

# La loi 3DS, les voiries et les chemins

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – dite 3DS – est particulièrement dense ● Riche de 271 articles, plusieurs de ses dispositions intéressent directement la voirie : distinction de la voirie communautaire, possibilité de déléguer l'entretien de la voirie intercommunale, proposition de décentraliser environ 10 000 km de routes nationales, via transfert aux départements et métropoles ou mise à disposition expérimentale aux régions, facilitation de la réalisation des travaux de modernisation du réseau routier, clarification des redevances réseaux... sans compter diverses mesures affectant les chemins ruraux ● Revue de détail ●

**D**e nombreux commentateurs l'ont déjà exprimé – et le Gouvernement comme le Parlement ne s'en étaient pas cachés – la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite 3DS est particulièrement dense, comptant pas moins de 270 articles. Sur le sujet de la voirie, il est prévu, entre autres :

- la possibilité de soumettre la compétence relative à la création, l'entretien et l'aménagement de la voirie à la reconnaissance d'un intérêt communautaire pour les communes urbaines et les métropoles ;
  - la possibilité pour ces Epci de déléguer la gestion de tout ou partie des équipements et services nécessaires à l'entretien de la voirie aux communes par convention ;
  - le transfert de voiries nationales aux départements, métropoles et à la métropole de Lyon, à leur demande ;
  - la mise à disposition temporaire de ces mêmes voiries à titre expérimental au profit des régions, à leur demande ;
  - l'installation de radars par les collectivités territoriales ;
  - des précisions sur l'instauration des péages pour l'utilisation – et donc le financement – des ouvrages d'art ;
  - la clarification du système de redevances d'occupation du domaine public par les réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz et par les lignes ou canalisations particulières d'énergie électrique et de gaz ;
  - sans compter, hors voirie, le régime de protection des chemins ruraux qui évolue.
- Revue de détail...

## I. L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE D'ABORD

### Principe de subsidiarité

Le code général des collectivités territoriales (le I de l'article L. 5215-20 et le I de l'article L. 5217-2) sont complétés de quatre alinéas chacun.

Dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit jusqu'au 23 février 2023, les Epci, les métropoles et leurs communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population peuvent délibérer pour subordonner à la reconnaissance de son intérêt communautaire tout ou partie de la compétence relative à la création, à l'aménagement et à l'entretien de voirie.

**Philippe Nugue**  
Avocat associé  
spécialiste en droit  
public - Adaltys Avocats

### Exception pour les transports publics de voyageurs

La circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies.

### Délégation

Communes urbaines et métropoles peuvent déléguer à leurs communes membres, par convention, la gestion de tout ou partie des équipements et services nécessaires à l'entretien de la voirie dont elles ont la charge. La compétence ainsi déléguée est exercée au nom et pour le compte de l'Epci.

La convention précise la durée de la délégation et ses modalités d'exécution. Elle définit les objectifs à atteindre en matière de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures ainsi que les modalités de contrôle du délégant sur la commune délégataire. Elle précise les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée.

## II. TRANSFERT OU MISE À DISPOSITION DES VOIRIES

L'article 38 de la loi prévoit que les collectivités locales qui le souhaitent pourront se voir transférer les routes nationales non concédées qui n'ont pas été décentralisées. À l'initiative du Sénat, le transfert se fera en priorité vers les départements, en coordination avec les régions.

L'article 40 instaure un processus d'expérimentation pour la mise à disposition aux régions du domaine routier national non concédé.

Il est prévu qu'après concertation avec les collectivités concernées, un décret fixe la liste des autoroutes, routes ou portions de voies non concédées relevant du domaine routier national dont la propriété peut être transférée par l'État. Le Sénat aurait préféré la prévalence de principe du département en matière de gestion du domaine routier. Un accord s'est fait en commission mixte paritaire, d'une part, du fait de l'amélioration de la procédure de concertation pour arriver à une répartition claire des routes entre départements et métropoles d'un côté, et régions à titre expérimental de l'autre, d'autre part, par l'instauration d'un droit d'information renforcé sur l'état des routes et sur la carte des routes transférables.

À titre expérimental donc, et pour une durée de huit ans à compter de la promulgation de la loi – soit jusqu'au 23 février 2030 –, l'État peut mettre à la disposition des régions volontaires des autoroutes, des routes et des portions de voies non concédées relevant du domaine public routier national situées sur leur territoire.

Ce dispositif s'ajoute temporairement au mécanisme de transfert définitif de propriété prévu au profit des collectivités territoriales par l'article L3213-3 du CGCT.

## Points communs entre le transfert et la mise à disposition

Les transferts, cessions et mises à disposition sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucun droit, ni d'aucune indemnité, taxe, ou contribution.

