

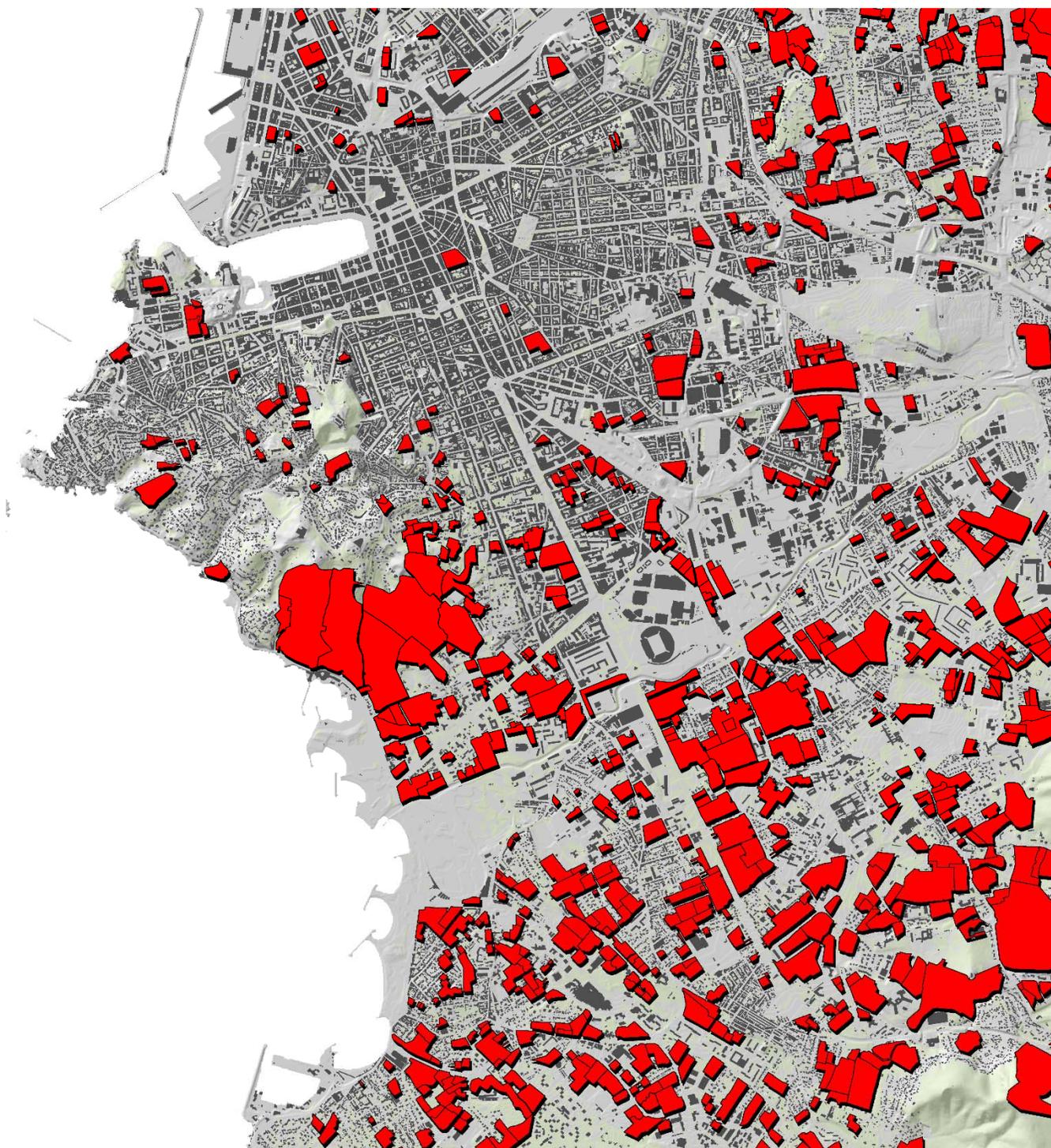
Thèse de doctorat - spécialité Géographie

GEOGRAPHIE D'UNE VILLE FRAGMENTEE

MORPHOGENESE, GOUVERNANCE DES VOIES ET IMPACTS DE LA FERMETURE RESIDENTIELLE A MARSEILLE

Julien Dario

Annexes



SOMMAIRE

ANNEXE I INDEX DES NOTIONS JURIDIQUES	4
I.1 DU DROIT DE SE CLORE	6
I.1.1 La propriété un droit « absolu » ?	6
I.1.2 La clôture comme manifestation du droit d'exclure.....	8
I.1.3 Les limitations au droit de se clore	9
I.1.3.1 Les limitations d'ordre privé – servitude et volonté de nuire.....	9
I.1.3.2 Les limitations d'ordre publiques	11
I.1.3.2.1 L'intérêt général, un principe fondamental « exorbitant de droit commun ».....	11
I.1.3.2.2 Une définition malléable et « extensive » ?.....	12
I.2 L'EVOLUTION DU REGIME DES CLOTURES CONTRE L'INTERET GENERAL ?.....	14
I.2.1 Définition de la clôture.....	14
I.2.2 Qui est compétent en matière de contrôle des clôtures ?	14
I.2.3 Quel régime de contrôle appliqué aux clôtures ?	15
I.2.3.1 L'accès et la desserte	15
I.2.3.2 Les motifs de forme et d'implantation de la clôture.....	17
I.2.3.3 Un recul de l'intérêt général appliqué au droit de passage général ?	18
I.2.3.4 De la « liberté » à la « commodité » de passage.....	21
I.3 LE PROPRIETAIRE, UNE FIGURE PROTEIFORME	25
I.3.1 Une confusion commune association syndicale/copropriété.....	25
I.3.2 L'association syndicale.....	26
I.3.2.1 Principe général.....	26
I.3.2.2 Association syndicale et lotissement	28
I.3.2.3 Dispositions communes aux associations syndicales de lotissements	30
I.3.2.4 Les associations syndicales autorisées (ASA) et les ASCO.....	30
I.3.2.5 Les associations syndicales autorisées et les AFUL	32
I.3.2.6 Droit de se clore et association syndicale	33
I.3.2.7 Des associations syndicales de lotissement vidées de leur sens ?	34
I.3.2.7.1 Des règles anciennes	34
I.3.2.7.2 . . . au bouleversement (relatif) de la loi ALUR.....	35
I.3.2.7.3 En conclusion	38
I.3.3 Principe général sur les copropriétés.....	39
I.3.3.1 La copropriété du « droit » à « l'obligation » de se clore.....	40
I.4 L'OUVERTURE A LA CIRCULATION PUBLIQUE ET LE PROBLEME DE LA FERMETURE.....	42
I.4.1 Les voies ouvertes à la circulation publique, une définition complexe	42
I.4.2 Voie ouverte à la circulation publique et responsabilité, les « pouvoirs de police du maire »	44
I.4.3 Ouverture à la circulation publique et fermeture par les propriétaires	46
I.5 LE TRANSFERT D'OFFICE DES VOIES PRIVEES OUVERTES A LA CIRCULATION PUBLIQUE.....	47
I.5.1 Les conditions d'éligibilité, une procédure anticonstitutionnelle ?	47
I.5.2 Modalités techniques et aléas de la procédure de transfert d'office	50
I.6 LES EMPLACEMENTS RESERVES DE VOIRIE	52
I.6.1 Emplacement réservé et documents d'urbanisme	52
I.6.2 Un système de contrainte limitant le droit de construire	54
I.6.3 Droits des propriétaires et contreparties de l'emplacement réservé.....	55
I.6.4 L'utilité de l'emplacement réservé et la question de son portage.....	58
I.7 LE PLAN D'ALIGNEMENT	59
I.7.1 Plan d'alignement (général/partiel) et plan individuel.....	59
I.7.2 La procédure d'alignement.....	60
I.7.3 Alignement et emplacement réservé du PLU	61

I.8	L'EXPROPRIATION.....	63
I.8.1	La procédure.....	63
I.8.2	Intérêt public et théorie du bilan avantage/coût.....	65
I.8.3	La question de l'indemnisation.....	67
I.8.4	En conclusion.....	68
ANNEXE II DOCUMENTS ORIGINAUX COMPLEMENTAIRES.....		69
II.1	DELIBERATION MUNICIPALE DU 28 JUIN 1954 – REF. N°54/317/U.....	70
II.2	CAHIER DES CHARGES DU LOTISSEMENT (DEFECTUEUX) ZOLEZZI.....	72
II.3	ENGAGEMENT DE CESSION ENTRE LA SCI PARC SEVIGNE ET LA VILLE DE MARSEILLE – 6 AOUT 1963.....	73
II.3	31 OCTOBRE 1972 – REF. N°130849 – COURRIER DE JEAN MASSE A CHARLES-EMILE LOO.....	75
II.4	PREMIERE PAGE DU DOSSIER DE DUP POUR L'EXPROPRIATION DE L'AVENUE MAUPASSANT.....	77
II.5	DELIBERATION DU CM DE LA VILLE DE MARSEILLE SEANCE DU 26 JANVIER 1976 - REF. N°76/038/U.....	78
II.6	DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE MARSEILLE 26 JUILLET 1947, REF. N°177 R.....	80
II.7	DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL VILLE DE MARSEILLE N°53.498-U DU 21 NOVEMBRE 1953.....	82
ANNEXE III METHODOLOGIE SIG.....		84
III.1	VERS LA CONSTITUTION D'UN OBJET COMPLEXE : LE RESEAU.....	85
III.1.1	Principales mises à jour sur la table voirie.....	85
III.1.2	Principales caractéristiques du réseau et limites de la donnée.....	92
III.1.3	De la base des résidences fermées à son utilisation réseau.....	94
III.1.3.1	La base des ensembles fermés.....	94
I.8.4.1	Report de l'information sur les tronçons de voirie.....	95
I.8.4.2	Méthodologie de classement des voies par niveau de perméabilité.....	96
I.8.4.3	Référencement de l'information sur la fermeture sous Network Analyst.....	99
III.1.2	Indicateurs utilisés pour mesurer l'impact de la fermeture résidentielle sur le réseau.....	101
III.1.2.1	Le référencement des voies enclavées.....	101
I.8.4.4	Le référencement des îlots.....	103
I.8.4.5	Indice de centralité et fermeture résidentielle.....	104
I.8.4.6	Fermeture résidentielle et mesure des détours.....	107
I.8.4.6.1	Approche globale des détours.....	108
I.8.4.6.2	Approche ciblée des détours.....	109
ANNEXE IV DOCUMENTS MOBILISES.....		112
IV.1	LISTE DES ENTRETIENS RETRANSCRIS.....	113
IV.2	LISTE DES REPORTAGES TELEVISES A PARTIR DES TRAVAUX DE L'EQUIPE RESIDENCES FERMEES A MARSEILLE.....	115
IV.3	LISTE DES ARTICLES DE PRESSE SUR LES TRAVAUX DE L'EQUIPE RESIDENCES FERMEES A MARSEILLE.....	115
IV.4	FONDS D'ARCHIVES.....	116
IV.5	DOSSIERS EXTRAITS DES FONDS D'ARCHIVES.....	116

Annexe I

Index des notions juridiques

« Le premier qui, ayant enclos un terrain, s'avisa de dire : Ceci est à moi, et trouva des gens assez simples pour le croire, fut le vrai fondateur de la société civile. Que de crimes, que de guerres, de meurtres, que de misères et d'horreurs n'eût point épargnés au genre humain celui qui, arrachant les pieux ou comblant le fossé, eût crié à ses semblables : Gardez-vous d'écouter cet imposteur ; vous êtes perdus, si vous oubliez que les fruits sont à tous, et que la terre n'est à personne » (J.-J. ROUSSEAU¹)

¹ Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, 2^{ème} partie

I.1 Du droit de se clore

La banalisation de la fermeture résidentielle en France ou ailleurs dans le monde est souvent perçue comme une dynamique centrifuge de l'espace urbain. Le terme de « privatisation parfois évoqué et discuté dans les études sur le sujet (SABATIER, 2006) sous-tend l'idée d'un phénomène sortant du cadre légal, voire d'une logique informelle. Bien qu'on puisse discuter des effets de la fermeture, cette dernière repose sur certains droits fondamentaux comme le droit de se clore lui-même adossé au droit de propriété, consacrés par la Révolution française. On distingue fondamentalement ce droit essentiel qu'est le droit de propriété, qui prémunit le citoyen des abus de l'exécutif et de l'autre « l'intérêt général », supposé en contrebalancer les excès et dépasser la « somme des intérêts particuliers ». Cette tension forme une dialectique d'opposition/composition en constante évolution qu'il est essentiel de saisir si l'on désire comprendre la portée et les limites du droit de se clore. Cette partie des annexes a été conçue comme un index juridique destiné à guider le lecteur du corps principal. En effet, nous mobilisons tout au long de ce travail de nombreuses notions juridiques, de procédures qu'il est nécessaire de présenter de façon complète. Enfin, la fermeture résidentielle, étant un phénomène géographique n'est pas « extra-territoriale ». Elle prend place dans un contexte national marqué par des lois, une culture juridique, qui encadre l'acte de fermeture, qui n'est pas anodin.

I.1.1 La propriété un droit « absolu » ?

haec mea res : « cette chose est à moi », cette phrase si simple dont l'origine se perd dans la nuit des temps recouvre l'aspiration à s'approprier et maîtriser un objet extérieur. Elle constitue l'assise du droit de propriété, un des piliers des sociétés occidentales. Sa définition varie pourtant à travers l'histoire et au gré des traditions. La césure principale en France est la Révolution française qui met fin à une lecture issue du système féodal pour reconnaître au droit de propriété un caractère absolu, fondé sur l'égalité des individus entre eux². La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 pose la propriété comme un droit « naturel » de l'homme³ seulement limité par l'intérêt général dont l'Etat est le garant : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*⁴. »

L'esprit de 1789 a ainsi élevé la propriété au titre de droit sacro-saint, fondateur de l'unité républicaine. Son assise doit protéger les citoyens des abus de l'exécutif. La propriété sous l'Ancien

² La propriété, mécanisme fondamental du droit – Frédéric Zenati-Castaing – RTD civ. 2006. 445

³ Art. 2 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789

⁴ Art. 17 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789

régime avait une définition radicalement différente : fragmentée et surtout dépendante de la position sociale des individus. Un système hiérarchisé et autoritaire dont le roi était « l'Alpha et l'Omega », progressivement rentré en opposition avec les évolutions d'une société en profonde mutation. Depuis la fin du moyen-âge une petite bourgeoisie terrienne (*gentry* en Angleterre) émerge progressivement. Cette dernière est soucieuse de pérenniser ses droits (BIANCHI, 2004). C'est donc à dessein et relativement au contexte socio-politique de l'époque que le droit de propriété a été conçu de manière aussi démesurée et « déséquilibrée » (RENAUT, 2004).

Dans la continuité des principes révolutionnaires, le code civil définit ainsi la propriété à l'article 544 : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue* » La tradition civiliste conçoit ce droit sous la forme du célèbre triptyque : *usus, fructus, abusus*, respectivement le droit d'user, de jouir et de disposer d'une chose que reprend cette formule non moins célèbre : « *ius utendi et abutendi* », (le droit d'user et d'abuser d'un objet défini). Ce droit « *le plus complet que l'homme puisse exercer sur une chose* » (TERRE & SIMLER, 2014) se conçoit comme une domination⁵ pérenne et absolue. Celui-ci est directement inspiré de la définition romaine du *dominium* désignant « le pouvoir exclusif que l'on a sur une chose⁶ ». Suivant ce principe, le propriétaire a le droit souverain d'abandonner, de consommer voire même de détruire l'objet de la propriété, excluant une tierce intervention (NAPOLI, 2014).

Remarquons au passage la différence marquée entre la conception civiliste continentale du droit de propriété et celle de la « *common law* » anglo-saxonne (WATT & FAIRGRIEVE, 2006). Cette dernière remet en cause l'individu en tant que possesseur adéquat d'une chose, décrivant la propriété comme un faisceau de droits (*bundle of rights*) (BROCA, 2016). Ces droits indépendants mais potentiellement cumulatifs (ORSI, 2014), s'ils semblent en décalage avec la conception française constituent un cadre fécond pour « dénaturiser » la conception du droit de propriété (BROCA, 2016). C'est notamment la perspective réactualisée d'Eliator Oström sur les « communs » (OSTROM & SCHLAGER 1992 ; OSTROM, 2009). On distingue ainsi 5 branches fondamentales réunies en deux ordres hiérarchiques : un ordre « bas » avec les droits d'accès et de prélèvement recouvrant simplement un usage simple du bien, puis un ordre haut avec la gestion qui est la capacité à réguler les conditions d'accès à une ressource, un espace... ainsi que ses possibles améliorations (*Ibid.*), l'exclusion qui est la faculté d'interdire ou d'entraver l'accès à son bien et enfin l'aliénation qui renvoie au droit de céder ladite propriété, mettant du même coup fin à l'ensemble de ses droits.

⁵ *Dominatio* dans le droit romain opposé à *administratio* qui recouvre la gestion seule (Napoli, 2014)

⁶ La propriété, mécanisme fondamental du droit – Frédéric Zenati-Castaing – RTD civ. 2006. 445

Bien que l'idée de faisceau apparaisse ponctuellement dans la tradition civiliste⁷ il reste difficile de l'appliquer dans le sens donné par la *common law*.

Pour revenir à la conception civiliste de la propriété traduite dans l'article 544 du code civil (*op. cit.*) on a souvent moqué l'excès pléonastique de la formule « le plus absolu » attachée à un droit d'emblée limité⁸. Pour résumer, il s'agit « d'un pouvoir absolu qui n'est point absolu⁹ », un « quasi-oxymore¹⁰ » pour certains. Cette opposition est cependant plus à lire comme un équilibre que comme une contradiction. La liberté inhérente à la notion de propriété se doit de comporter certaines limites librement consenties au sein d'un « contrat social » (Rousseau) pour éviter ce qu'Hobbes nommait la « guerre de tous contre tous ». C'est en ni plus ni moins que l'intérêt général. Remarquons toutefois que la perception du droit de propriété en tant que droit absolu demeure profondément ancrée dans la pensée juridique française, ce qui a de notables conséquences.

