la voie départementale en agglomération aux fins de la sûreté et de la commodité de passage, il doit recueillir l'accord du président du conseil départemental dès lors que cela a pour effet de modifier l'assiette de la voie départementale (CE, 29 juillet 1994, n° 123812, implantation de passages surélevés - réponses ministérielles n° 20891 publiée au JO du sénat du 24 juin 2021, page 3974 (<https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210220891.html>) et n° 23593 publiée au JO du sénat du 6 janvier 2022, page 71 (<https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210723593.html>)).

### **III. Département, communes : compétences propres et responsabilités potentiellement partagées**

#### 3.1/ La situation dans le département du Var

Le règlement départemental de voirie fixe les règles de gestion du domaine public routier conformément aux dispositions du CVR et du CGCT.

Il permet donc de porter à la connaissance de chacun les règles de gestion du domaine public routier départemental applicables à l'égard des collectivités, des riverains, des usagers et des concessionnaires. Il répartit également les compétences en matière de coordination des travaux selon qu'ils doivent être exécutés par des tiers ou qu'ils sont programmés par le département.



Dans le Var, le titre II (Droits et obligations du département) du règlement départemental de voirie de 2005 (toujours en vigueur) prévoit en son article 2.01 les obligations de bon entretien des routes départementales.

Il explicite le rôle du département et celui des communes.

- **Voir en annexe (page 9)** l'extrait de l'article 2.01 du règlement départemental de voirie du Var – lien d'accès vers ce document : <https://www.var.fr/documents/20142/113335/4-CD+83+-+R%C3%A8glement+de+voirie+%28Oct.2005%29+%283%29.pdf/822d5c05-58da-cc18-61f2-bfc8b9fd3159>

#### 3.2/ Interprétations jurisprudentielles

De l'appréciation des juges, il ressort que le département est responsable des dommages qui pourraient être causés aux tiers par l'existence ou l'usage d'une route départementale en agglomération, sous réserve que ces dommages ne proviennent pas de dispositifs mis en œuvre par le maire au titre de ses pouvoirs de police (CAA Bordeaux, 7 mars 2019, n° 17BX00843, à propos des conséquences de l'aménagement d'un carrefour giratoire relevant uniquement de la responsabilité du département).

Aussi, une commune et un département ont pu être condamnés solidairement à indemniser un accident, le département au titre d'un rétrécissement et d'un affaissement de la chaussée non signalée, la commune au titre d'un défaut d'éclairage (CAA Douai, 18 mai 2004, n° 01DA00001 précité).

Par ailleurs, le département sera déclaré l'unique responsable des dommages causés par des descentes d'un avaloir (CAA, Nancy, 22 septembre 2020, n° 19NC00306), sauf à ce que des circonstances particulières, telle l'absence de réaction de la commune concernant un trou dans la chaussée dans une rue fréquentée de l'agglomération, soient susceptibles d'entraîner un partage des responsabilités entre les deux collectivités (CE, 12 mai 2006, n° 249442).



En l'espèce et en guise d'illustration, dans cette dernière affaire la responsabilité partagée de la commune et du département a été reconnue en ces termes :



« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le maire ne pouvait ignorer l'existence de l'excavation qui a provoqué la chute de Mme A dans la rue du Dahomey, dont il résulte des écritures mêmes de la commune qu'elle est une voie assez fréquentée ; qu'il n'est pas contesté par la commune qu'elle n'a, ni mis en place une signalisation de cette excavation, ni averti de son existence le service départemental compétent afin qu'il prenne les dispositions nécessaires pour la combler ; qu'ainsi le maire a commis, dans l'exercice de son pouvoir de police, une faute de nature à engager la responsabilité de la commune de Cosne-Cours-sur-Loire ; que, dans ces conditions, cette dernière n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon l'a condamnée à garantir le département de la Nièvre à hauteur de 50 % des condamnations prononcées contre lui ».

De plus, dans plusieurs contentieux en lien avec des accidents de la route, la jurisprudence administrative a estimé que les deux personnes morales de droit public concernées, le département en tant que gestionnaire de voirie et le maire en tant qu'autorité de police de la circulation, devaient être considérées comme conjointement et solidairement responsables, l'une pour défaut d'entretien, l'autre pour faute de police (voir réponse ministérielle n° 17601 précitée).

Cette superposition d'obligations départementales et communales ayant pour conséquence la coresponsabilité des deux autorités, les opérations de déneigement incombent au département en tant que gestionnaire de la voirie, mais également au maire qui doit rétablir la circulation et assurer la sécurité des usagers. Leur responsabilité à part égale a pu ainsi être retenue à la suite d'un accident de voiture provoqué par une plaque de neige verglacée (CAA Nantes, 10 avril 1995, 94NT00648).

#### **IV. L'opportunité de recourir à un conventionnement**

##### 4.1/ la superposition des obligations rend le conventionnement opportun

En considération de l'ensemble de ces éléments, lorsqu'une route départementale traverse une agglomération, il y a un concours des obligations incombant d'un côté au département (au titre de l'entretien de la route), de l'autre à la commune (au titre des obligations relatives à l'exercice de la police municipale).

Les collectivités concernées doivent en conséquence, chacune pour leur part, mettre en œuvre les mesures relevant de leur compétence ; à cet égard, une convention peut permettre de coordonner les objectifs et de clarifier les rôles de chacune des collectivités.