Les projets de modification substantielle des caractéristiques techniques des voies transférées ou mises à disposition ainsi que des passages supérieurs en surplomb de ces voies sont soumis pour avis au préfet, qui s'assure qu'ils ne compromettent ni la capacité de la voie à garantir la continuité des itinéraires routiers d'intérêt national et européen, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire national, ni le respect des règles de l'art. Le pouvoir de police qui s'exerce sur ces voies est également transféré à l'exécutif de la collectivité concernée, ou de manière temporaire au président de région, à l'exception des autoroutes ainsi que des routes et des portions de voies assurant la continuité du réseau autoroutier (pouvoir du préfet) et sous réserve des dispositions du code général des collectivités territoriales et du code de la route relatives aux pouvoirs de police de la circulation du représentant de l'État et du maire.

La liste des voiries à transférer ou à mettre à disposition est établie par le ministre chargé des transports après l'organisation par le préfet de région d'une concertation avec les collectivités territoriales et groupements concernés.

En pratique, sur demande de la collectivité concernée, le préfet du département communiquera les informations dont il dispose relatives à l'état de ces voiries.

Dans un délai de six mois à compter de la publication de ce décret, les collectivités devront délibérer sur les voiries qu'elles souhaitent se voir transférer et transmettent leur demande au préfet de région. Les régions devront agir de même pour les voies dont elles souhaiteraient la mise à disposition.

Si plusieurs demandes de transfert ou de mise à disposition ont été présentées pour une même voie, le préfet de région organisera une concertation, d'une durée d'un maximum de deux mois, avec les collectivités territoriales ou groupements concernés, sur la base de scénarios élaborés par les services de l'État, afin de d'opérer une répartition.

À l'issue de cette seconde concertation, les collectivités délibéreront, dans un délai d'un mois, sur les voies qu'elles souhaitent se voir transférer ou mettre à disposition.

Le ministre chargé des transports disposera d'un délai de trois mois pour notifier ses décisions motivées, au regard notamment de la cohérence des itinéraires, de la cohérence des moyens d'exploitation et de maintenance, des conditions de l'exploitation et de l'expertise technique des personnes publiques concernées.

## Modalités du transfert

Le transfert est constaté par arrêté du préfet du département dans un délai de quatre mois à compter de la notification de

la décision du ministre et emporte transfert des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie de la collectivité concernée. Le transfert prend effet le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante ou le 1<sup>er</sup> janvier de la seconde année suivante si l'arrêté est pris après le 31 juillet.

Le transfert s'accompagne de la cession, à la même date, des biens meubles et immeubles de l'État utilisés, à la date du transfert, pour l'aménagement, l'entretien, l'exploitation ou la gestion des voies considérées, avec les servitudes, droits et obligations correspondants, lorsqu'ils sont exclusivement destinés à cet usage.

L'utilisation des biens susceptibles de servir à plusieurs voies feront l'objet de convention conclue entre l'État et la collectivité territoriale ou la métropole concernée.

Les terrains acquis par l'État en vue de l'aménagement de ces voies sont également cédés aux collectivités territoriales et métropoles concernées à la date du transfert.

## Modalités de la mise à disposition

Concernant la mise à disposition des régions, c'est peu ou prou le même processus qui est reproduit, même si ce n'est pas par arrêté que la mise à disposition intervient, mais par convention conclue entre l'État et la région dans un délai de huit mois à compter de la notification de la décision du ministre sur la demande de mise à disposition.

La convention fixe la date à partir de laquelle les voies, avec leurs dépendances et accessoires, les biens servant exclusivement à leur aménagement, gestion, entretien et à exploitation sont mis à la disposition de la région.

La convention prévoit que la région est substituée à l'État pour les servitudes, droits et obligations correspondants et précise également, le cas échéant, les conditions d'utilisation des biens meubles et immeubles susceptibles de servir à la fois à des voies mises à disposition et à d'autres qui continueraient à être gérées par l'État. Pendant la durée de l'expérimentation, c'est la région qui exerce la maîtrise d'ouvrage.

La compensation des charges de fonctionnement (en ce compris les personnels) et d'investissement liées au transfert ou à l'expérimentation de la mise à disposition est également prévue par la loi (art. 150).

À noter également, pendant la durée de l'expérimentation, que les départements peuvent transférer à la région la gestion d'une route départementale identifiée comme étant d'intérêt régional dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, afin de lui permettre de l'aménager, de la gérer, de l'entretenir et de l'exploiter.

De la même manière, pendant la durée de l'expérimentation, la région bénéficiant de la mise à disposition peut transférer à un département qui en fait la demande la gestion d'une route mise à sa disposition à titre expérimental et située sur le territoire du département concerné, afin de permettre à ce département de l'aménager, de la gérer, de l'entretenir et de l'exploiter.

Une convention détermine les modalités et la durée de ce transfert après avis du préfet de région et emporte également transfert des pouvoirs de police à l'exécutif concerné.