I.1.2 La clôture comme manifestation du droit d'exclure

La propriété étant un bien « opposable », le tiers est par nature exclu du droit d'en disposer, bien qu'il puisse par consentement du propriétaire en tirer le fruit. Cette exclusion de principe que l'on rencontre, toutes choses égales par ailleurs, dans le *bundle of rights*, trouve un écho évident dans le droit de se clore¹¹. L'exercice du droit de propriété sous-tend la capacité à discriminer les accédants au bien, ce qui revient à définir un dedans et un dehors, des bénéficiaires et des « exclus ». Ce processus en matière immobilière s'opère *via* la pose de dispositifs symboliques (panneaux, marquages...), ou physiques (clôture, barrière...). Cela revient finalement à extérioriser le droit de propriété¹² par une « mise en défense de l'immeuble »¹³, matérialisant son caractère exclusif. Ce principe fondamental du droit de clôturer son bien est énoncé à l'article 647 du code civil : « *Tout propriétaire peut clore son héritage, sauf l'exception portée en l'article 682* » à comprendre comme une émanation du droit « *inviolable et sacré* »¹⁴ (*op. cit.*). L'ouverture ne peut donc se voir autrement que comme un tacite consentement, n'engendrant aucun droit réel pour les usagers non propriétaires¹⁵. Pour autant, la clôture d'un bien est une « faculté » et non une obligation, hormis les cas de

⁷ Demolombe Ch., Traité de la distinction des biens : de la propriété, de l'usufruit, de l'usage et de l'habitation. T. I (Cours de Code Napoléon, 9), Durand, Paris, 1870

⁸ « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue **pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*** » art. 544 CC

⁹ VAREILLES-SOMMIERES (de la Broëie de) G., *La définition et la notion juridique de la propriété*, RTD civ. 1905.

¹⁰ Que l'article 544 du code civil nous dit-il de la propriété ? – William Dross – RTD civ. 2015. 27

¹¹ *Ibid.*

¹² Clôture – Benoît GRIMONPREZ – janvier 2013 – répertoire du droit civil - Dalloz

¹³ CARBONNIER, Droit civil, vol. II, 2004, PUF, n°799

¹⁴ DDHC. Art. 17

¹⁵ Cf. le cas de la voirie et de la notion d'ouverture à la circulation publique

mitoyenneté évoqués à l'article 663 du code civil¹⁶, permettant d'obliger son voisin de contribuer aux frais de construction et de réparation de la clôture séparative en zone urbaine.

I.1.3 Les limitations au droit de se clore

I.1.3.1 Les limitations d'ordre privé – servitude et volonté de nuire

Le droit de se clore compte certaines limitations reconnues par la loi, ce que rappelle d'ailleurs la seconde partie de l'article 544 du code civil¹⁷. On peut ainsi distinguer des limites vis-à-vis de la collectivité, contrôlées au cas par cas par l'autorité compétente en matière d'urbanisme local et d'autres vis-à-vis des tiers dont la ligne est plus générale.

La principale limitation au droit de propriété réside dans la seconde partie de l'article 647 du code civil : « *Tout propriétaire peut clore son héritage, **sauf l'exception portée en l'article 682*** », lequel article 682 stipule que « *Le propriétaire dont les fonds sont enclavés et qui n'a sur la voie publique aucune issue, ou qu'une issue insuffisante, [...] est fondé à réclamer sur les fonds de ses voisins un passage suffisant pour assurer la desserte complète de ses fonds, à charge d'une indemnité proportionnée au dommage qu'il peut occasionner.* » L'enclave est ici la notion centrale, elle désigne une situation d'enfermement ou d'enclosure d'une propriété par une autre. Pour répondre à ce critère, l'absence d'accès secondaire doit être manifeste. Une autre option d'accès, provoquant même un long détour ne saurait donc être invoquée comme une raison valable.

Le « *passage suffisant* » sera dans les faits assuré de manière conventionnelle par une « servitude ». Le principe même des servitudes, par ailleurs très ancien et dont on retrouve des exemples dans le droit justinien, est posé aux articles 637 et suivants du code civil¹⁸. Leur nature est fort diverse : servitude d'écoulement, de prospect, de passage... et la liste n'est pas exhaustive (LANNEREE, 2006). On distingue globalement des servitudes publiques ou administratives et des servitudes d'ordre privé. Ces dernières sont établies par accord conventionnel entre les parties ou à défaut, par voie judiciaire donnant lieu à une inscription dans l'acte authentique de propriété passé aux minutes d'un notaire¹⁹. Remarquons à ce titre qu'un engagement oral ne saurait faire foi devant une cour de

¹⁶ Art. 663 CC : « *Chacun peut contraindre son voisin, dans les villes et faubourgs, à contribuer aux constructions et réparations de la clôture faisant séparation de leurs maisons, cours et jardins assis ès dites villes et faubourgs : la hauteur de la clôture sera fixée suivant les règlements particuliers ou les usages constants et reconnus et, à défaut d'usages et de règlements, tout mur de séparation entre voisins, qui sera construit ou rétabli à l'avenir, doit avoir au moins trente-deux décimètres de hauteur, compris le chaperon, dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus, et vingt-six décimètres dans les autres.* »

¹⁷ « ...pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »

¹⁸ Art. 637 CC : « *Une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire.* » - art. 639 CC « *Elle dérive ou de la situation naturelle des lieux, ou des obligations imposées par la loi, ou des conventions entre les propriétaires.* »

¹⁹ Art. 691 CC : « *Les servitudes continues non apparentes, et les servitudes discontinues apparentes ou non apparentes, ne peuvent s'établir que par titres. La possession même immémoriale ne suffit pas pour les établir, sans cependant qu'on puisse*

justice et se trouve à tout moment révocable L'acte se doit de distinguer un fonds dominant (le fonds enclavé, bénéficiaire de la servitude) et un fonds servant (celui qui la subit). A la différence du principe généralement suivi pour les servitudes publiques²⁰, une indemnisation peut être prévue en contrepartie du préjudice créé²¹. Par exemple, le juge pourra considérer qu'en utilisant la voie de passage du fonds servant, le propriétaire du fonds enclavé contribue à sa dégradation et à plus forte raison si ledit fonds comprend plusieurs. Une participation à l'entretien, matérialisée sous forme de loyer peut être instaurée afin de ne pas faire peser sur la partie servante un poids « exorbitant » et « anormal ».

Si la servitude ne dispose pas de l'assise juridique du droit de propriété et se trouve parfois considérée avec « quelque défaveur »²² (LANNEREE, 2006), sa transgression expose les contrevenants à de rigoureuses sanctions. Dans un arrêt du 17 Décembre 2003²³, la cour avait refusé d'ordonner la démolition d'une construction violant une servitude de prospect (vue), pour y substituer le paiement de dommages et intérêts. Cet arrêt considérant la destruction comme une option excessive avait par la suite été cassé, au motif que le moyen pour radical qu'il fût, était bel et bien fondé. De façon assez constante d'ailleurs, les décisions des juges « adoucissant » les sanctions dans ce type de cas sont régulièrement invalidées²⁴. La transgression d'une servitude est donc punie de manière toute aussi sévère que ce que la propriété est défendue contre l'empiètement.

Les servitudes constituent une limitation importante au droit de propriété, elles poursuivent en fait un motif d'ordre public. Si l'on observe le principe énoncé à l'article 4 de la DDHC²⁵ reprenant la non moins célèbre maxime des Lumières : « *la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres* », on peut considérer que l'application excessive du droit de se clore pour l'un, puisse selon la configuration des lieux affecter la capacité de jouissance de propriété de l'autre. Pour cela, les servitudes privées se sont-elles imposées comme une « *conséquence naturelle d'une organisation*

attaquer aujourd'hui les servitudes de cette nature déjà acquises par la possession, dans les pays où elles pouvaient s'acquérir de cette manière. »

²⁰ L'article L. 160-5 du code de l'urbanisme pose le principe de la non-indemnisation des servitudes publiques connaissant cependant de nombreux biais (voir *infra*).

²¹ Art. 682 CC (*op.cit.*)

²² JACQUES, L, 2004, « Les servitudes dans la jurisprudence récente de la Cour de cassation » in *Rapport annuel 2004 de la cour de cassation*, pp. 129-139

²³ Bull. n° 241 ; RD imm. 2004, p. 281, obs. E. Gavin-Milan-Oosterlynck.

²⁴ A propos d'une servitude *non altius tollendi* : 3^e Civ., 4 octobre 1989, Bull., III, n° 183 ; D. 1991, somm. comm. p.26, obs. A. Robert ; RTD. Civ. 1990, p. 682, obs. F. Zénati ; RDI 1990, p. 470, obs. J.-L. Bergel ; Defrénois 1990, p. 1028, obs. H. Souleau ; 3^e Civ., 31 janvier 1995, pourvoi n° 93-12.490 ; à propos d'une servitude *non aedificandi* : 3^e Civ., 19 juillet 1995, Bull., III, n° 207 ; Defrénois 1996, p. 798, obs. C. Atias ; 15 janvier 1997, pourvoi n° 94-19.337.

²⁵ Art. 4. DDHC – « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.* »

*normale de la propriété foncière*²⁶ », c'est en quelque sorte le « droit commun » de la propriété²⁷ qui, on l'aura compris, n'est pas un droit absolu.

Ces limites s'appliquent d'autant plus lorsque l'exercice de son droit de propriété et par extension de se clore a pour but intentionnel de nuire à autrui, ce qui constitue un « abus de droit » prohibé par l'article 544 du code civil²⁸. Bien que cela ne soit pas entièrement impossible²⁹, il est assez complexe de prouver l'existence d'une volonté « malveillante³⁰ ». L'abus de droit se fonde sur des éléments plus objectifs, notamment un « trouble anormal de voisinage³¹ » que le juge pourra interpréter comme une intention de nuire³². Le principal indicateur ici est l'absence manifeste d'utilité.

De telles dispositions pensées dans une optique de « bon sens » sont les principales limites d'ordre privé applicables au droit de se clore. Un second pan est constitué par les limites publiques ou administratives fondées par l'intérêt général, qui est une notion centrale à définir. On peut ici se demander quel est l'équilibre entre le principe d'intérêt général et une conception quasi-absolue voire « rigide » du droit de propriété³³.

I.1.3.2 Les limitations d'ordre publiques

I.1.3.2.1 L'intérêt général, un principe fondamental « exorbitant de droit commun »

Le Législateur avait précautionneusement préparé le terrain en introduisant que « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, **pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements***³⁴ » ce qui supposait des facteurs limitatifs à définir et de préciser : « *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour **cause d'utilité publique**,*

²⁶ Servitudes – Jamel DJOUDI – répertoire de droit civil – Avril 2016 (actualisation : février 2017)

²⁷ AUBRY et RAU, Droit civil français, 7e éd., t. 3, par P. EISMEIN

²⁸ Art. 544 CC (*op. cit.*)

²⁹ Civ. 1^{re}, 20 janvier 1964 : Bull. civ. I, n°34 : Dans cette affaire la cour avait jugé qu'un propriétaire avait intentionnellement fait pousser un rideau de fougères afin de nuire à son voisin qui s'était justement vu autorisé à poser une fenêtre pour avoir plus de lumière.

³⁰ Selon les termes de l'article 1382 du code civil : « *Les présomptions qui ne sont pas établies par la loi, sont laissées à l'appréciation du juge, qui ne doit les admettre que si elles sont graves, précises et concordantes, et dans les cas seulement où la loi admet la preuve par tout moyen.* »

³¹ La notion de trouble de voisinage ne figure pas en tant que telle dans le code civil qui définit les relations entre voisins de manière générique (art 651. CC), c'est la jurisprudence qui en fixe la portée et les limites.

³² Civ. 3e, 9 mai 2001, n°99-14.064 : Rép. Defrénois 2001, 1123

³³ DROSS, W, 2015, « Que l'article 544 du code civil nous dit-il de la propriété ? » — RTD civ. 2015. 27

³⁴ Art. 544 CC

*et moyennant une juste et préalable indemnité.*³⁵ » Cela laissait présager d'une opposition, sinon d'une composition codifiée entre les droits privés et « l'intérêt général ».

Le concept, fondateur de l'idée même d'Etat (MEKKI, 2003) et auquel on substitue parfois des notions approchantes telles que l'intérêt public se distingue en deux approches. L'une « utilitariste » issue de la pensée anglo-saxonne et notamment d'Adam Smith qui véhicule une certaine méfiance vis-à-vis de l'Etat et fait de l'intérêt commun une somme d'intérêts privés. L'autre dite « volontariste » principalement issue de la pensée de J.-J. Rousseau³⁶, fonde la puissance publique, notamment celle de l'Etat, à dépasser la somme des intérêts particuliers. L'Etat en tant qu'institution ne doit pas défendre son intérêt propre mais plutôt celui d'une catégorie plus abstraite d'individus, la société³⁷ prise dans son sens large.

Cette acception volontariste est fragilisée par la remise en question de l'Etat en tant que réceptacle unique et incontesté de ce pouvoir³⁸. De nouveaux acteurs se sont affirmés lors des dernières décennies tels que les collectivités, les associations... voire les entreprises privées. Pour autant l'Etat demeure la référence par défaut, étant « *seul capable, non seulement de réaliser, lorsque c'est nécessaire, la synthèse entre les intérêts qui s'expriment au sein de la société civile, mais de contribuer à dépasser les égoïsmes catégoriels et à prendre en compte les intérêts des générations futures*³⁹. » L'intérêt général est donc un motif suffisant pour porter atteinte, lorsque c'est nécessaire, à certains droits fondamentaux tels que le droit de propriété. En cela il est dit « exorbitant de droit commun » et dérogatoire. C'est la « *condition de la légalité de l'intervention des pouvoirs publics*⁴⁰ » dont la conformité est appréciée par le juge. Autorité indépendante, il garantit la légalité de l'action publique et la protection des individus contre l'arbitraire comme le rappelle la DDHC⁴¹.

1.1.3.2.2 Une définition malléable et « extensive » ?

L'intérêt général est une notion générique (ROLAIN, 2015) au contenu protéiforme et dont la jurisprudence précise au cas par cas les limites. Ses contours étant mouvants et complexes à définir, certains évoque une notion floue, ce qui est une contre-vérité puisque c'est précisément sa plasticité qui en fait un élément particulièrement robuste et pérenne (*Ibid.*). Au gré des enjeux

³⁵ Art 545 CC

³⁶ « *Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale ; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun ; l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières ; mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale* » Du contrat social

³⁷ Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999, Conseil d'Etat, décisions, avis et publications

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999, Conseil d'Etat, décisions, avis et publications

⁴⁰ Réflexions sur l'intérêt général – (*ibid.*)

⁴¹ Art. 17. DDHC « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, **légalement constatée**, l'exige évidemment, et **sous la condition** d'une juste et préalable indemnité* »

sociaux, environnementaux... émergents, le droit positif en fait bouger les limites⁴², la définition est donc évolutive. Sont notamment reconnus tous les motifs ayant trait à la sécurité, la salubrité publique, l'amélioration des conditions de desserte, de mixité sociale, de couverture territoriale des services publics... Le champ d'application de la notion, déjà large tend même à s'étendre plus encore, suite à l'émergence des problématiques autour du développement durable. La protection de l'environnement a progressivement été intégrée comme un enjeu et un objectif fondé⁴³. Or le droit de l'environnement rentre en contradiction avec le droit de propriété⁴⁴, le premier ayant pour finalité de protéger des « biens communs » alors que le second vise à en tirer un bénéfice. Les servitudes environnementales se sont ainsi accumulées, agissant comme un frein conséquent au droit de propriété (ROLAIN, 2015)

On pourra aussi considérer que l'intérêt général s'est « démultiplié » de la même façon que ses organes bénéficiaires *via* la décentralisation engagée depuis les années 1980 en France. Bien que cette dernière n'ait pas eu pour but originel de porter atteinte au droit de propriété, elle a fondé une série de dispositions telles que l'apparition du droit de préemption urbain, des projets d'intérêt général ou encore du principe de constructibilité limitée (*Ibid.*). Le porteur en est généralement la commune ou l'EPCI⁴⁵, l'institution locale étant *a priori* la plus à même de répondre aux besoins des administrés locaux.

Si certains auteurs évoquent un recul du droit de propriété et des libertés individuelles à cause précisément de l'extension de la définition d'intérêt général, d'autres estiment que cette confrontation évolutive ne mène pas à une opposition « stérile et statique » mais au contraire à une dynamique féconde qui serait un reflet des aspirations sociétales⁴⁶. La lecture contemporaine autour des « communs », ces biens utiles dont le droit de propriété serait à repenser (NAPOLI, 2014) peut d'ailleurs si l'on s'y penche, s'apprécier comme un des avatars d'une tendance « humaniste » visant à élargir la notion d'intérêt général au sein de la société civile.

Appliqué au droit de se clore nous pensons faire la démonstration que la vision uniforme d'un recul des droits liés à la propriété ne tient pas. Le régime applicable aux clôtures a considérablement évolué lors des dernières décennies et jusqu'à très récemment dans un sens clairement contraire à l'intérêt général, ce qui rend dans un premier temps nécessaire de définir ce que l'on entend par clôture.

⁴² Réflexions sur l'intérêt général – (*ibid.*)

⁴³ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005, J.O. 2 mars 2005, p. 3697

⁴⁴ JÉGOUZO Y., Propriété et environnement, Rép. Defrénois 1994, n°35764

⁴⁵ Etablissement Public de Coopération Intercommunale

⁴⁶ Réflexions sur l'intérêt général – (*op. cit.*)

I.2 L'évolution du régime des clôtures contre l'intérêt général ?