Cette convention est d'autant plus importante qu'en cas d'accident, le contentieux donne nombre d'exemples de partage de responsabilité entre la commune et le département (voir paragraphe 3.2 et réponse ministérielle n° 18614 publiée au JO du sénat du 18 mars 2021, page 1818 : <http://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ201118614.html>).

C'est pourquoi, dans ce type de situation, il est recommandé que la commune et le département signent une convention globale déterminant avec précision la nature et le financement des travaux effectués par chacun sur la route concernée, mais aussi sur ses accotements et sur ses trottoirs (réponse ministérielle n° 17601 précitée).

Usuellement, la convention relative aux travaux prévoit quelle collectivité sera en charge de l'entretien de l'ouvrage réalisé.

Dès lors, s'agissant aussi bien des aménagements décidés par la commune que des cas de coresponsabilité dégagés par le juge selon les circonstances propres à chaque accident, le département et la commune devront clarifier leurs obligations respectives.



#### 4.2/ La possibilité pour les communes ayant signé une convention d'être éligibles au FCTVA

Les communes sont amenées régulièrement à réaliser des travaux d'aménagement ou de mise en sécurité en agglomération sur les dépendances de la voirie départementale (mais aussi nationale).

Afin de tenir compte de cette situation, l'article L. 1615-2 (6e alinéa) du CGCT permet aux collectivités territoriales de bénéficier du fonds de compensation pour la TVA au titre des opérations et travaux (tels que l'aménagement et la mise en sécurité) qu'ils effectuent directement sur la voirie d'une autre collectivité territoriale (ou de l'État), sous réserve de la signature préalable d'une convention entre le propriétaire de la voirie concernée et la collectivité territoriale qui prend en charge et réalise les travaux.

Cette disposition permet aux collectivités territoriales concernées de bénéficier du FCTVA sans nécessairement recourir à un mandat de maîtrise d'ouvrage (réponse ministérielle n° 21627 publiée au JO du Sénat du 6 juillet 2006, page 1846 : <https://www.senat.fr/questions/base/2006/qSEQ060221627.html> ; voir également réponse ministérielle n° 116715 publiée au JOAN du 25 octobre 2011 page 11320 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-116715QE.htm>).

*Sources : Légifrance – code de la voirie routière, code général des collectivités territoriales, code général de la propriété des personnes publiques, arrêts du conseil d'Etat et des cours administratives d'appel ; Site Internet du Sénat – Questions des sénateurs ; Site Internet de l'Assemblée Nationale – Recherche avancée des questions ; Site Internet du département du Var, règlement départemental de voirie : [www.var.fr](http://www.var.fr) ; La vie communale et départementale – Revues n° 975, 986, 989, 1109 et 1118*

*Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste.*



**Annexe - Article 2.01 du règlement départemental de voirie du Var**

« Le domaine public routier du Département est aménagé et entretenu par le Département, de telle façon que la circulation des usagers, sauf circonstances exceptionnelles (météo, manifestation, catastrophes naturelles, etc...), y soit assurée dans des conditions normales de sécurité.

1 / Hors agglomération, le Département assure l'entretien :

- de la chaussée et de ses dépendances (y compris des plantations) ;
- des ouvrages d'art ;
- des équipements de sécurité ;
- de la signalisation réglementaire nécessaire pour le guidage et la sécurité des usagers.

2 / En agglomération, le Département n'a pas d'autres obligations que celles qu'il a hors agglomération.

Le Département n'assure pas l'entretien courant des surfaces et des équipements dont le Maire est chargé, notamment, au titre de la police de la circulation. Toutefois, cette règle est modulée en fonction du nombre d'habitants de la commune concernée.

Le Département ne prend pas en charge :

- 2.1/ dans les communes de plus de 10 000 habitants :

- le balayage et le nettoyage du domaine public départemental ;
- les ouvrages et les réseaux d'assainissements pluviaux y compris les caniveaux dans les limites de l'article 4.16 (voir page 33) ;
- les équipements liés aux pouvoirs de police (signalisation verticale de police, feux tricolores ou autres) ;
- la signalisation directionnelle qui ne relève pas de l'exploitation d'itinéraires mais de la desserte locale ;
- le marquage au sol sauf l'axe et les rives des chaussées lors du renouvellement de couches de surface ou de l'entretien programmé du réseau ;
- l'éclairage public ;
- les ouvrages qui ne sont pas réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage (mobilier urbain, signalétique, aménagements paysagers, plantation d'alignement, etc....) ;
- les ouvrages réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage mais transférés à la commune par convention pour l'entretien et la maintenance ;
- les arbres d'alignement.

2.2/ - dans les communes de moins de 10 000 habitants :

- le balayage et le nettoyage du domaine public départemental ;
- les ouvrages et les réseaux d'assainissements pluviaux y compris les caniveaux dans les limites de l'article 4.16 (voir page 33) ;
- les équipements liés aux pouvoirs de police : signalisation verticale de police (exceptée celle gérant les régimes de priorité), feux tricolores ou autres ;
- la signalisation directionnelle qui ne relève pas de l'exploitation d'itinéraires mais de la desserte locale ;
- le marquage au sol hors marquage réglementaire ;
- l'éclairage public ;
- les ouvrages qui ne sont pas réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage (mobilier urbain, signalétique, aménagements paysagers, plantation d'alignement....) ;
- les ouvrages réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage mais transférés à la commune par convention pour l'entretien et la maintenance ; ».