Une démarche d'évaluation des résultats de l'expérimentation sera engagée, au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation, afin d'apprécier l'opportunité du transfert définitif.

---

### III. TRANSFERT DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

La loi ajoute un article L. 121-5 au code de la voirie routière, qui prévoit que, sur demande, un département, une région, la métropole de Lyon, une métropole ou une communauté urbaine, peut se voir confier par l'État la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement d'une voie du domaine public routier national non concédé, située principalement sur son territoire et revêtant, compte tenu de son intérêt local, un caractère prioritaire pour la collectivité territoriale ou le groupement concerné.

Dans les régions compétentes pour élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, la maîtrise d'ouvrage doit en outre concerner une voie qui constitue un itinéraire d'intérêt régional identifié dans ce schéma.

Dans la même démarche, c'est une section complète qui est ajoutée au code de la voirie routière pour permettre le transfert de maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement d'une voie entre collectivités territoriales et Epci (art. L. 115-2).

Lorsque des travaux sur le domaine d'une commune sont nécessaires pour la conservation ou la sécurisation d'une voie, la commune peut en confier la maîtrise d'ouvrage, par convention, au gestionnaire de la voie (art. L. 115-3).

Dans tous les cas, une convention précise les conditions dans lesquelles la maîtrise d'ouvrage est exercée et en fixe le terme. La maîtrise d'ouvrage est exercée à titre gratuit.

L'article L. 2411-1 du code de la commande publique relatif à la délégation de maîtrise d'ouvrage est aménagé en conséquence par visa de ces trois articles.

---

### IV. QUI DIT POLICE DIT CONTRÔLE

L'article L. 130-9 du code de la route est modifié pour permettre aux collectivités territoriales et leurs groupements gestionnaires de voirie d'installer les « appareils de contrôle automatique ayant fait l'objet d'une homologation », fameux radars.

L'installation nécessite un avis favorable du préfet du département après consultation de la commission départementale de la sécurité routière, sur la base d'une étude d'accidentalité portant sur les sections de route concernées et en tenant compte des appareils déjà installés.

---

### V. FINANCEMENT DES OUVRAGES D'ART

Le deuxième alinéa de l'article L. 153-1 du code de la voirie routière relatif à la possibilité d'instaurer un péage pour l'utilisation d'ouvrages d'art est modifié, par suppression de la distinction qui s'opérait jusqu'alors entre les ouvrages propriétés des personnes publiques et exploités directement par elles et ceux qui faisaient l'objet d'une convention de délégation de service public.

Désormais, « il peut être institué lorsque l'utilité, les dimensions, le coût d'un ouvrage d'art appartenant à la voirie nationale, départementale ou communale ainsi que le service rendu aux usagers le justifient, un péage pour son usage en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature

liées à la construction, à l'entretien ou à l'exploitation de l'ouvrage d'art et de ses voies d'accès ou de dégagement ».

C'est un troisième aléa qui vient préciser qu'« en cas de délégation de ces missions de service public, le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ».

---

### VI. REDEVANCES RÉSEAUX

L'article L. 2333-84 du code général des collectivités territoriales qui fixe le régime des redevances dues pour le transport et la distribution de l'électricité et du gaz est expressément étendu « aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes », qui rejoignent donc les communes<sup>1</sup>. Cela concerne aussi bien la redevance d'occupation du domaine public par le réseau considéré (aliéna 1<sup>er</sup>) que l'occupation provisoire du domaine pendant la réalisation de travaux.

Les communes restent toujours les seules concernées par une éventuelle redevance d'occupation du domaine public par le transport d'hydrocarbures et de produits chimiques par canalisation (alinéa 3).

---

### VII. ET PENDANT CE TEMPS-LÀ, SUR LES CHEMINS...

#### Recensement

Le code rural s'enrichit de quelques dispositions sur le régime de chemins ruraux.

Tout d'abord, un nouvel article L. 161-6-1 prévoit que le conseil municipal peut, par délibération, décider le recensement des chemins ruraux situés sur le territoire de la commune.

Cette délibération suspend le délai de prescription pour l'acquisition des parcelles comportant ces chemins.

Mais attention, le répit est de courte durée puisque la décision produit ses effets jusqu'à la délibération arrêtant le tableau récapitulatif des chemins ruraux, prise après enquête publique réalisée en application du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et que cette délibération ne peut intervenir plus de deux ans après la délibération décidant le recensement. Le délai de prescription de 10 ou 30 ans selon les cas recommencera donc à courir et pour son solde seulement puisqu'il n'aura été que suspendu et non interrompu.

#### Échanges 2

Un nouvel article L. 161-10-2 instaure une procédure d'échange de parcelles lorsque celui-ci a pour objet de modifier le tracé ou l'emprise d'un chemin rural.