I.2.1 Définition de la clôture

Au sens du code de l'urbanisme, une clôture et les autorisations qui en découlent ne dépendent pas des matériaux utilisés. Ce sont tous les dispositifs visant à fermer l'accès à un terrain ou introduire un obstacle à la circulation⁴⁷. Une clôture peut donc être constituée autant par un mur (à l'exception des murs de soutènement non considérés comme des clôtures), de « *portes, portails, d'ouvrages à claire-voie, en treillis, de pieux, palissades, d'ouvrages métalliques, grilles, herses, barbelés...* »⁴⁸ Le sens commun généralement donné à la « clôture » soit un dispositif fixe qui enferme le périmètre d'une parcelle se doit donc d'être élargi aux portails, barrières, grilles... fermant l'accès des voies et chemins d'accès du terrain et ce, même s'ils ne sont pas implantés en limite de propriété⁴⁹.

I.2.2 Qui est compétent en matière de contrôle des clôtures ?

La décentralisation⁵⁰ a consacré la commune et de plus en plus l'EPCI⁵¹ en tant qu'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme et donc de réglementation des clôtures⁵². Ces institutions sont par conséquent garantes de l'intérêt général sur ces points précis. La réforme des autorisations d'urbanisme décidée par ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005, entrée en vigueur au 1^{er} Octobre 2007 a considérablement modifié le régime applicable aux clôtures. Auparavant soumises à un permis de construire qui est un document relativement complet, le Législateur a dans un but de simplification des procédures, soumis les clôtures à une simple déclaration préalable de travaux dans les cas précisés à l'article R. 421-12 du code de l'urbanisme⁵³. Cette disposition s'applique aux projets de clôture situés dans un secteur sauvegardé soumis à des protections de vue patrimoniales, des sites inscrits ou en voie de classement environnemental ainsi que dans toutes les communes où l'organe délibérant aura jugé nécessaire de maintenir un contrôle et à plus forte raison si celles-ci disposent déjà d'un PLU⁵⁴. Le PLU est donc le document de référence en matière de contrôle des clôtures, qui « *ne prend véritablement sens que lorsque le plan*

⁴⁷ Rép. min. no 09720: JO Sénat Q 19 juin 2014, p. 1474; Constr.-Urb. 2014. Alerte 66.

⁴⁸ Circ. du 25 juill. 1986, relative aux simplifications administratives apportées en matière d'autorisation et de déclaration de construire: Mon. TP 5 sept. 1986, suppl. textes, no 86-36 bis; JCP 1986. Prat. 989; JCP N 1986. Prat. 9891.

⁴⁹ CE 21 juill. 2009, *M. et Mme Petit-Jean*, n° 309356: *Lebon T. 990; AJDA 2009. 1467, obs. Y. J.*

⁵⁰ Plus spécifiquement la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, titre II, section 2 (J.O. 9 Janvier 1983), complétée par la loi n°83-663 du 22 Juillet 1983 (J.O. 23 Juillet 1983), et loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 (J.O. 19 Juillet 1985)

⁵¹ Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ou « intercommunalités »

⁵² nous reviendrons en p. ... sur la définition des clôtures

⁵³ *Décr. n° 2007-18 du 5 janv. 2007, art. 9, en vigueur le 1^{er} oct. 2007*

⁵⁴ Plan Local d'Urbanisme qui a remplacé le Plan d'Occupation des Sols (POS)

local d'urbanisme comporte effectivement des prescriptions locales concernant les clôtures et dont il importe, alors, d'assurer le respect en les soumettant à une telle formalité préalable⁵⁵ ». Si une collectivité locale désire donc opérer un contrôle des clôtures elle a tout intérêt à se doter d'un PLU, ce qui répond finalement à une certaine logique. Suivant le chemin tracé par la loi SRU⁵⁶ les communes et de plus en plus les intercommunalités doivent se doter d'un PLU dont le règlement de zone précisera entre autres les modalités de contrôle des clôtures et de desserte des parcelles.

Au sein du PLU, la clôture est traitée dans le cadre plus large des dispositions sur l'accès et la voirie. Selon l'article L. 151-39 du code de l'urbanisme⁵⁷, le règlement du PLU est fondé à « [...] *fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements* » ce qui fait partie de sa capacité à « [...] *préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public*⁵⁸ ». Au sein du règlement de zone du PLU, ces dispositions s'inscrivent généralement dans l'article 3 intitulé « accès et voirie » dont la vocation est en substance de prévoir une desserte proportionnelle à l'ampleur des constructions prévues, assurer la sécurité des usagers et intégrer au mieux la voirie dans son environnement⁵⁹. La clôture est traitée comme un des éléments de cet ensemble. Pour comprendre son traitement par le PLU et mieux cerner les limitations au droit de se clore, il est nécessaire de s'arrêter sur deux termes fondamentaux que sont l'accès et la desserte.

I.2.3 Quel régime de contrôle appliqué aux clôtures ?

I.2.3.1 L'accès et la desserte

Le PLU peut régir les « accès », à considérer ici comme les points d'entrées et de sorties, les « issues » du terrain débouchant sur une « desserte ». La desserte est la voie de statut public ou privé donnant accès à l'opération. L'ouverture de cette voie aux usagers va de soi si elle est de statut public et réglée par servitude conventionnelle si elle privée afin d'éviter tout état d'enclavement proscrit par la loi⁶⁰. Desserte et accès sont donc deux termes complémentaires. Les accès en particulier sont au centre de la réglementation autour des clôtures. Le principe de leur fermeture

⁵⁵ Commentaire art. R. 421-12 du code de l'urbanisme, Dalloz, mis à jour 14 Février 2017

⁵⁶ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

⁵⁷ Ancien article A. 123-2 du code de l'urbanisme, remplacé par l'article L. 151-39 par Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme

⁵⁸ Article L. 151-38 du code de l'urbanisme, remplace l'ancien article L. 123-1-5, section IV 1° du code de l'urbanisme en 2015 (*op. cit.*)

⁵⁹ GRIDAUH, « L'écriture des articles 3 et 4 du règlement des PLU », J.-F. INSERGUET, Septembre 2012.

⁶⁰ Art 682 CC, *op. cit.*

n'est pas remis en cause, ce sont plutôt leurs modalités d'implantation qui sont soumises à un contrôle.

Au même titre que les autres constructions, la clôture doit donc répondre à un certain nombre de normes prescriptives. Selon l'article L. 421-7 du code de l'urbanisme, une Collectivité est fondée sur certains motifs⁶¹ à s'opposer à un permis (portant spécifiquement sur une clôture ou sur une construction qui comporte dans son plan une clôture). Le champ défini est relativement large puisque sont pris en compte les motifs architecturaux, de forme... mais aussi de **sécurité** et de **desserte**. Ces deux derniers éléments sont spécifiquement abordés à l'article R. 111-4⁶² du code de l'urbanisme qui dispose qu'en cas de desserte insuffisante ou de risque pour la sécurité des usagers, une autorisation peut être refusée. L'autorité doit ainsi évaluer les conditions d'accès matériel *via* la desserte publique ou privée. La desserte doit nécessairement être une voie considérée « *comme comprenant non seulement la partie de la chaussée ouverte à la circulation des véhicules, mais aussi la partie de l'emprise réservée au passage des piétons*⁶³ », ce qui revient à définir le trottoir comme une « dépendance » de la voirie⁶⁴. La desserte sera donc insuffisante si la voie est un chemin piétonnier d'1 m de large⁶⁵. De la même manière, la chaussée roulante doit avoir une largeur minimale eu égard à l'opération projetée⁶⁶. Le mètre étalon pour apprécier le caractère suffisant ou non de la desserte est la capacité de passage et de retournement des engins de lutte contre l'incendie. Ne sera cependant pas considéré comme un motif de rejet la prévision d'une hausse de trafic pour autant que la desserte de l'opération soit satisfaisante⁶⁷. Notons toutefois que l'autorité compétente n'observe que les conditions d'accès « matériel » et n'est en aucun cas garante de l'instauration de la servitude entre personnes privées⁶⁸.

En ce qui concerne la sécurité, elle peut s'entendre comme résultant de la position, de la configuration des accès à mettre en rapport avec le trafic observé. Une servitude de visibilité

⁶¹ Art. L 421-6 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique.* »

⁶² Art R. 111-4 code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie.* »

⁶³ CE 19 juin 2002, Commune de Beausoleil, req. n° 219 647

⁶⁴ CE 14 mai 1975, Sieur Chatard, req. n° 90899

⁶⁵ CAA Paris, 5 mars 1996, Gelle et société Cabinet Ferré c/ Commune de Verrières-le-Buisson, req. n° 93PA00118

⁶⁶ TA Nice, 2 nov. 2000, *Mme Giraud-Maguet et M. Giraud c/ Cne du Pradet*, n° 975099

⁶⁷ CAA Marseille, 4 déc. 2009, *Smara et a. c/ Cne de Nice*, n° 07MA02086 ; CAA Lyon, 26 sept. 2000, *Assoc. des Hauts de Saint-Irénée*, n° 99LY00715: *Ét. fonc. 2001, n° 91, p. 40, chron. Demouveau*.

⁶⁸ CE, Commune du Castellet n° 356571 du 26 février 2014

affectant la nature de la clôture peut ainsi être instaurée pour satisfaire à ces conditions de sécurité⁶⁹. Le cas de l'accès des engins de lutte contre l'incendie pose quelque problème car au sens strict, un portail, à plus forte raison s'il ne dispose pas d'une clé de déverrouillage est de nature à « rendre difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie » (art. R. 111-4. C. urb. *op. cit.*). Bien qu'aucune jurisprudence n'ait manifestement tranché sur le sujet, il semble évident que l'avis même défavorable des services de lutte contre de l'incendie puisse affecter le droit de se clore si tant est que la voie d'accès interne à l'opération soit suffisamment large⁷⁰. En d'autres termes, si recours public il y a, ce ne peut être que sur les caractéristiques des voies d'accès internes et non sur l'accès en lui-même qui indifféremment pourra être fermé ou non.

I.2.3.2 Les motifs de forme et d'implantation de la clôture

Concernant les motifs « architecturaux », de « forme », « d'esthétique » (art. L. 421-6, C. urb.) sur lesquels une collectivité est fondée à s'opposer à un permis, ils affectent aussi partiellement le droit de se clore. On peut ainsi distinguer deux domaines que sont d'une part l'aspect et la forme de la clôture et un second qui serait son implantation. Dans une perspective de sauvegarde de la « qualité du cadre de vie » et de la « qualité architecturale, environnementale et paysagère »⁷¹, le PLU a vocation à réglementer l'apparence, la forme, la hauteur... des clôtures, au même titre que toutes les autres formes bâties. Ces règles de composition permettent ainsi d'empêcher une hauteur excessive de clôture, imposer certaines apparences⁷²... bref, ménager une continuité et une cohérence urbaine.

Sur, l'implantation, qui concerne le positionnement de la clôture par rapport à la limite de propriété, la question est de savoir si, hormis le cas des servitudes d'urbanisme le PLU est de nature à en affecter le principe. La question a été posée à travers le cas bien connu du « parking de midi », qui représente une marge de recul de la clôture par rapport à l'axe de voirie afin de fixer une largeur plus confortable (en vue par exemple d'une acquisition destinée à élargir la voie, concevoir une piste cyclable etc.) et/ou permettre un stationnement en limite de propriété. Or, ni le PLU et avant lui le POS n'ont su imposer de telles règles à des personnes privées⁷³. A la rigueur ces prescriptions sont-elles possibles dans une réglementation entre personnes privées comme un cahier des

⁶⁹ Art. L. 114-1 du code de la voirie routière : « Les propriétés riveraines ou voisines des voies publiques, situées à proximité de croisements, virages ou points dangereux ou incommodes pour la circulation publique peuvent être frappées de servitudes destinées à assurer une meilleure visibilité.)

⁷⁰ CAA Marseille, 10 nov. 2011, Seillier c/ Cne du Castellet, no 09MA04426 ; CE 11 juin 1982, Mestdagh: AJDA 1983. 42, concl. Genevois

⁷¹ Art. L. 151-18 du code de l'urbanisme, institué par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, modifié par L. no 2016-925 du 7 juill. 2016, art. 105-3o-a et b

⁷² Rép. min. n° 36710: JOAN 13 mai 2014, p. 3921; BJD 2014. 329

⁷³ CE 29 déc. 1993, Mlle Chan Hin Ying, req. n° 129123: BJD 1994. 41

charges de lotissement. Selon le GRIDAUH⁷⁴ l'imposition d'une telle marge de recul traduirait même une erreur de délimitation du zonage par la Collectivité. La solution la plus fondée pour elle serait de procéder à l'acquisition des bandes de terrain nécessaires afin de ne pas faire peser sur des particuliers sa propre imprévoyance et son défaut de planification⁷⁵. Si l'on ne peut imposer un recul sur des motifs insuffisamment fondés, le principe même de la clôture s'en trouve d'autant moins attaquant.

Dans une affaire récente un maire avait fait inscrire dans le règlement de zone l'interdiction de tout dispositif de type portail, ce qu'avait attaqué un plaignant. En effet on pourrait imaginer qu'il est dans les prérogatives d'un maire d'estimer que la clôture est sur le principe un élément nuisible à la composition urbaine d'ensemble. Notons au passage que la forme fermée est loin d'être une constante, en témoigne le modèle anglo-saxon entièrement ouvert et dépourvu de clôture dont les banlieues pavillonnaires nord-américaines offrent quelque exemple. Le jugement qui s'en est suivi⁷⁶ a donné raison au plaignant, estimant que « *le PLU ne peut méconnaître le principe énoncé à l'art. 647 du code civil selon lequel « tout propriétaire peut clore son héritage »* ». En substance, les dispositions d'urbanisme sont fondées à cadrer le droit de se clore, mais ne peuvent porter atteinte à son principe, en interdisant par exemple les clôtures ou en les soumettant à des conditions excessives⁷⁷. Le droit de se clore comme dépendance du droit de propriété s'affirme comme un principe fort défendu par les cours de justice. On peut ainsi se demander ce que valent des motifs d'intérêt général (libre-circulation notamment) face à un principe en apparence aussi intangible. La question n'est pas sans fondement, elle revient souvent dans les mots de riverains surpris et inquiets de voir se clôturer des voies de circulation jusque-là utilisées par tous.

1.2.3.3 Un recul de l'intérêt général appliqué au droit de passage général ?

Ces motifs d'intérêt général, ont même eu tendance à se réduire si on observe certains changements récents. En effet l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005, entrée en vigueur au 1^{er} Octobre 2007, celle-là même portant réforme des autorisations d'urbanisme a supprimé l'article L. 441-3 du code de l'urbanisme qui stipulait que « *L'autorité compétente en matière de permis de construire peut faire opposition à l'édification d'une clôture **lorsque celle-ci fait obstacle à la libre circulation des piétons admise par les usages locaux**. L'édification d'une clôture peut faire l'objet, de la part de l'autorité compétente, de prescriptions spéciales concernant la nature, la hauteur ou l'aspect extérieur de la clôture pour des motifs d'urbanisme ou d'environnement* ». Si la seconde partie de l'article a été reversée avec de nombreuses précisions dans les articles L. 421-6 et suivants du code de

⁷⁴ GRIDAUH, « Le PLU peut-il imposer une marge de recul aux clôtures par rapport aux limites de propriété ? », Mars 2008

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ TA Rennes, 2 déc. 2011, *Waron*, req. n° 0803456: *AJDA* 2012. 899, *concl. Report*

⁷⁷ CE 29 déc. 1993, req. n°129153

l'urbanisme (voir *supra.*), la clause concernant la « libre circulation des piétons admise par les usages locaux » a été entièrement supprimée. Or celle-ci permettait aux maires de s'opposer à un projet de fermeture s'il portait préjudice au principe de libre circulation. Dans ce cas le maire pouvait faire valoir une attestation d'usage par des riverains de la voie privée⁷⁸, ou le témoignage du cantonnier nettoyant régulièrement la voie⁷⁹. L'« utilité » de la voie pouvait ainsi attestée et ce, bien qu'elle soit de statut privé⁸⁰. Le Législateur a cependant estimé que l'article rentrait en évidente contradiction avec l'article 647 du code civil (*op. cit.*) ainsi qu'avec ce principe de jurisprudence constante : « Le propriétaire d'une voie privée ouverte à la circulation est en droit d'en interdire à tout moment l'usage au public. Le maire ne peut, sans excéder les pouvoirs qu'il tient de l'article 97-1 du code de l'administration communale, inviter le propriétaire à rouvrir le chemin à la circulation publique.⁸¹ »

En résumé, le principe même de la clôture n'est pas (plus) attaqué mais ses motifs d'implantation et sa forme sont mieux réglementés. Si nous voulions aborder ce point de façon critique, nous dirions nous dirions que le PLU peut prévoir le recours à des clôtures végétalisées pour ne pas faire obstacle au libre écoulement des eaux⁸² mais il ne peut en revanche pas favoriser le libre passage des individus sur du domaine privé. Il n'existe en effet aucun autre élément dans la réglementation des clôtures permettant de s'opposer ou d'orienter un projet sur des motifs de liberté de passage hormis les mesures menant à l'acquisition consentie ou forcée du bien.

Bien que l'objectif de la réforme des autorisations d'urbanisme de 2005⁸³ et suivantes fût d'apporter plus de clarté, ce qui a d'ailleurs été le cas en matière de procédure et de réglementation des clôtures par le PLU, elles ont aussi induit des effets pervers. D'une part la suppression de l'article L. 441-3 témoigne d'un « retour en force » du droit de se clore reconnu et assumé par le Législateur. D'autre part, le fait de soumettre les projets de clôture à déclaration préalable et non plus à permis de construire tend à en dévaluer implicitement leur portée. L'objectif est clair, alléger les procédures pour les éléments jugés « accessoires » tout en laissant aux Collectivités locales le choix d'inscrire pour les clôtures des réglementations « sur mesure » au sein du PLU⁸⁴. Or comme on l'a vu, ces réglementations ne peuvent affecter que des éléments à la marge et non l'existence ou même l'implantation de la clôture.