Les conditions sont celles de l'article L. 3222-2 du code général de la propriété des personnes publiques et L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de garantir la continuité du chemin rural.

---

<sup>1</sup> V. CE, 10 déc. 2021, n° 445108, Cté urbaine Creusot Monceau C/ Sté Enedis ; Lebon, T. ; Dr. Voirie 2022, p. 20, concl. K. Ciavaldini.

<sup>2</sup> V. par ailleurs, p. XX.

L'échange respecte, pour le chemin créé, la largeur et la qualité environnementale, notamment au regard de la biodiversité, du chemin remplacé. La portion de terrain cédée à la commune est incorporée de plein droit dans son réseau des chemins ruraux.

## Présomption d'affectation renforcée

La teneur de l'article L. 161-2, qui prévoit que l'affectation à l'usage du public est présumée, notamment par l'utilisation du chemin rural comme voie de passage ou par des actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale, est renforcée. Un alinéa 2 précise l'impossibilité de remettre en cause par décision administrative l'affectation à l'usage du public d'un chemin rural utilisé comme voie de passage.

## Contribution proportionnée des usagers responsables de dégradations.

La rédaction de l'article L. 161-8 est modernisée, prévoyant de faire contribuer les auteurs de dégradations. Les « personnes physiques ou morales responsables des dégradations » remplacent les « propriétaires ou entrepreneurs responsables » et le texte codifie la jurisprudence qui précisait déjà que « la quotité des contributions est proportionnée à la dégradation causée ».

## Association loi 1901

La loi ajoute aux associations syndicales autorisées régies par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 (ASA) les associations « libres » de la loi de 1901 comme susceptibles de se voir confier par convention la restauration et/ou l'entretien d'un chemin rural. On notera que si les ASA et le conseil municipal en concertation peuvent décider éventuellement de fermer le chemin à la circulation du public, rien de tel n'est prévu en cas de convention avec une association loi 1901.

## Itinéraires de randonnée

L'article L. 361-1 du code de l'environnement est complété afin de préciser les modalités permettant d'assurer la continuité des itinéraires de randonnées en cas d'échange ou de suppression de chemin rural. Concrètement, l'article, qui ne visait que les ventes (les aliénations), vise désormais « tout acte emportant la disparition d'un chemin rural ».

## VIII. ARBRES BORDANT LES VOIES OUVERTES À LA CIRCULATION

Le régime de protection des arbres d'une allée ou d'un alignement bordant les voies ouvertes à la circulation du publique est revu. Le fait d'abattre, de porter atteinte, de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un arbre est interdit, mais des dérogations sont prévues, en fonction de la nature de l'opération :

- lorsqu'il est démontré que l'état sanitaire ou mécanique d'un arbre présente un danger pour la sécurité des personnes ou des biens ou un risque sanitaire pour les autres arbres ou que l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée et que la préservation de la biodiversité peut être obtenue par d'autres mesures, une déclaration préalable à l'opération devra être déposée auprès du préfet de département, qui est chargé d'informer sans délai le maire de la commune concernée ;

- lorsque les opérations sont nécessaires pour les besoins de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, une demande d'autorisation devra être faite auprès du préfet de département, qui devra là-encore en informer le maire sans délai, et l'informer de même de ses conclusions. Ces demande ou déclaration devront préciser l'exposé des mesures d'évitement envisagées, le cas échéant, et des mesures de compensation que le pétitionnaire/déclarant s'engage à mettre en œuvre. Elle doit être accompagnée d'une étude phytosanitaire dès lors que l'atteinte est envisagée en raison d'un risque sanitaire ou d'éléments attestant du danger pour la sécurité des personnes ou des biens. En cas de danger imminent pour la sécurité des personnes, la déclaration n'est pas requise mais le préfet devra être informé sans délais des motifs justifiant le danger imminent et les mesures de compensation devront lui être soumises pour approbation. Dans tous les cas, la compensation devra « se faire prioritairement à proximité des alignements concernés et dans un délai raisonnable ».

## IX. INGÉNIERIE

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent désormais demander à adhérer au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), dont les domaines d'intervention sont notamment ceux « des mobilités, des transports et de leurs infrastructures, du bâtiment, de la prévention des risques naturels, de la sécurité routière et maritime, de la mer et du littoral. En lien avec ces domaines, l'établissement développe et promeut des solutions aux enjeux climatiques, énergétiques, de préservation de l'environnement et de maîtrise de la consommation de ressources, y compris foncières, notamment au moyen d'une expertise et d'une ingénierie territoriale d'accompagnement des besoins des territoires en matière de transitions, de résilience et de revitalisation ». Une fois membres, les collectivités contribuent au financement de l'établissement par le versement d'une contribution annuelle. Elles pourront accéder de manière plus aisée aux prestations de ce dernier, dans le cadre de la quasi-régie – sans mise en concurrence préalable obligatoire.