Le fait d'être soumis seulement à déclaration préalable a d'autres effets indirects puisque la réforme a aussi codifié les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme. En l'occurrence 1 mois pour les

⁷⁸ CE 25 avr. 1990, Gomel: req. no 87705. CE 10 mai 1995, Melin, req. no 136596: LPA 25 déc. 1995; RDI 1995. 740

⁷⁹ CE 28 mars 2008, Min. de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire c/ Léonetti: req. no 305615

⁸⁰ Conseil d'Etat, 28 mars 2008 n° 305615, maire d'Urtaca, Corse

⁸¹ Conseil d'Etat, 2 / 6 SSR, du 5 novembre 1975, n°93815

⁸² Rép. min. n° 36710: JOAN 13 mai 2014, p. 3921; BJD 2014. 329

⁸³ *Op. cit.*

⁸⁴ Plus précisément dans l'article 3 du règlement de zone

déclarations préalables, 2 mois pour les permis de construire et 3 pour les autres autorisations⁸⁵. Les délais courent à compter de la réception en mairie du dossier mais peuvent se trouver majorés en cas de dossier incomplet⁸⁶. Passé ce terme, le dossier est tacitement accepté, ce qui dans le cas d'une déclaration préalable contraint les services compétents à une réactivité maximum. En d'autres termes, même dans le cas où une volonté claire de contrôler les clôtures est formulée, la marge de manœuvre des services est des plus réduites comme le montre ce témoignage tiré d'un entretien mené dans le service des autorisations d'urbanisme de la Ville de Marseille :

« La difficulté que l'on a avec les déclarations préalables, c'est d'avoir un délai suffisant pour obtenir l'avis des services, on est obligés de se fonder sur eux en fait, car la fermeture par un portail sur une voie, dans le règlement d'urbanisme, rien ne s'y oppose. Sauf qu'en un mois il est impossible de faire une consultation et d'avoir un retour des services, que ce soit le service des nettoiemnts, de la voirie, de la circulation ou du bataillon des marins pompiers. [...] Un mois ça passe très vite, il faut savoir qu'il y a des éléments incompressibles, on réceptionne la demande, on ne la reçoit pas le jour même, on l'instruit peut-être 2-3 jours après, on consulte numériquement mais malheureusement tout n'est pas numérisé en DP. Ensuite on récolte l'avis des services, il faut encore préparer le rapport, l'arrêté et l'envoyer à la signature. Encore un délai de signature qui prend du temps, sur un mois en fait c'est impossible à gérer avec les consultations.

A l'inverse, les permis portant sur les monuments historiques où le délai est porté de 1 à 2 mois, nous laissent plus de marge pour consulter les services. » tout en précisant cependant *« Il faut quand même reconnaître que depuis cette réforme⁸⁷ les clôtures sont aussi mieux réglementées, à travers le PLU on définit des hauteurs, des compositions... Les compositions c'est assez « light » mais la hauteur est bien fixée [...] en fait si cette disposition n'avait pas existé, ça aurait été impossible de réglementer les clôtures, je pense que la plupart du temps, les gens auraient même mis des clôtures très élevées. Cela permet globalement d'avoir une certaine harmonie même si on ne peut pas toucher au principe de la clôture, y compris quand elle est nuisible au fonctionnement d'un quartier. »* Ville de Marseille – service autorisations d'urbanisme (instruction permis de construire) – 04/02/2015

Remarquons que dans l'optique d'un droit de se clore quasi-indiscutable, l'avis des services de planification, de la circulation... ainsi que des services lutte contre l'incendie revêt une dimension accessoire. Imposer des délais d'instruction plus courts répond donc à une certaine logique :

« En bref, le délai d'un mois pour une déclaration préalable, rend vraiment impossible toute constitution d'un dossier complet donc généralement on laisse passer les demandes. [...] La vérité est que l'on a encore moins de moyens qu'auparavant pour s'opposer à une clôture si elle est gênante, on pourrait tout juste jouer sur la question de la sécurité si on avait un avis des services de secours affirmant que la fermeture de cette voie rendrait impossible l'avancée ou l'intervention des services de secours etc. et encore cela ouvrirait sur un litige dans lequel les services en question, pour être honnête, ne veulent plus donner. On n'a donc plus de témoignage de leur part allant dans ce sens, désormais ils disent simplement « on n'est pas opposés mais il faut simplement que l'on ait la clé de déverrouillage ». Heureusement les cas se présentent désormais peu, vu que la plupart des ensembles sont déjà fermés donc on ne se pose plus trop la

⁸⁵ Article R. 423-23 du code de l'urbanisme

⁸⁶ Article R. 423-19 du code de l'urbanisme

⁸⁷ Réforme des autorisations d'urbanisme de 2005 (op. cit).

question... » Ville de Marseille – service autorisations d’urbanisme (instruction permis de construire) – 04/02/2015

Si la fin de cet entretien concerne spécifiquement Marseille où la fermeture résidentielle est très présente, le reste du témoignage a une portée plus générale. Les évolutions juridiques pensées *a priori* pour clarifier certaines situations ou contradictions évidentes conduisent en réalité à un renforcement sensible du droit de se clore. On ne saurait alors dans ce cas soutenir la thèse d’un affaiblissement indistinct du droit de propriété car s’il semble remis en cause sous certains aspects, il semble évident qu’il conserve une certaine « rigueur » de fait, contraire à l’intérêt général.

I.2.3.4 De la « liberté » à la « commodité » de passage

En affirmant que « *tout propriétaire peut clore son héritage [...]*⁸⁸ », le Législateur n’a précisé aucune condition discriminante liée à la nature de cet héritage. Appliquée à la voirie, la question pose un problème d’usage. Sur le principe le statut privé peut indistinctement concerner une voie en impasse « confidentielle » desservant quelques habitations ou à une liaison inter-quartier. Or rien en théorie n’empêche la fermeture de ces voies et ce, quel que soit leur gabarit et leur rôle dans le fonctionnement urbain. Si la logique a voulu que l’aménageur public acquière ou réalise lui-même les principales voies de circulation, la proportion de voies privées varie considérablement d’une commune à une autre, ce qui est lié à leur histoire et leur tradition de gestion (JOINET, 2000). Le cas marseillais offre une illustration de cette problématique, de nombreuses voies privées étant encore aujourd’hui présentes dans le périmètre communal. Cette discrimination des voies en fonction de leur « utilité publique » était pourtant au centre de l’ancien article R. 441-3 du code de l’urbanisme qui permettait au cas par cas de s’opposer à une fermeture, en particulier lorsqu’elle était nuisible au fonctionnement du quartier. Mais le Législateur a préféré retenir la contradiction avec le droit de se clore que son pouvoir conservateur de la trame urbaine. Or il peut ici sembler dommageable de sortir du champ de l’intérêt général la liberté de passage dont le principe a pourtant été reconnu de valeur constitutionnelle⁸⁹.

Le droit de se clore étant conçu dans une perspective quasi-absolue, ses effets sur le fonctionnement de l’espace public sont évacués par le droit positif, en témoigne la rigidité véhiculée par certains termes. Lors de plusieurs contentieux, des particuliers ont utilisé la notion d’enclave pour désigner une situation de détour important provoquée par la fermeture d’une voie menant à leur domicile. Bien que représentant le chemin le plus évident et direct, la voie fermée ne

⁸⁸ Art 647 CC, *op. cit*

⁸⁹ Décision 79-107 DC du 12 juillet 1979 du conseil constitutionnel « *la liberté d’aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle* »

constituait cependant pas la seule option de passage⁹⁰. La cour avait statué que « l'issue insuffisante » caractérisant l'enclave ne pouvait être prouvée, ce qui empêchait de retenir les dispositions prescriptives de l'article 682 du code civil. La demande de passage sur la voie privée fermée ne pouvait par conséquent être considéré que comme une « commodité », un terme lourd de sens, repris par ce commentaire : « *L'état d'enclave est une situation facilement invoquée par les propriétaires d'un fonds afin de bénéficier d'un passage différent, plus commode, moins contraignant sur le fonds [...] la jurisprudence répond de manière constante qu'un simple souci de **commodité** et de **convenance** ne permet pas de caractériser l'insuffisance de l'issue sur la voie publique.*⁹¹ » On retrouve d'ailleurs une telle conception à échelle locale comme nous avons pu l'observer au cours de notre travail :

(Parlant de certaines voies de lotissement traversantes et fermées) « *Ceci étant si vous me montrez certaines voies, « l'utilité publique » de la chose je ne la vois pas. La commodité je la vois, c'est intéressant d'avoir un réseau maillé important, des options de déviation en cas de fermeture d'une voie mais si les gens peuvent circuler ailleurs « l'utilité publique » de la voie au sens strict n'existe pas. Les gens sont enclavés ? A l'évidence non, il faut faire 5 km de plus ? eh bien tant pis. Je vous parle d'utilité publique, pas de commodité, d'intérêt général pour la circulation ou le bon fonctionnement de la ville.* » Communauté Urbaine MPM – service voirie – 04/11/2014

Un détour, même considérable ne remplira donc pas les critères de l'enclavement pas plus qu'il ne pourra être reconnu comme un « préjudice anormal » ouvrant droit à une indemnité comme le montre cette décision de justice du conseil d'Etat : un couple requérait une indemnisation aux dépens de la municipalité au motif que le pont menant directement à leur propriété s'était effondré suite à une crue et n'avait pas été réparé dans des délais satisfaisants. N'ayant pas subi de dégâts accidentels, le seul préjudice mis en avant était l'allongement de parcours de plus d'1,5 km qui n'a dans ce cas pas été retenu⁹².

Le terme de « commodité » enfin n'est pas sans rappeler une des prérogatives du maire qui à travers les pouvoirs de police conférés par l'Etat au titre de l'article L. 2212-1 et L. 2212-2 du CGCT « *assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » portant notamment sur « *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques* ». Seront à charge

⁹⁰ Cour de cassation, 3e civ., 24 juin 2008, M. Tarroux c/ Époux Coelle, pourvoi n° 07-15.944 et Cour de cassation, 3e civ., 24 juin 2008, Époux Delattre c/ Époux Rappart, pourvoi n° 07-15.869

⁹¹ Civ. 3e, 24 juin 2008, n° 07-15.944, RDI 2009. 107, obs. E. Gavin-Millan-Oosterlynck

⁹² Conseil d'Etat – 16 juin 2008 – n° 293857 : « *« Les allongements de parcours et les difficultés d'accès des riverains à leur propriété du fait de la disparition d'une voie d'accès ne peuvent être indemnisés que s'ils constituent un **préjudice anormal**. Tel n'est pas le cas lorsque la modification de la voie ne rend pas impossible, ni même particulièrement dangereux l'accès des véhicules à la propriété des requérants. [...] d'une part, les modifications définitives apportées à la circulation générale, et résultant des changements effectués dans l'assiette ou la direction des voies publiques existantes, ne sont pas de nature à ouvrir droit à indemnité [...] d'autre part, les allongements de parcours et les difficultés d'accès des riverains à leur propriété du fait de la disparition d'une voie d'accès qu'ils utilisaient, que celle-ci résulte d'un parti d'aménagement de la collectivité publique ou d'un défaut d'entretien de la voie, ne peuvent ouvrir droit à indemnisation à leur profit que si elles excèdent les sujétions qui doivent normalement être supportées sans indemnité »*

l'ensemble des voies et places du domaine public mais aussi les voies privées ouvertes à la circulation. Le maire est donc fondé à réclamer le nettoyage, réglementer le stationnement, mettre fin aux empiétements irréguliers ou contraindre un propriétaire à exécuter les travaux nécessaires à une bonne viabilité et visibilité⁹³. Ces pouvoirs s'éteignent automatiquement en cas de fermeture de la voie car « *Le propriétaire d'une voie privée ouverte à la circulation est en droit d'en interdire à tout moment l'usage au public et le maire ne peut, sans excéder ses pouvoirs de police, inviter le propriétaire à rouvrir le chemin à la circulation publique*⁹⁴ ». L'ouverture ne saurait ici être vue autrement que comme un consentement tacite du propriétaire, une « commodité » laissée au profit des autres usagers, révocable à tout moment mais nous reviendrons plus spécifiquement sur cette notion de « voie ouverte à la circulation publique ».

Il y a donc une opposition de principe entre l'utilité publique que représentent certaines de ces voies privées et le fait de ne y considérer un passage facilité que comme une « commodité » d'usage révocable. L'évolution du droit, bien qu'elle ôte des moyens d'action à la Collectivité tend aussi à mettre cette dernière face à ses responsabilités. Si une voie est d'intérêt général, il semble naturel qu'elle en récupère la propriété. De la même manière que pour le « parking de midi », la solution juridiquement viable pour une collectivité désirent améliorer la desserte de son territoire est l'acquisition de l'assiette des voies : « *Le transfert confère à la commune des charges financières et des responsabilités supplémentaires mais la démarche assure en même temps une meilleure définition des caractéristiques techniques des équipements publics, la possibilité de suivre les travaux et veiller à la cohérence de l'aménagement du territoire communal. Si les voies sont destinées à être ouvertes à la circulation publique, ces considérations sont importantes. En outre la commune peut être sensible à l'intérêt que représente l'égalité du traitement de ses habitants en matière de service public.*⁹⁵ »

L'imposition de conditions limitatives à des propriétaires privés sur des motifs d'ordre public autres que la sécurité et la salubrité élémentaires peuvent se voir comme une tentative dérobée de la Collectivité d'échapper à la propriété et avec elle, toutes ses charges et responsabilités. La prééminence du droit de propriété serait donc issue d'une volonté ne pas faire peser sur des personnes privées ce qui incombe en fait à la puissance publique. L'argument n'est pas dénué de sens comme le rappelle le mémoire en défense d'une affaire⁹⁶ que nous mobiliserons sous bien des aspects dans le corps principal de ce travail. Au cours du procès, les plaignants attaquent l'association syndicale d'un lotissement des quartiers Sud de Marseille au motif que la fermeture des

⁹³ CE 9 nov. 1956, Porry: Lebon T. 635

⁹⁴ CE 5 nov. 1975, Cne de Villeneuve-Tolosane: Lebon T. 1176 ; 5 mars 2008, Cts Bermond et a., req. no 288540: BJCL 2008. 257, concl. Thiellay et obs. M. G.; JCP Adm. 2008, no 2164, note Moreau; AJDA 2008. 1334, note Deliancourt; RLCT, juin 2008, p. 23, obs. Glaser; DGCT 2009. 397

⁹⁵ AMF, OGE, 2012, *la voirie communale* (3e édition), Paris, 60 p.

⁹⁶ TA Marseille, affaire n°1401285-5 ASA Coin Joli

voies internes génèrerait une entrave manifeste au droit de passage, obligeant les riverains à emprunter des voies à forte circulation dotées de trottoirs insuffisant. Le véritable point d'achoppement est l'accès à l'école primaire publique, donnant pour partie sur une des voies privées du lotissement. La cour a sans surprise mis en avant le caractère essentiel du droit de propriété, suivant en cela les recommandations du mémoire en défense qui avance que « *Le droit de propriété donne le droit légitime à se clôturer, prétendre le contraire serait une atteinte illégale. [...] Néanmoins et sans la moindre obligation, il convient de constater que le lotissement Coin Joli a toujours permis des accès, a donné des badges à l'école pour passer, tolérance et non pas droit [...] cette contrainte n'est pas une obligation pour le lotissement Coin Joli [...] Si les demandeurs ont à se plaindre de l'étroitesse de trottoirs publics, de dangerosité du parcours des élèves, ils se trompent manifestement d'adversaire. L'ASA Coin Joli n'administre pas le réseau urbain, **elle n'a pas à offrir ses voies privées à la population environnante. [...] Si les trottoirs ne sont pas sûrs, ni satisfaisants, cela incombe manifestement aux services de la commune, pas à un lotissement privé**⁹⁷. » Les responsabilités d'un propriétaire privé, fût-il une association syndicale autorisée assimilée à un établissement public sont donc bien définies et il n'est pas question de limiter ses droits, même au regard de l'intérêt général.*

Si la portée du droit de se clore semble établie, la question de ses bénéficiaires ne l'est en revanche pas encore. Un propriétaire peut être un particulier ou une structure collective, or le droit de l'urbanisme en distingue plusieurs (associations syndicales, copropriétés...) aux modalités de décision bien différentes.

⁹⁷ Me Bresciani Paoli A. - Mémoire complémentaire et récapitulatif en défense du recours pour excès de pouvoir - dossier n°1401285-5 - Tribunal Administratif de Marseille - 16 Février 2017

I.3 Le propriétaire, une figure protéiforme

Dans le cas où une personne est seule à détenir un bien, elle est naturellement l'unique décisionnaire pour tout ce qui concerne sa propriété. La faculté de clore sa propriété ne sera limitée que par les dispositions énoncées ci-avant. Si en revanche le bien se trouve dans le périmètre d'une structure collective (association syndicale, copropriété...), son droit pourra être affecté par certaines dispositions d'ordre privé. Il ne s'agit pas ici de rentrer dans la diversité des clauses de nature à affecter l'apparence ou l'implantation de la clôture, car il en existe pour ainsi dire autant que de règlements. En outre, étant soumises au droit privé ces règles ne seraient pas véritablement porteuses de sens. Les équipements communs (voiries, espaces verts, parkings...) qui justifient l'existence juridique d'une structure collective constituent un enjeu plus clair. Or il en existe de plusieurs sortes et leurs modalités de décision, notamment en matière de droit de se clore ne sont pas toujours équivalentes.

I.3.1 Une confusion commune association syndicale/copropriété

Souvent confondues dans leurs effets, copropriétés et associations syndicales présentent pourtant de réelles différences. L'indivision touchant les « voies et espaces communs » dans une association syndicale se distingue du régime de la copropriété qui englobe non seulement l'espace commun mais aussi tout le périmètre de l'ensemble. En d'autres termes, un coloti est plus « indépendant » qu'un copropriétaire puisque le sol et le sous-sol de sa parcelle lui appartiennent en propre, toute modification doit donc seulement respecter le règlement privé. A l'inverse, un copropriétaire n'est pas propriétaire du sol bien qu'il détienne un périmètre de jouissance exclusive, il sera donc systématiquement en bute avec des problèmes de majorité, dès lors qu'il désirera modifier sa partie privative⁹⁸.

Ces deux structures ne sont en outre pas régies par la même législation. Les associations syndicales trouvent leur première définition dans la loi du 21 juin 1865 alors que la copropriété est soumise à la loi du 10 juillet 1965. Ces deux textes essentiels ont bien sûr été maintes fois modifiés voire même abrogés et remplacés (c'est le cas pour la loi de 1865) mais le principe demeure : il existe une distinction irrémédiable entre ces deux statuts⁹⁹. On ne saurait donc par exemple se fonder sur la réglementation propre aux copropriétés pour statuer sur les modalités de fonctionnement d'une association syndicale¹⁰⁰. Cela ne signifie pour autant pas qu'il n'y ait aucun pont. Certaines dispositions en matière de fonctionnement (recouvrement des charges, organisation d'un syndicat,

⁹⁸ L'association syndicale en lotissement – Jean-Paul Mas – Louis Calmels – AJDI 2007. 625

⁹⁹ Civ. 3^e, 1^{er} févr. 1989, *Inf. rap. copopr.* 1989.194, note Capoulade ; cette *Revue* 1989.242

¹⁰⁰ Civ. 3^e, 4 mai 1988, *Bull. civ.* n° 84, p. 49, cette *Revue* 1988.339 ; 3 juill. 1991, cette *Revue* 1991.502

désignation d'un président etc.) sont en effet voisines. Enfin, un lotissement peut contenir dans son périmètre une copropriété dont le règlement devra alors « *tenir compte de l'environnement réglementaire et contractuel plus vaste*.¹⁰¹ »

La forme urbaine n'est pas non plus discriminante en matière de statut, bien que l'on puisse lire certaines tendances nettes. On rapproche le plus souvent les associations syndicales urbaines avec la figure des lotissements pavillonnaires, or le lotissement avant d'être une forme est surtout une procédure. C'est selon l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme « *la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis* ». L'association syndicale est la structure supposée gérer les équipements communs (voies, espaces verts...), lorsqu'ils ne sont pas récupérés par la collectivité. A noter d'ailleurs que le droit positif a progressivement cadré les conditions d'apparition de ces associations et les obligations du lotisseur en matière de viabilisation. Ce qui n'était originellement qu'une opération de droit privé est devenu une procédure cadrée, suscitant la création réglementée d'équipements collectifs¹⁰² afin d'éviter comme ce fut le cas dans la première moitié du 20^{ème} siècle, la multiplication de « lotissements défectueux » (FOURCAUT, 1993). S'il est commun de trouver ce type d'opération sur des ensembles individuels, la procédure a aussi massivement été adoptée pour des ensembles collectifs, en particuliers dans les centres-villes urbanisés au 19^{ème} siècle. A l'inverse le régime de la copropriété, s'il s'applique dans son immense majorité sur des ensembles collectifs verticaux, peut aussi concerner des ensembles horizontaux. Afin sans doute d'échapper aux contraintes touchant l'établissement des lotissements¹⁰³, certains promoteurs ont parfois adopté cette formule, notamment dans les années 1970 en jouant sur la distinction entre jouissance et propriété. Si la pratique n'a pas été jugée illégale, son intérêt a disparu à travers une nouvelle rédaction de l'article R. 315-1 du code de l'urbanisme¹⁰⁴ qui assimile la division en jouissance d'un terrain à la division en propriété.

I.3.2 L'association syndicale

I.3.2.1 Principe général

Originellement régies par la loi du 21 juin 1865¹⁰⁵, « *les associations syndicales de propriétaires (ASP) sont des groupements de propriétaires fonciers constitués en vue d'effectuer des travaux spécifiques*

¹⁰¹ Dénonciation de la confusion entre copropriété et lotissement – Pierre Capoulade – Claude Giverdon – RDI 1993. 118

¹⁰² Loi du 14 Mars 1919 et surtout, loi du 19 Juillet 1924

¹⁰³ Art. L. 332-12 d et art. R. 315-32 du code de l'urbanisme notamment.

¹⁰⁴ Décret n°77-860 du 26 juillet 1977, abrogé par décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 - art. 13 (V) JORF 6 janvier 2007 en vigueur le 1er octobre 2007

¹⁰⁵ A maintes reprises modifiée L. 22 déc. 1888, L. 13 déc. 1902, Décr.-L. 21 déc. 1926, L. n° 51-343 du 20 mars 1951, Ord. n° 58-997 OUI du 23 oct. 1958 et Ord. n° 59-47 du 6 janv. 1959, L. n° 64-1245 du 16 déc. 1964

*d'amélioration ou d'entretien intéressant l'ensemble de leurs propriétés.*¹⁰⁶ » Chiffrées à plus de 28 000 en France, elles sont de formes très diverses. On distingue notamment les associations syndicales libres (ASL) formées sur consentement unanime des propriétaires et régies par le droit privé. Les associations syndicales autorisées (ASA) sont des établissements de droit public créés par l'autorité administrative à l'initiative et suite à l'accord d'une majorité de propriétaires. Enfin les associations forcées (ASCO) sont créées d'office par l'autorité publique dans un but d'intérêt général. Rappelons qu'au titre de ses pouvoirs de police¹⁰⁷, le maire peut être indirectement l'initiateur d'une telle structure. Il est en effet en droit de prendre toute mesure utile en vue d'assurer une bonne viabilité sur les voies ouvertes à la circulation publique, y compris les voies privées. Si les propriétaires sont multiples il peut faire appel au préfet qui créera d'office une structure collective compétente en matière d'entretien de l'équipement.

« *La nature profonde de l'association syndicale est son objet* ¹⁰⁸ » peut-on dire puisqu'à l'origine c'est l'équipement commun qui suscite la création de l'association et non l'inverse. Suivant un principe de « spécialité », l'action s'inscrit d'ailleurs à l'intérieur de l'objet, tel qu'énoncé dans les statuts¹⁰⁹, ce qui la circonscrit clairement. En vertu de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003, l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} Juillet 2004¹¹⁰ définit quatre grands objets thématiques pouvant susciter la création d'une association syndicale. Sont donc concernés « *la construction ou l'entretien d'ouvrages ou la réalisation de travaux en vue : a) De prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions, et les nuisances ; b) De préserver, restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ; c) D'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ; d) De mettre en valeur des propriétés.* ¹¹¹ » Ces quatre grandes thématiques recouvrent en fait une multitude de domaines qui placent parfois ces structures à mi-chemin entre l'intérêt « collectif », partiel, et l'utilité publique. Bien qu'elles puissent être assorties d'une mission d'intérêt général, ces associations ont pour principal but de fournir les conditions d'une jouissance pleine du bien privatif. Par exemple, l'irrigation d'un champ privatif passe d'abord par une gestion commune du réseau gravitaire tout comme une voie, lorsqu'elle est privée doit être entretenue pour donner accès aux propriétés particulières.

L'association syndicale est donc un régime générique appliqué à une multitude d'objets (LOUBIER et *al.*, 2013). Le cas des lotissements est à la fois le plus répandu et le plus illustratif, en dépit des réformes récentes qui en affectent partiellement l'objet.

¹⁰⁶ Circulaire ministérielle du 11 Juillet 2007 n°INTB0700081C

¹⁰⁷ Articles L.2212-1 et 2212-2 du code général des collectivités territoriales

¹⁰⁸ L'association syndicale en lotissement – Jean-Paul Mas – Louis Calmels – AJDI 2007. 625

¹⁰⁹ Association syndicale libre – Yves PITTARD – répertoire de droit civil - janvier 2009 (actualisation : avril 2015)

¹¹⁰ Décret d'application n° 2006-504 du 3 mai 2006

¹¹¹ Ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004

I.3.2.2 Association syndicale et lotissement

Depuis la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales, les obligations du lotisseur ont considérablement évolué. Jusqu'au décret du 26 juillet 1977, la constitution d'associations syndicales dans le cadre d'un lotissement n'était qu'une simple possibilité pouvant figurer au sein de l'arrêté de lotir. L'aspect quasi-optionnel de cette procédure répondait à une certaine logique puisque la propriété privée des voies n'était généralement considérée que comme une condition transitoire en vue d'une intégration ultérieure dans le domaine public. En réalité, les situations sont très hétérogènes, l'intégration des voies du lotissement est loin d'avoir été systématique, notamment à Marseille. Le décret de 1977 a ainsi imposé de manière stricte au lotisseur la création de l'association syndicale et le transfert de propriété à l'exception de quelques cas, ce qu'a assoupli sans le remettre foncièrement en question le décret du 5 janvier 2007¹¹².

Un lotisseur a aujourd'hui plusieurs options concernant les équipements collectifs. Il peut suivant l'article R. 442-7 du code de l'urbanisme constituer une association syndicale de propriétaires¹¹³, ce qui restera généralement l'option préférentielle, ou suivre les dispositions de l'article R. 442-8 du code de l'urbanisme, lequel stipule que « *les dispositions de l'article R. 442-7 ne sont pas applicables : lorsque les voies et espaces communs sont destinés à être attribués en propriété aux acquéreurs de lots ou lorsque le lotisseur justifie de la conclusion avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'une convention prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés.* »

En substance, l'association syndicale n'a pas de raison d'être si les équipements collectifs sont destinés à intégrer le domaine public. Une telle convention, si elle est parfois passée par des mairies désireuses d'introduire une certaine équité de charges entre ses administrés et/ou s'assurer une meilleure maîtrise du réseau urbain (AMF, OGE, 2012.) n'est en réalité que rarement mise en œuvre. D'une part, car la Collectivité se ménage le plus souvent une « période d'essai » afin de ne pas réceptionner une voie à la structure défectueuses dont elle deviendrait responsable¹¹⁴. Notons d'ailleurs que le transfert des voies privées dans le domaine public n'est ni automatique ni obligatoire¹¹⁵. De l'autre, car il peut être dans l'intérêt du lotisseur et des propriétaires de conserver un bien en pleine gestion, en vue notamment d'y introduire des réglementations particulières ou tout simplement de fermer l'ensemble. Dans le cas où aucune convention n'est passée, une alternative à l'association syndicale est l'attribution « en propriété » aux acquéreurs de lots, c'est-à-

¹¹² Issu du décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 - art. 9 JORF 6 janvier 2007 en vigueur le 1er octobre 2007

¹¹³ Art. R. 442-7 C. urb. « Le dossier de la demande est, sous réserve de ce qui est dit à l'article R. 442-8, complété par l'engagement du lotisseur que sera constituée une association syndicale des acquéreurs de lots à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs. »

¹¹⁴ L'association syndicale en lotissement – Jean-Paul Mas – Louis Calmels – AJDI 2007. 625 (op. cit.)

¹¹⁵ Tribunal des Conflits – 16 mai 1994 – n° 2912 – consorts Allard

dire *via* une indivision simple ou une propriété divise de la portion de voie contigüe au lot. Soit en clair une partie correspondant à la largeur de front de la parcelle jusqu'à l'axe de voirie et dont le propriétaire est responsable (nettoyement, entretien...).

En aucun cas le lotisseur ne peut rester propriétaire de la voie, ce qui met fin à certaines dérives passées. Il pouvait être intéressant pour le lotisseur de conserver la propriété des voies dans le cas où une opération était planifiée sur un terrain contigu. Dans la majorité des cas cependant, cette conservation était le fruit d'une négligence. Une fois les parcelles vendues, il était fréquent que le lotisseur dissolve la SCI¹¹⁶ sans se préoccuper du statut de la voie qui continuait d'appartenir à la société immobilière. Cela a parfois engendré des problèmes en matière d'entretien ou de transfert de propriété, ce qui est en théorie impossible aujourd'hui.

Il résulte des articles R. 442-7 et R. 442-8 du code de l'urbanisme que le problème de la gestion ultérieure des voies doit être réglé avant que l'autorisation de lotir ne soit délivrée, ce qui représente une certaine sécurité pour les acquéreurs de lots¹¹⁷. Le lotisseur doit donc se ménager une option pour céder la propriété des parties communes à l'association syndicale, à la commune, ou directement aux propriétaires. Le plus souvent donc, les voies d'accès appartiendront à la personne morale expressément créée pour en assurer la gestion¹¹⁸. Il existe enfin une alternative à la procédure de lotissement issue du décret du 5 janvier 2007¹¹⁹ qu'est le permis de construire valant division foncière. L'opération est issue de la rédaction du nouvel article R. 431-24 du code de l'urbanisme, qui se substitue à l'ancien article R. 421-7-1 du code de l'urbanisme. Le terrain fait l'objet d'une « division en propriété ou en jouissance » (dans le premier cas fractionnement de la propriété, dans le second octroi de parties privatives sans affecter l'unité du terrain) portant sur au moins deux bâtiments distincts¹²⁰. Deux points marquant, d'une part la division foncière doit être effectuée avant l'achèvement des travaux¹²¹, ce qui offre une plus grande liberté, à la différence du lotissement où l'aménageur n'a la possibilité de vendre les lots qu'après constat de l'achèvement des travaux de viabilisation, c'est ce que l'on appelle la garantie achèvement VRD (voiries et réseaux divers¹²²). D'autre part, l'organe de gestion des parties communes est potentiellement différent de celui du lotissement puisque le choix est donné entre l'association syndicale, le régime de la copropriété¹²³

¹¹⁶ société de civile immobilière

¹¹⁷ Rép. min. no 97672: JOAN Q 18 oct. 2011, p. 11069

¹¹⁸ Droit civil Les biens - Christian Atias - n° 164, p. 114

¹¹⁹ décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 (*op. cit.*)

¹²⁰ CAA Bordeaux, 31 mai 2001, n°97BX02195, SCI Enez Eussa

¹²¹ Art 431-24 C. urb. « *Lorsque les travaux projetés portent sur la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette comprenant une ou plusieurs unités foncières contiguës, doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de l'ensemble du projet [...]* »

¹²² Art R. 442-14 b du code de l'urbanisme

¹²³ Art. 431-24 C. urb. « *...Le dossier présenté à l'appui de la demande est complété par un plan de division et, lorsque des voies ou espaces communs sont prévus, le projet de constitution d'une **association syndicale des acquéreurs** à laquelle seront*

et bien sûr l'établissement d'une convention avec la commune ou l'EPCI. Malgré une plus grande flexibilité en matière de régime des opérations, le principe reste inchangé et sans équivoque, le constructeur ne peut valablement rester propriétaire des parties communes.

I.3.2.3 Dispositions communes aux associations syndicales de lotissements

Dans le cas où l'option de l'association syndicale est retenue, trois formes sont possibles : l'association syndicale autorisée (ASA), l'association syndicale libre (ASL) et une variante qu'est l'association foncière urbaine libre (AFUL). Il convient de préciser certaines dispositions communes définies notamment dans l'ordonnance 2004-632 du 1^{er} Juillet 2004 et son décret d'application n° 2006-504 du 3 mai 2006. La qualité de membre est attachée à la propriété et non à la personne. C'est l'acquisition du bien présent dans le périmètre défini dans les statuts qui fait d'un individu un membre de l'association, celle-ci est donc tacite. L'association syndicale est une personne morale réunissant des propriétés et non des personnes. En substance, la propriété demeure, les individus eux, sont interchangeable.

Autre élément essentiel, les statuts de l'association qui précisent « *son nom, son objet, son siège et ses règles de fonctionnement. Ils comprennent la liste des immeubles compris dans son périmètre et précisent ses modalités de financement et le mode de recouvrement des cotisations.*¹²⁴ » Généralement ces statuts précisent aussi l'existence du règlement ou du cahier des charges. Le règlement a plutôt vocation à contenir les règles d'urbanisme à respecter et le cahier des charges, les obligations privées entre colotis. Nous verrons toutefois que la portée de ces documents a considérablement évolué.

I.3.2.4 Les associations syndicales autorisées (ASA) et les ASCO

L'association syndicale autorisée est une personne morale de droit public, relevant pour les litiges concernant son fonctionnement de la compétence des tribunaux administratifs. Autorisée par le préfet après obtention du vote à la majorité des membres, son statut d'établissement public la rend éligible entre autres à des financements publics pour certains investissements mais l'oblige dans le même temps à souffrir un contrôle quant à ses finances et son fonctionnement. Il n'est en effet pas rare que le préfet, observant des postes de dépense nuls en conclue que l'association est sans réelle activité et ne remplit donc pas l'objet défini dans ses statuts. Le préfet peut alors menacer l'association de dissolution bien que dans les faits les statuts de la loi du 21 Juin 1865 en rende

*dévolus la propriété, la gestion et l'entretien de ces voies et espaces communs à moins que l'ensemble soit soumis au statut de la **copropriété** ou que le demandeur justifie de la conclusion avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'une **convention** prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés. »*

¹²⁴ Ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires – article 7, alinéa n°2

l'application relativement complexe¹²⁵. La règle admettait donc une certaine tolérance afin de permettre de régler des problèmes temporaires de fonctionnement.

Ce statut administratif hybride mène certains auteurs à considérer les ASA comme un prolongement de l'État en matière d'aménagement ultra-local, antérieur au processus décentralisation (LOUBIER et *al.*, 2013). Si l'on s'y penche, elles sont dans l'esprit, une synthèse entre intérêt privé et intérêt public. Par exemple, les associations rurales faisant du remembrement de parcelle, du ré-embocagement gèrent certes des intérêts privés mais contribuent aussi à limiter l'érosion des sols qui peut se voir comme une entreprise d'intérêt public. Appliqué au cas des lotissements urbains, les voies privées gérées par le syndicat sont *a minima* une desserte pour les propriétés privées riveraines, mais peuvent par leur configuration contribuer à la perméabilité du quartier ou constituer une aménité par leur qualité paysagère. C'est le cas bien connu des rues du quartier de la Mouzaïa, (la « campagne à Paris ») attirant chaque année de nombreux visiteurs. On ne saurait dans de tels cas distinguer ce qui tient de l'intérêt général ou de l'intérêt privé, ce qui en fait des structures paradoxales. Appliqué au cas des lotissements les ASA pouvaient jusqu'à récemment imposer des règles d'urbanisme qui figeaient ou conservaient, selon la perception, des parties parfois importantes du tissu urbain, ce qu'a profondément bouleversé la loi ALUR (en imposant un COS plus faible, des règles paysagères, de construction...). Plus généralement si l'on observe l'esprit défendu dans les documents réglementaires (cahiers des charges, règlement...) ainsi que la plupart des actions concrètes menées par ces associations, on est face au paradoxe d'entités de droit public poursuivant des buts en réalité « très privés », ce qu'illustre parfaitement le terrain marseillais. Si la nature de la mission de ces associations est variable et soumise à interprétation, le fonctionnement des ASA est particulièrement cadré par la loi, à la différence notamment des ASL que nous abordons ci-après.

Concrètement, le fonctionnement de l'ASA s'apparente à celui d'une commune. Ses organes de fonctionnement sont ainsi le président, le vice-président, le syndicat qui serait l'équivalent du conseil municipal et l'assemblée de propriétaires. La prise de décision s'effectue en assemblée, et le *quorum*, c'est-à-dire le nombre de voix requis pour qu'une délibération soit adoptée est fixé à la moitié des voix représentées plus une. En l'absence de *quorum*, l'assemblée est à nouveau convoquée et les décisions prises le cas échéant sans *quorum*. A noter d'ailleurs que le *quorum* ne dépend pas du nombre de membres mais de « voix ». Si généralement le principe « un individu une voix » est suivi, les statuts peuvent pondérer la représentation des propriétaires en fonction de leur contribution aux dépenses ou de la superficie de leur bien, tout en fixant une limite maximum de voix par propriétaire pour ne pas déséquilibrer le scrutin. Les décisions affectant la nature même de l'association (modification du périmètre, des statuts, dissolution...) sont prises à la majorité qualifiée

¹²⁵ Ce qu'a changé l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 qui facilite la procédure du préfet.

représentant les deux tiers des voix représentées¹²⁶, toutes les autres (élection des représentants, dépenses de fonctionnement, vote des travaux...), doivent recueillir une majorité simple avec voix prépondérante du président en cas d'égalité¹²⁷.

I.3.2.5 Les associations syndicales autorisées et les AFUL

A la différence des ASA et ASCO et bien que régies par les mêmes lois¹²⁸, les ASL ne sont pas des établissements publics mais des personnes morales de droit privé. Les actions qu'elles entreprennent ainsi que leurs finances ne font donc pas l'objet d'un contrôle de la part de l'administration. Les litiges ne relèvent pas du tribunal administratif mais des tribunaux civils qui trancheront comme pour n'importe quel différend entre particuliers. Pour bénéficier de l'ensemble des droits attachés à leur qualité de personne morale (possibilité de vendre, acheter, ester en justice...) elles doivent être déclarées auprès de la préfecture¹²⁹. Pourtant, malgré leur nature juridique différente, l'objet d'une ASL est en théorie le même que celui d'une ASA. Elles réunissent exclusivement des propriétaires fonciers poursuivant un but collectif auquel peut s'adjoindre éventuellement une finalité d'intérêt général. Il en va de même pour les AFUL¹³⁰ qui constituent une variante des ASL appliquée spécifiquement à l'espace urbain comme défini dans l'article L. 322-1 du code de l'urbanisme¹³¹. Leur objet tel que défini dans l'article L. 322-2 du code de l'urbanisme comprend la gestion et l'entretien de parties communes et leur fonctionnement s'apparente quasiment en tout point à une ASL.

La « liberté » est le maître-mot de leur organisation, comme en témoigne la différence de traitement entre ASA et ASL au sein de l'ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004. Si pour les premières le titre III définit de façon prolixe ses modalités de fonctionnement et les limites de son action, le titre II sur les ASL est plus laconique. Si ces associations doivent *a minima* se doter d'une assemblée de propriétaires, d'un syndicat de membres élus et d'un président, les autres organes (bureau, trésorier, secrétaire...) sont optionnels. Ce sont également les statuts qui organisent les conditions de fonctionnement de l'assemblée des propriétaires : périodicité des réunions, convocations, *quorum*, mandats de représentation, modalités de délibération... ce qui signifie en clair qu'une certaine variabilité est possible d'une association à une autre.

¹²⁶ Majorité prévue à l'article 14 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004

¹²⁷ Avant l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 la proposition était rejetée en cas de partage égal des voix et celle du président n'était pas décisive.

¹²⁸ Loi du 21 Juin 1865, titre II de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004

¹²⁹ article 8 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004

¹³⁰ Associations Foncières Urbaines Libres

¹³¹ Art 322-1 C. urb. : « Les associations foncières urbaines sont des associations syndicales régies par les dispositions de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires ainsi que par celles de la présente section... »

Cette liberté touchant les modalités de fonctionnement ne dispense pas les propriétaires de leurs obligations contractuelles envers l'association syndicale, le non-respect des clauses du cahier des charges ou du règlement les expose à une action en justice comme le montre cet extrait de cahier des charges de lotissement géré par une ASL : « Article 4 : *Tout propriétaire d'un lot du lotissement fait obligatoirement partie de l'association syndicale des propriétaires / Le respect du présent cahier des charges est assuré par l'association syndicale des propriétaires. [...] En cas de transgression et de différend, le tribunal de grande instance est compétent pour connaître de toute action en exécution forcée, notamment en démolition et allouer tous les dommages et intérêts.*¹³²» En substance, pour autant qu'elle respecte les règles édictées dans les statuts, les décisions prises par l'assemblée des propriétaires sont applicables à tous, au risque de générer d'importants différends. Sur ce point, les statuts sont souvent clairs, à moins que suffisamment de propriétaires ne votent une dissolution ou une modification des statuts et du périmètre de l'ASL (ce qui généralement se fait à la majorité qualifiée et non à la majorité simple), les colotis, même en cas de désaccord sont tenus de participer aux frais décidés par l'assemblée de propriétaires.

I.3.2.6 Droit de se clore et association syndicale

Bien que des différences puissent exister, notamment entre ASA et ASL sur les modes de scrutins (figés pour les ASA, variable pour les ASL), un principe demeure : les décisions portant atteinte à la nature de l'association syndicale doivent bénéficier d'une adhésion plus large que les actions s'inscrivant dans leur objet (majorité qualifiée pour les premières, majorité simple pour les seconde avec conditions de *quorum*). S'il n'existe pas de disposition particulière dans les textes de loi relatifs aux associations syndicales sur le droit de se clore, cette décision fait partie de ses prérogatives « normales » et non de celles affectant son essence. La mesure est donc décidée en assemblée générale suivant des règles de majorité simple, si le *quorum* n'est pas réuni, l'assemblée peut être re-convoquée et la décision, le cas échéant prise sans *quorum*. Concrètement, cela laisse une certaine latitude à une minorité motivée pour imposer le projet au reste des propriétaires si ceux-ci ne se sont pas expressément mobilisés contre. Une fois la décision prise en assemblée et si celle-ci respecte les dispositions précisées dans les statuts (*quorum*, règles de majorité, délai d'information des propriétaires...) l'association peut librement faire usage du droit de clore son périmètre. Sa nature de personne morale la place au même niveau qu'un propriétaire décidant seul de clôturer son bien en application des droits fondamentaux attachés à la propriété.

Si la question ne se pose pas pour les AFUL et les ASL, le statut d'établissement public accolé aux ASA de lotissement ne doit pas faire illusion. Les buts poursuivis sont résolument privés et on serait bien en peine de trouver quelque mention de l'intérêt général à travers les décisions habituellement

¹³² Cahier des charges de l'ASL du lotissement « Lou Brès » - 28 Novembre 2001 – Marseille, 9^{ème} arrondissement

prises par les assemblées de propriétaires. Cette finalité privée peut d'ailleurs apparaître plus clairement dans les statuts et plus particulièrement, à l'article précisant l'objet de l'association comme le montre cet exemple : « *L'ASA xxx a pour objet l'exécution et l'entretien des voies plantations et plus généralement la mise en œuvre de tous travaux pouvant maintenir et améliorer la sécurité, le cadre de vie, l'environnement du lotissement et assurer le maintien de la valeur du patrimoine des intéressés.*¹³³ » L'intérêt collectif l'emporte très clairement sur l'intérêt général, la fermeture pouvant même se lire comme un acte qui tend à réaliser l'objet de l'association. Cette opposition essentielle au principe d'intérêt général est encore plus claire si l'on reprend le mémoire en défense cité précédemment arguant de la distinction entre l'espace privé de l'ASA de lotissement et les voies publiques adjacentes : « *L'ASA Coin Joli n'administre pas le réseau urbain, elle n'a pas à offrir ses voies privées à la population environnante. [...] Si les trottoirs ne sont pas sûrs, ni satisfaisants, cela incombe manifestement aux services de la commune, pas à un lotissement privé.*¹³⁴ » On saurait difficilement reconnaître une vocation publique dans l'action des ASA de lotissement, tout autant finalement que les ASL ou les AFUL dont la raison privée est sans ambiguïté.

Il n'est toutefois pas impossible de reconnaître un intérêt public dans l'action de ces associations de lotissement. La nature même d'association syndicale étant très ancienne, il n'est pas rare que ces structures gèrent des ensembles immobiliers faisant partie du patrimoine architectural des villes, comme c'est par exemple le cas de certains lotissements pavillonnaires des années 1930, des cités-jardin du début du 20^{ème} siècle... La mission de « conservation » défendue par ces associations peut se concevoir comme une action complémentaire à celle des collectivités et services publics responsables du patrimoine urbain. Cette « mission annexe » attribuée de fait aux associations syndicales a pourtant connu de profonds bouleversements, achevant d'en faire des structures dédiées à l'accomplissement d'un intérêt privé.

I.3.2.7 Des associations syndicales de lotissement vidées de leur sens ?

I.3.2.7.1 Des règles anciennes...

Originellement, lors du dépôt du projet d'aménagement, le lotisseur était tenu de prévoir un cahier des charges précisant les servitudes et obligations diverses attachées à l'ensemble¹³⁵. Le cahier était alors approuvé par l'administration responsable de la délivrance de l'autorisation de lotir, lui donnant une portée contractuelle¹³⁶ (entre le lotisseur et les lotis d'une part, entre ces derniers

¹³³ Article 7 (objet de l'association) des Statuts de l'ASA du lotissement xxx – Marseille 9^{ème} arrondissement – 8 Décembre 1992

¹³⁴ Me Bresciani Paoli A. - Mémoire complémentaire et récapitulatif en défense du recours pour excès de pouvoir - dossier n°1401285-5 - Tribunal Administratif de Marseille - 16 Février 2017

¹³⁵ Loi du 19 Juillet 1924

¹³⁶ Civ. 3e, 18 déc. 1991, n° 89-21.046, RDI 1992. 302, obs. J.-L. Bergel

d'autre part) mais aussi réglementaire¹³⁷ (envers l'administration). Il est donc difficile pour les lotissements anciens de distinguer les règles d'urbanisme et les règles d'ordre privé entre les colotis, celles-ci étant généralement confondues dans un même document. La réforme de 1958-59 entrée en application au 1^{er} Janvier 1978 a entendu distinguer un document devenu facultatif : le cahier des charges, censé régir les rapports privés entre colotis et un autre, le règlement, faisant figurer les règles d'urbanisme approuvées par l'autorité publique¹³⁸. Toutefois, même depuis cette date il n'est pas rare de trouver des règles d'urbanisme dans des cahiers des charges approuvés ou pas, ce qui en bref témoigne d'une certaine variabilité d'un lotissement à un autre¹³⁹, or le détail a son importance. Si un plan d'occupation des sols ou tout autre document en tenant lieu était approuvé sur le périmètre comprenant le lotissement, les règles d'urbanisme disparaissaient au terme de 10 ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir, ce qui n'avait bien sûr pas pour effet de remettre en cause les règles contractuelles, soit les droits et obligations d'ordre privées entre les colotis, inscrits dans le cahier des charges.

La loi du 6 Janvier 1986¹⁴⁰ a même étendu ce principe en laissant la possibilité aux colotis de conserver les règles d'urbanisme du lotissement¹⁴¹ même si celui-ci avait déjà été « incorporé ». Passée dans un contexte général de décentralisation, la loi avait pour but d'associer les assemblées de propriétaires à la préservation du patrimoine résidentiel en leur offrant la possibilité de surajouter des règles. Seule condition, celles-ci devaient être plus contraignantes que celles inscrites dans le POS. Nombre d'associations syndicales, se sont constituées ou réaffirmées à cette occasion, devenant le garant du respect de ces règles de composition parfois très strictes. Suivant ces dispositions, les services publics compétents en matière d'autorisation d'urbanisme étant tenus de prendre en compte ces règles lors de l'instruction des permis. Dans son esprit la loi opérait finalement une confusion entre intérêt public et intérêt privé ce qui s'adaptait en tout point à l'essence profonde des associations syndicales.

I.3.2.7.2 ...au bouleversement (relatif) de la loi ALUR

La loi ALUR¹⁴² en 2014 a profondément modifié cet équilibre à travers une nouvelle rédaction de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme : « 1° Les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé, deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par

¹³⁷ CE 28 janv. 1977, *Epoux Agopyan*, n° 98918, Lebon

¹³⁸ J.-P. Gilli, H. Charles, J. de Lanversin, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1996, 4^e éd., n° 33

¹³⁹ CHARBONNEL, F. « Le nouveau régime du lotissement » *Le Moniteur*, 3 Octobre 2014

¹⁴⁰ loi n° 86-13 du 6 janvier 1986 et ses décrets n° 86-514 du 14 mars 1986 et n° 88-199 du 2 mars 1988

¹⁴¹ Ancien article L. 315-2-1 du code de l'urbanisme

¹⁴² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu. 2° De même, lorsqu'une majorité de colotis a demandé le maintien de ces règles, elles cessent de s'appliquer immédiatement si le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dès l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. A la lecture de ce nouvel article, les règles d'urbanisme présentes dans les documents des lotissements (y compris les cahiers des charges, approuvés ou non) sont vouées de nouveau à disparaître au terme de 10 ans après la délivrance de l'autorisation de lotir, supprimant ainsi les effets de la loi du 6 Janvier 1986. En plus d'étendre cette caducité des règles d'urbanisme à tous les documents de lotissement (alinéa 1°), y compris ceux qui depuis la réforme de 1978 ne sont plus censés en contenir (cahiers des charges), elle concerne les lotissements ayant réclamé leurs règles d'urbanisme en vertu de la loi du 6 Janvier 1986 (alinéa 2°). Si les lotissements sont couverts par un PLU, la caducité de leurs règles est intervenue automatiquement au 27 Mars 2014 (*ibid.*).

Le sens de la loi est clair, il s'agit « de donner la primauté exclusive du plan local d'urbanisme (PLU), ou du document d'urbanisme en tenant lieu, sur des contrats de lotissement anciens, afin de libérer des terrains à la construction de logements.¹⁴³ » Il a en effet été considéré qu'une commune pouvait contenir nombre de ces structures qui, en plus de constituer une mosaïque pour les services instructeurs étaient par leurs règles souvent très restrictives, un frein à la dynamique de renouvellement urbain et de densification défendue dans le projet de ville durable. On assiste donc à un « retour en force » du rôle des collectivités qui à travers les prescriptions définies pour chaque zonage sont vouées à assumer pleinement leur mission planificatrice. Exit donc la mission de conservation du patrimoine urbain par les colotis réunis en association syndicale. Cela contribue à vider ces dernières d'une partie de leur essence, les renvoyant à une vocation résolument privée. Pourtant, nous allons le voir, la loi ne manque pas d'ambiguïtés, rendant son application très controversée. L'alinéa 3° et 5° de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme évoqué ci-avant en sont une bonne illustration :

« 3° Les dispositions du présent article **ne remettent pas en cause les droits et obligations régissant les rapports entre colotis** définis dans le cahier des charges du lotissement, ni le mode de gestion des parties communes. [...] » 5° **Toute disposition non réglementaire** ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire ou encore d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble, contenue dans un cahier des charges non approuvé d'un lotissement, **cesse de produire ses effets** dans le délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précitée si ce cahier des charges n'a pas fait l'objet, avant l'expiration de ce délai, d'une publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier. »

¹⁴³ Réponse ministérielle n°82539 – JO Assemblée Nationale 10/11/2015 – p. 8247

La forme peut sembler contradictoire, en faisant même pour certains auteurs « un cauchemar pour les praticiens.¹⁴⁴ » L'esprit de fond lui, peut se résumer ainsi : il n'est pas question de toucher aux règles contractuelles d'ordre privé régissant les rapports entre colotis (alinéa 3°) à l'exception de celles qui auraient pour conséquence de restreindre le droit à la construction (alinéa 5°). Cette volonté d'étendre cette caducité aux règles contractuelles entre propriétaires est selon certains auteurs une des mesures les plus « politiques » de la loi ALUR, bien que répondant à une certaine logique. Il n'a en effet aucun sens d'un point de vue du renouvellement urbain de supprimer la responsabilité envers l'administration tout en maintenant que ces règles d'urbanisme restrictives ont valeur entre les colotis.

Et pourtant la jurisprudence récente tend à faire abstraction des dispositions prises par la loi ALUR en se fondant presque systématiquement sur les contradictions internes de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme. Tel est le cas de cet affaire où, des colotis ont attaqué un propriétaire désirant agrandir la partie construite de sa parcelle en application de la loi ALUR, au motif qu'il ne respectait pas les engagements privés propres au lotissement. Il semble en toute logique que les règles contractuelles de nature à limiter le droit de construire sont désormais caduques et pourtant la cour a confirmé la condamnation « *attendu qu'ayant exactement retenu que le cahier des charges, quelle que soit sa date, constitue un document contractuel dont les clauses engagent les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues, la cour d'appel a décidé à bon droit qu'il n'y avait pas lieu à question préjudicielle devant la juridiction administrative et que ces dispositions continuaient à s'appliquer entre colotis.*¹⁴⁵ » Le même cas de figure s'est répété dans une autre affaire où un coloti a été condamné à détruire sa piscine au motif que sa construction ne respectait pas les règles contractuelles du lotissement¹⁴⁶. La répétition de ces cas montre que les cours de justice tendent à confirmer leurs jurisprudences traditionnelles, en dépit des dispositions de la loi ALUR.

Aussi contradictoire que cela puisse paraître, l'analyse de ces cas semble indiquer que si un coloti n'est plus responsable envers l'administration du bon respect des règles d'urbanisme du lotissement, il reste tenu de respecter le « contrat privé » le liant à ses voisins. Une telle conception a par ailleurs été énoncée de façon limpide par le tribunal de grande instance de Grasse : « *si les règles d'urbanisme propres à un lotissement sont toutes frappées de caducité du point de vue du droit de l'urbanisme et cessent de produire effet à l'égard de l'administration qui n'a plus à en tenir compte pour délivrer des autorisations, elles subsistent néanmoins à titre contractuel dans les rapports des colotis entre eux, lorsqu'elles procèdent du cahier des charges.*¹⁴⁷ »

¹⁴⁴ J.-L. Bergel, Dr. et patr. 2015, n° 251, p. 57

¹⁴⁵ Cass, Civ 3 21/01/2016 ; n°15-10566 – ste Beval

¹⁴⁶ Cass, Civ 3, 13/10/2016, n°15-23.674

¹⁴⁷ TGI de Grasse, 13 avril 2015, n°2015/117

Dans les faits donc certaines dispositions de la loi ALUR sont inopérantes. Seul changement d'importance, les services instructeurs sont dédouanés de toute responsabilité, n'étant plus garants du respect de ces règles à la portée exclusivement privée. Cette confusion pose d'autres problèmes liés au droit de se clore et à la vocation des voies de lotissement. Les plus anciens notamment présentent parfois des clauses réglementaires particulières. Nous évoquons le fait que certaines mentions présentes dans un cahier des charges approuvé par l'autorité administrative pouvaient toujours avoir valeur et motiver une cession des voies sans soulte au profit de la collectivité. C'est par exemple le cas de cette mention commune dans les documents des lotissements de la première moitié du 20^{ème} siècle : « *Dans l'esprit commun des parties, le sol des voies et espaces libres est destiné à être incorporé à la voirie communale.* » Sa présence au sein du cahier des charges suffit *a priori* pour motiver le transfert gratuit à la collectivité, même dans le cas, et cela est assez exceptionnel pour être noté, où la voie n'est plus ouverte à la circulation publique¹⁴⁸. Toutefois, si l'on suit les orientations de la loi ALUR qui stipule que les dispositions réglementaires des cahiers des charges sont désormais caduques, car il s'agit bien d'un engagement passé avec l'administration publique, il n'est en théorie plus possible de faire valoir cette clause.

D'autres mentions complémentaires posent question comme par exemple cet autre énoncé commun des anciens cahiers des charges : « *Le sol des rues et places demeurera affecté perpétuellement à la circulation publique.* » On ne saurait juger si cette clause a valeur contractuelle étant donc toujours valable ou se trouve être une disposition réglementaire, abrogée par la loi ALUR. On peut supposer que cette disposition relève lui aussi d'un engagement pris avec la collectivité puisqu'il est généralement précisé que la voie pourra être cédée sur première réquisition publique, le statut privé est pensé comme transitoire. Pour toutes ces raisons, il y a lieu de penser qu'il est désormais caduc, il ne saurait donc valoir devant une cour de justice. Une certaine confusion règne bien qu'il soit sans doute trop tôt pour tirer toutes les conclusions de la loi ALUR.

1.3.2.7.3 En conclusion

Les associations syndicales urbaines, quelle que soit leur déclinaison, bénéficient d'une certaine stabilité juridique depuis leur apparition. Bien qu'elles puissent sur le principe remplir une mission annexe d'intérêt public, leur finalité demeure résolument privée, c'est l'entretien et la gestion des parties communes ainsi que le contrôle de certaines règles de composition pour les lotissements. Si elle ne concerne pas expressément les associations syndicales, la loi ALUR les atteint indirectement en rendant caduques les dispositions réglementaires des lotissements. Leur mission « conservatrice » du patrimoine résidentiel sort *a priori* du champ d'intervention des associations syndicales pour rejoindre exclusivement celui des collectivités locales, bien qu'une certaine

¹⁴⁸ CE 10 févr. 1992, Choquette, Mme Gonzalès, no 107113: Lebon T. 958 (*Op ? cit.*)

confusion règne encore sur la portée réelle de la loi. Par conséquent, cette évolution les renvoie exclusivement à la gestion privée des parties communes.

Leur pouvoir en la matière reste inchangé et l'assemblée des propriétaires reste souveraine pour prendre toute mesure nécessaire à la mise en valeur ou la sauvegarde de l'ensemble comme le ferait un propriétaire décidant seul de la destination de son bien. La fermeture votée selon des modalités potentiellement différentes selon qu'il s'agit d'une ASA, ASCO d'une part, ASL ou AFUL d'autre part s'inscrit à n'en pas douter dans l'objet d'une association syndicale. Fermer une voie permet de garantir les propriétaires de certaines « atteintes » tout en limitant la dégradation généralement occasionnée par l'ouverture à la circulation publique.

I.3.3 Principe général sur les copropriétés

Copropriétés et associations syndicales, malgré leurs ressemblances, notamment en matière de fonctionnement interne, sont deux réalités juridiques différentes encadrées par des textes distincts.

Défini par la loi n° 65-557 du 10 Juillet 1965, le régime de la copropriété est distinct de l'indivision ou du simple démembrement de propriété. Semblant répondre aux dispositions de l'article 544 du code civil¹⁴⁹, la propriété est en réalité profondément affectée par son insertion dans un lot¹⁵⁰. Un propriétaire est ainsi en droit d'utiliser et d'aménager son lot si cela ne porte pas atteinte ni à la destination de l'immeuble ni aux droits des autres propriétaires¹⁵¹. Le syndicat de copropriétaires est la personne morale garante du respect des règles, faisant justement l'objet d'un règlement, qui est un document obligatoire¹⁵². La loi de 1965 statue par ailleurs sur les règles de majorité valables lors du vote de l'assemblée de copropriétaires, en distinguant précisément par type de décision. A noter que le nombre de voix attribuées à chaque propriétaire dépend de sa quote-part des parties communes et donc en général de la surface et de la situation de son lot avec comme pour les associations syndicales, une limite maximum. On distinguera ainsi la majorité prévue à l'article 24 de la loi, dite « simple », soit la majorité des votants présents, excluant donc les abstentionnistes du calcul final. Elle renvoie aux opérations courantes de la copropriété tels que la plupart des travaux ou l'approbation des comptes. Vient ensuite la majorité de l'article 25 dite « absolue », devant réunir 50% plus une voix de tous les propriétaires, présents ou non. Ce sont des décisions plus importantes comme la délégation de pouvoir au syndic, les travaux importants de transformation. Enfin, la

¹⁴⁹ Article 544 Cc (*op. cit.*) « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

¹⁵⁰ Copropriété des immeubles bâtis – Christian ATIAS – répertoire de droit civil – Juin 2014 (actualisation : octobre 2016)

¹⁵¹ Loi du 10 Juillet 1965 – article 9 : « *Chaque copropriétaire dispose des parties privatives comprises dans son lot ; il use et jouit librement des parties privatives et des parties communes sous la condition de ne porter atteinte ni aux droits des autres copropriétaires ni à la destination de l'immeuble.* »

¹⁵² Loi du 10 Juillet 1965 – article 8 modifié par ORDONNANCE n°2014-1090 du 26 septembre 2014 - art. 1

majorité de l'article 26 « double » pour les dispositions jugées essentielles et l'unanimité pour un nombre très restreint d'éléments.

Si nous rentrons dans ce détail c'est justement parce que cette hiérarchie a été bouleversée concernant spécifiquement le droit de se clore témoignant d'une ligne politique des plus claires.

I.3.3.1 La copropriété du « droit » à « l'obligation » de se clore

La loi du 10 Juillet 1965 ne posait aucune clause concernant les modalités de fermeture mais la jurisprudence voulait qu'elle fût décidée à l'unanimité, ce qui était assez contraignant. En 1985¹⁵³, la décision passe à la double majorité qualifiée prévue à l'alinéa 1 de l'article 26 afin d'améliorer la sécurité des biens et des personnes dans les parties communes de la copropriété. Toutefois, la fermeture hermétique (passe, clé etc.) n'était possible qu'à l'unanimité surtout si des activités professionnelles (commerces, services...) avaient cours dans l'enceinte de la copropriété. L'assemblée était alors tenue de statuer sur des heures des périodes d'activité des professionnels, les activités rendaient donc impossible une fermeture totale.

Plus récemment, deux lois ont changé la situation. Premièrement, la loi ENL¹⁵⁴ en 2006 ajoutant un article 25-n qui abrogeait les articles 26-1 et 26-2 relatifs au mode de scrutin. Lequel article 25-n fait rentrer dans le champ des décisions prises à la majorité absolue « *les travaux à effectuer sur les parties communes en vue de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens* » tout en précisant au dernier alinéa (sans lettre) que la présence d'activités professionnelles au sein de l'ensemble était discriminante dans le mode de scrutin. En clair, cela revenait à distinguer deux situations, dans le cas où aucun professionnel nécessitant une ouverture de la copropriété n'était présent, la fermeture passait à la majorité simple (article 25) ; dans le cas contraire, le scrutin demeurait à la double majorité (article 26). Toutefois, si le projet de fermeture recueillait au moins le un tiers au moins des voix, il devait être procédé à un second scrutin dans l'instant, ce qui était une incitation claire à l'acte de fermeture. La loi du 13 Juillet 2007¹⁵⁵ dite de « prévention de la délinquance » fit un apport non négligeable à la loi ENL, parachevant pour ainsi dire l'esprit de sa rédaction. Le dernier alinéa de l'article 25 prenant en compte les activités professionnelles dans l'enceinte de la copropriété est supprimé. Cela signifie que leur présence n'apporte plus aucune modification au scrutin qui sera alors tenu en toutes circonstances à la majorité absolue. Enfin, la même loi fait passer la décision d'ouverture à la double majorité (article 26).

Cela tend à faciliter la fermeture et faire de l'ouverture une exception, ce que confirment clairement certaines recommandations de la commission relative à la copropriété s'exprimant sur la loi de

¹⁵³ Loi n° 85-1470 du 31 décembre 1985

¹⁵⁴ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006

¹⁵⁵ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007

2007¹⁵⁶. Il est recommandé entre autres aux syndics « *de bien expliquer aux copropriétaires que la finalité des travaux relevant de l'article 25 n) (op.cit.) consiste à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens* », lesquels travaux prévus à l'article 25n) « *ne concernent pas seulement les accès à l'immeuble, mais, d'une manière générale, la sécurité des biens et des personnes, notamment par l'installation de vidéo surveillance, détection incendie...* » Ces mêmes syndics sont enjoint: « *de soumettre à chaque assemblée générale, après concertation avec le ou les copropriétaires intéressés, une proposition relative aux modalités d'ouverture des portes d'accès aux immeubles.* » Sur les modalités d'ouverture, la recommandation poursuit « *qu'en l'absence de décision sur les modalités d'ouverture lors d'une assemblée générale, s'applique la règle de fermeture, mentionnée au premier tiret et ses limites tenant à l'exercice d'une activité autorisée mentionnée ci-dessus.* »

On ne saurait être plus clair, il s'agit, à une époque où le thème de la sécurité a été fortement évoqué (2007) de renforcer le droit privé de se prémunir des atteintes extérieures sans que cela n'engage un investissement public. N'ayant ni été abrogée ni infléchie, la loi continue de s'appliquer en l'état. Elle permet aux copropriétés une plus grande facilité pour se clore y compris lorsque cela fait obstacle aux activités des commerçants et professions libérales présentes dans l'ensemble. Le rôle des syndics, généralement mandatés par l'assemblée des propriétaires est de même intéressant puisqu'il rentre dans leurs attributions de gestionnaires des affaires courantes de suggérer des mesures d'optimisation. Nous avons justement sur ces questions, mené un entretien avec un syndic professionnel :

« Il peut arriver que ce soit le syndic qui fasse la proposition d'installer des fermetures pour répondre de manière plus pérenne à un problème de sécurité ou de stationnement, mais la majorité du temps ce sont les copropriétaires qui font remonter leur ressenti au conseil syndical puis nous gérons la partie juridique, administrative et le conseil pour que la fermeture soit plus appropriée.

[...]

Avant il était compliqué de faire passer un projet de fermeture car la majorité requise pour effectuer ces travaux était très élevée, donc souvent on n'avait pas les majorités pour fermer mais depuis que le Législateur, pour des raisons de sécurité, a baissé la majorité requise il y a quelques années, les projets passent beaucoup plus facilement.

[...]

La discussion tourne uniquement autour de la sécurité. Sécurité ou éviter les passages, éviter on va dire la traversée des copros, s'il y a des scolaires pas loin par exemple, les traversées de copropriété peuvent gêner et parfois un retour à la tranquillité est souhaité sans forcément qu'il y ait dégradation.

[...]

¹⁵⁶ recommandation n°25 du 1^{er} Juillet 2008 – Code de la copropriété - Dalloz

Après on a souvent une rivalité entre résidents qui voudraient une fermeture H24 et des professionnels qui ne voudraient pas d'entrave pendant les heures d'ouverture de leur commerce, ça c'est une difficulté qu'on rencontre.

[...]

Maintenant tout est relatif, bien que la charge soit répartie je dirais que plus il a de fermetures et plus c'est cher, donc loi de 2007 ou pas il y a des espaces qui sont vraiment difficiles à fermer à cause de leur surface importante. » Syndic professionnel – 18/04/2011

I.4 L'ouverture à la circulation publique et le problème de la fermeture

I.4.1 Les voies ouvertes à la circulation publique, une définition complexe

La propriété étant un droit fondamental, toute atteinte qui lui serait portée, notamment par l'autorité publique ne doit pas sortir du cadre fixé par la loi. Celle-ci n'en offre pas moins un panel large d'outils aux collectivités qui peuvent notamment intervenir sur des voies de circulation privées ou même en récupérer la propriété de façon simplifiée¹⁵⁷. Outre la domanialité le droit prescrit comme principal critère d'éligibilité celui « d'ouverture à la circulation publique » dont la définition pose comme nous allons le voir problème.

Les voies faisant partie du domaine public routier¹⁵⁸ sont par définition ouvertes à la circulation publique ce qui n'est pas nécessairement le cas des voies privées. Celles-ci peuvent faire partie du domaine privé d'une entité publique (commune, région, Etat...), qui est dans ce cas un propriétaire comme un autre ou appartenir à des personnes privées¹⁵⁹. Rappelons que la décision de fermer ou de laisser ouvert les voies découle d'un choix légitimement fondé et souverain formalisé notamment aux articles 544 et 647 du code civil.

La définition de l'ouverture à la circulation publique est nous allons le voir complexe puisqu'il n'existe aucun « critères rigides¹⁶⁰ » pour la déterminer. La définition ne résulte pas d'un texte mais de l'appréciation souveraine des juges du fond¹⁶¹, faisant de la jurisprudence un outil essentiel pour en approcher les contours¹⁶². Deux éléments, l'un objectif, l'autre subjectif sont nécessaires pour définir une voie comme ouverte au public : le passage des tiers doit être laissé libre et il est

¹⁵⁷ Notamment via l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme abordé ci-après

¹⁵⁸ Art. L. 2111-14 CG3P : « 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 terrestre, à l'exception des voies ferrées. » et art. L. 111-1 du code de la voirie routière

¹⁵⁹ En propre, en indivision, réunies sous le régime de la copropriété ou de l'association syndicale

¹⁶⁰ Liet-Veaux, 16 novembre 1957, Ville de Marseille c/ Dame Poro, AJDA 1957, II, n° 446, p. 458

¹⁶¹ Cour de Cass. 2e civ., 13 mars 1980, n° 78-14.454

¹⁶² Notion de voie privée ouverte à la circulation publique - Question écrite n° 12398 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 03/07/2014 - page 1598

nécessaire que le propriétaire ait manifesté expressément ou à défaut implicitement son accord¹⁶³, aucun de ces deux éléments n'est pourtant exempt d'ambiguïtés.

Pour le premier point, si l'accès doit être considéré comme libre, c'est-à-dire gratuit et sans contrainte manifeste du propriétaire¹⁶⁴ le mode de transport utilisé est déterminant. Le passage des piétons et cyclistes ne permet pas à lui seul de définir la voie comme « ouverte au public », seule compte la possible traversée de véhicules¹⁶⁵. La présence de clôtures, barrières... gênant l'accès des véhicules et accessoirement les piétons est donc un élément essentiel¹⁶⁶. Preuve de cette distinction, le fait que la voie ne soit pas carrossable (chemin non bitumé avec des ornières par exemple) lui ôte automatiquement la qualité de voie ouverte à la circulation publique¹⁶⁷. Plus surprenant, « l'utilité » de la voie peut aussi être prise en compte¹⁶⁸ comme c'est le cas notamment pour une voie privée en impasse n'ayant d'autre fonction que de desservir un ensemble d'habitations. La cour a dans un cas similaire estimé que la voie n'était pas ouverte à la circulation publique¹⁶⁹, ce qui donne donc une lecture potentiellement large de la définition. On peut considérer ces critères comme « objectifs » puisque le juge se base sur des considérations d'accès physique pour déterminer le caractère ouvert ou fermé de la voie. Plus subjectifs et donc complexes sont les éléments liés au consentement du propriétaire.

Bien que le juge puisse rechercher auprès des ayants droit la « *volonté réelle et sans équivoque de consentir à l'ouverture de ces voies à la circulation publique*¹⁷⁰ », celle-ci sera le plus souvent tacite. Si le propriétaire n'a implanté aucun obstacle, clôture ou panneau interdisant le passage, la voie est « réputée ouverte¹⁷¹ ». Inversement, du moment où un propriétaire manifeste de quelque manière que ce soit la volonté de restreindre le passage public, par la pose d'obstacles physiques de pancartes, ou tout autre dispositif¹⁷² il n'est plus possible de considérer la voie comme ouverte au public. Si plusieurs personnes sont propriétaires de la voie, l'action d'une d'entre elles suffit pour signaler la fin de la situation d'ouverture¹⁷³. Notons au passage que si des personnes continuaient d'emprunter le chemin en dépit de l'interdiction, la voie ne serait pour autant pas considérée comme ouverte « de fait. » Dans un cas similaire, la cour de justice a estimé que le passage de véhicules extérieurs était « irrégulier¹⁷⁴ » et donc sans incidence sur la nature privative de la voie. L'accès physique n'est donc pas le seul élément déterminant. Pour autant, la présence d'une installation ne doit pas être surinterprétée. Dans un autre cas, les propriétaires avaient implanté des cassis et des poteaux aux extrémités d'une voie privée, ce qui avait dans un premier temps été

¹⁶³ Les droits du propriétaire d'une voie privée ouverte au public – Samuel Deliancourt – AJDA 2008. 1334

¹⁶⁴ Civ. 2e, 9 janv. 1963, Lebreton c/ Audran, Bull. n° 30

¹⁶⁵ CE 18 oct. 1995, Benoit, req. n° 150490

¹⁶⁶ Cons. d'État, 15 février 1989, Commune de Mouvaux : C.J.E.G., 1990, p. 55, note D.D

¹⁶⁷ C.A. Riom 26 octobre 1993, Roudier c/ONF, req. 92.2535

¹⁶⁸ Cour d'appel de Toulouse, 14 décembre 1998, pourvoi no 1997/03196 et Cour de Cassation, chambre civile 2, 9 janvier 1963

¹⁶⁹ Cour de Cassation, chambre criminelle, pourvoi n° 84-95314

¹⁷⁰ CE 15 févr. 1989, Commune de Mouvaux, Dr. adm. 1989, comm. n° 206 ; CJEG 1990. 55, note D. D.

¹⁷¹ TA Versailles 3 mars 1956, Pléven c/ Maire de Versailles, RPDA 1956, comm. n° 203

¹⁷² Cour de cassation chambre criminelle audience publique du 21 octobre 2003 rejet n° de pourvoi : 02-88363

¹⁷³ CE, 5 Mars, 2008, req. n°288540

¹⁷⁴ CA Paris, 17 juin 1964, JCP 1965, II, n° 14176

interprété à tort comme une volonté de s'en réserver l'usage alors que le but premier était de ralentir la vitesse de circulation jugée excessive¹⁷⁵. L'ouverture à la circulation publique d'une voie est donc une situation observée à un instant T et non une qualification pérenne ayant pour conséquence de priver les propriétaires de leurs droits. Ceux-ci sont d'ailleurs « *en droit d'en interdire à tout moment l'usage*¹⁷⁶ », faisant de l'ouverture un élément consenti et révocable.

I.4.2 Voie ouverte à la circulation publique et responsabilité, les « pouvoirs de police du maire »

En l'absence d'opposition du ou des propriétaires et tant qu'aucun d'entre eux n'aura manifesté le souhait de se réserver l'usage et la gestion de la voie, celle-ci tombe sous la responsabilité du maire¹⁷⁷, ce qui répond à une logique évidente. Si une voie est ouverte à la circulation, elle est potentiellement d'usage général, il est donc naturel que la collectivité lui reconnaisse une utilité publique et agisse en conséquence. Cette action, s'affirme *a minima* à travers les « pouvoirs de police du maire » dont celui-ci n'est pas nécessairement le dépositaire si la commune fait partie d'un EPCI disposant de la compétence assainissement, voirie... Dans ce cas, les pouvoirs de police correspondants sont automatiquement transférés aux présidents des EPCI¹⁷⁸, bien que le maire ait la possibilité dans un délai de 6 mois de s'y opposer. On continuera cependant par commodité de parler des pouvoirs de police du maire. Ces pouvoirs s'appliquent selon l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) sur les « *routes nationales, routes départementales et voies de communication* ». En somme, toutes les voies, quel que soit leur statut, public ou privé¹⁷⁹, pourvu qu'elles soient ouvertes à la circulation publique et que le consentement des propriétaires soit tacitement ou explicitement acquis¹⁸⁰. Selon l'article L. 2212-2 du CGCT ces pouvoirs de police regardent « *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements [...]* » en somme, l'ensemble des dispositions du code de la route¹⁸¹. Il est donc fondé comme sur n'importe quelle voie publique à réglementer le stationnement et la circulation, tout élément de nature à induire une atteinte à la sécurité des usagers ou une dégradation du bien. Il peut dans le détail interdire la circulation à certains types de véhicules, notamment les poids lourds¹⁸², empêcher une situation de côtoiement entre véhicules et piétons mettant ces derniers en danger¹⁸³ etc. Ces dispositions protègent non seulement les usagers extérieurs mais aussi les propriétaires, le maire étant garant de l'accès des riverains à la voie privée. Sur le principe, l'ouverture publique se doit

¹⁷⁵ CE 5 mai 1958, Dorie et Jaunault, Rev. adm. 1958. 396, note G. Liet-Veaux

¹⁷⁶ CE 5 nov. 1975, Commune de Villeneuve-Tolosane, Lebon T. 1116

¹⁷⁷ Notion de voie privée ouverte à la circulation publique - Question écrite n° 12398 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 03/07/2014 - page 1598

¹⁷⁸ Art. L. 5211-9-2 du CGCT

¹⁷⁹ Réglementation de la circulation et du stationnement sur une voie privée ouverte à la circulation publique - Question écrite n° 13914 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 17/06/2010 - page 1516

¹⁸⁰ CE 31 mars 1905, *Pluquet et autres*, Lebon 322 ; CE 3 déc. 1975, *Société foncière Paris-Languedoc*, Lebon T. 900-1173 ; CAA Marseille 5 mai 1998, *Commune de Vauvenargues*, req. n° 96MA02069

¹⁸¹ Art. R.110-1 du code de la route

¹⁸² CE, 19 novembre 1975, n° 93235

¹⁸³ CE, 3 décembre 1975, *Société foncière Paris-Languedoc*, n° 89689

d'être compatible avec le caractère privé¹⁸⁴ de la voie, ce qui dans les faits n'est pas toujours évident à concilier.

Ces pouvoirs comportent une dimension potentiellement contraignante pour les propriétaires. Il peut leur être demandé de procéder à leurs frais au nettoyage des voies, trottoirs et caniveaux¹⁸⁵, notamment au titre de la préservation de l'hygiène publique¹⁸⁶. Ils peuvent aussi être contraints de rétablir la voie dans son état primitif si des dispositifs tels que des cassis ou des ralentisseurs jugés dangereux ont été implantés¹⁸⁷. Dans le cas d'une dégradation « naturelle » de la voie, l'obligation d'entretien est un point plus malaisé à établir. L'autorité publique peut demander aux propriétaires d'entretenir le sol des voies en parfait état et procéder aux nivellements, pose d'éclairage ou toute autre action nécessaire à de bonnes conditions de viabilité et de sécurité¹⁸⁸. Il semble pourtant que cette obligation prenne essentiellement effet dans des contextes d'exception comme le montre la formulation de l'article L. 141-11 du code de la voirie : « *en cas d'urgence le maire peut faire exécuter d'office, sans mise en demeure préalable et aux frais de l'occupant, les travaux qu'il juge nécessaires au maintien de la sécurité routière sur les voies dont la police de la circulation est de sa compétence* ». Si la sécurité des usagers est en jeu, le maire peut donc prendre des mesures de sauvegarde et d'entretien aux frais des propriétaires. Cependant, dans un cadre normal, il suivra généralement un principe d'économie, en veillant à ne pas faire peser des contraintes excessives sur les propriétaires au regard de la finalité d'intérêt général visée¹⁸⁹. Dans ce sens, il a pu être jugé qu'« *aucune disposition n'autorise une commune à imposer aux propriétaires d'une voie privée des travaux d'aménagement de cette voie et de mettre en conséquence à leur charge une participation au financement de ces travaux à moins que ceux-ci n'aient expressément consenti tant à l'exécution des travaux par la collectivité qu'à la participation financière* »¹⁹⁰. En clair, hors situation d'exception et de péril immédiat il semble peu évident pour une collectivité d'imposer unilatéralement et sans motif d'intérêt général établi des travaux d'entretien aux propriétaires. D'ailleurs si le suivi se fait trop pressant « *le propriétaire d'une voie privée ouverte à la circulation est en droit d'en interdire à tout moment l'usage au public* »¹⁹¹ mettant fin au contrôle municipal.

Si les travaux d'entretien incombent théoriquement aux seuls propriétaires¹⁹², il est possible et finalement assez commun que la collectivité y contribue financièrement, d'autant plus si les voies ont une utilité publique. De préférence, cette intervention doit faire l'objet d'une convention dont la vertu première est de fixer les droits et les obligations de chacun. La démarche n'est pourtant pas anodine puisque toute intervention prendra la qualité de « travaux public¹⁹³ » ce qui engage ici

¹⁸⁴ CE, 20 octobre 1972, n° 80068

¹⁸⁵ CE, 15 octobre 1980, Garnotel : Rec. Lebon, tables, p. 627

¹⁸⁶ Art. L. 162-6 du code de la voirie routière, qui fonde d'ailleurs le maire à agir le cas échéant sur toutes les voies de la commune, y compris celles dont les propriétaires se sont réservés l'usage

¹⁸⁷ CE 5 mai 1958, *Dorie et Jaunault*, Rev. adm. 1958. 396, note G. Liet-Veaux

¹⁸⁸ CE 2 avril 1909, n° 22935 ; CE, 9 novembre 1956, Porry : Rec. Lebon, tables, p. 635

¹⁸⁹ Moyens d'action de la commune en cas de dégradation des voiries d'un lotissement privé, ouvertes à la circulation, question écrite n° 04284 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 01/05/2008 - page 859

¹⁹⁰ CAA de Paris, 15 Mars 2001 « commune de Sivry-Courtry », req. n°98PA01943

¹⁹¹ CE, 5 novembre 1975, commune de Villeneuve Tolosane, 93815

¹⁹² CE, 26 Avril 1968, « HLM de Boulogne-sur-mer, rec. CE 1968 p. 261

¹⁹³ CE 30 mai 1947, *Ville de Rueil-Malmaison*, Lebon 234

pleinement la responsabilité de la collectivité, notamment dans le cas où un défaut d'entretien normal causerait quelque dommage à un usager¹⁹⁴. En outre, l'action est censée s'inscrire dans la durée puisque du moment où la collectivité assume un premier entretien sa responsabilité pourra être retenue, du moins tant que la voie est réputée d'usage général. En connaissance de cause, on conçoit qu'une commune puisse refuser d'intervenir sur ces voies, d'autant que cette participation n'est qu'une faculté et non une obligation¹⁹⁵. Elle ne peut par exemple être mise en demeure de participer ou de réaliser les travaux d'entretien, les travaux incombant, on le rappelle d'abord aux propriétaires.

Pour autant, les « travaux publics » réalisés n'ont aucune conséquence sur le statut des voies investies, comme le rappelle ce jugement : « (la prise en charge financière de l'entretien) *ne permet pas, à elle seule, d'admettre que se soit ainsi manifestée dans l'attitude des propriétaires, la faculté d'abandon de leurs droits et l'expression d'un consentement même tacite, à l'ouverture des voies en cause à la circulation publique*¹⁹⁶. » L'intervention même régulière sur des voies privées n'offre aucune garantie quant à la pérennité de leur ouverture au public. Plus généralement l'affectation publique seule n'entraîne aucune conséquence à même de fonder une atteinte au droit de propriété privé. Elle ne peut d'ailleurs se prévaloir de la prescription acquisitive comme le ferait un particulier¹⁹⁷. Si la collectivité désire récupérer la propriété d'une voie, elle doit passer par d'autres biais, que nous détaillons ci-après.

I.4.3 Ouverture à la circulation publique et fermeture par les propriétaires

Le principal élément mettant fin à la compétence et à la responsabilité¹⁹⁸ du maire est la décision des propriétaires de se réserver l'usage exclusif des voies, ce qui a plusieurs conséquences. D'une part cette décision n'est pas susceptible d'être révoquée par le maire, ainsi que le rappelle cette formule de jurisprudence constante : « *le maire ne peut, sans excéder les pouvoirs [...], inviter le propriétaire à rouvrir le chemin à la circulation publique*¹⁹⁹. » Les propriétaires, même en cas d'entretien public ont donc le droit souverain de disposer de leur bien, en l'occurrence une voie, si besoin en barrant son accès. Toutefois, si le maire ne peut lutter contre le principe de la fermeture, il peut imposer que celle-ci s'effectue dans certaines conditions. Il s'agit notamment d'empêcher la pose de tout dispositif dangereux²⁰⁰ (gravats, rochers, troncs d'arbre...), sachant du reste qu'une clôture

¹⁹⁴ CE 30 nov. 1979, Ville de Joeuf, req. n° 02651 ; CE, 16 novembre 1957, Ville de Marseille c. Dame Poro : Rec. Lebon, tables, p. 1041 ; CE 15 Janvier 1982 « communauté urbaine de Lille », req. n°19424

¹⁹⁵ CE, octobre 1980, Braesch 17395

¹⁹⁶ CE, 15 février 1989, Commune de Mouvaux, n° 71992

¹⁹⁷ Acquisition de biens par les communes par la voie de la prescription acquisitive trentenaire, question écrite n° 16103 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 25/11/2010 - page 3064

¹⁹⁸ La responsabilité se reporte en cas de fermeture sur le propriétaire : CE 3 déc. 1954, Tisserand, Cuvillier et autres, Lebon 645 ; RPDA 1955, n° 55 ; D. 1954. Jur. 51

¹⁹⁹ CE, 5 novembre 1975, commune de Villeneuve Tolosane, 93815

²⁰⁰ CAA Nantes 28 sept. 2004, Association des propriétaires des communaux de Poulguen, Ann. voirie, 2005, n° 101, p. 221, note S. Deliancourt

est en théorie soumise à une autorisation municipale²⁰¹. Enfin, si l'intervention publique est optionnelle dans une situation d'ouverture, elle est clairement proscrite en cas de fermeture : « *Les communes ne peuvent légalement prendre à leur charge que des dépenses d'intérêt général ; que si, par suite, elles ont la faculté de contribuer aux dépenses d'entretien des voies privées, lorsque ces voies sont ouvertes à la circulation publique par leurs propriétaires, elles ne sauraient, en revanche, participer à l'entretien de voies dont les propriétaires se réservent l'usage.*²⁰² » Cela répond là encore à une certaine logique, la participation publique sur une partie du domaine privé ne se justifie que si l'équipement supporte un usage général. Ce n'est à l'évidence plus le cas si l'accès est fermé et réservé, l'intervention de la collectivité n'ayant par conséquent plus aucun objet.

Les voies privées ouvertes à la circulation publique présentent donc un statut hybride et mouvant, potentiellement porteur de malentendus en termes de responsabilités, d'usage et d'entretien. Elles rentrent dans le giron des pouvoirs de police du maire qui doit composer entre les droits des propriétaires et l'intérêt général. Il ne peut toutefois garantir une ouverture pérenne des voies même dans le cas où des frais importants ont été engagés sur le long terme par la collectivité. Pour mettre fin à cette situation ambiguë, des dispositions permettent de récupérer la propriété de ces voies.

I.5 Le transfert d'office des voies privées ouvertes à la circulation publique

I.5.1 Les conditions d'éligibilité, une procédure anticonstitutionnelle ?

Si le transfert impose des charges financières et une responsabilité supplémentaire à la commune ou l'EPCI compétent, il permet aussi une meilleure maîtrise de la cohérence de l'aménagement territorial ainsi que des capacités plus étendues en matière d'ouvrage public. Une collectivité a donc la possibilité de recourir à l'acquisition amiable par voie transactionnelle, à l'expropriation, qui est une acquisition forcée ou à une troisième option : le transfert d'office à titre gratuit régi par l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme :

« La propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations peut, après enquête publique ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale et réalisée conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration, être transférée d'office sans indemnité dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées.

La décision de l'autorité administrative portant transfert vaut classement dans le domaine public et éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels et personnels existant sur les biens transférés.

²⁰¹ Art. R*421-12 du code de l'urbanisme

²⁰² CE, octobre 1980, Braesch, n°17395

Cette décision est prise par délibération du conseil municipal. Si un propriétaire intéressé a fait connaître son opposition, cette décision est prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, à la demande de la commune.

L'acte portant classement d'office comporte également approbation d'un plan d'alignement dans lequel l'assiette des voies publiques est limitée aux emprises effectivement livrées à la circulation publique. [...] »

Sur le principe, on peut ranger ce procédé dans la catégorie des acquisitions forcées puisqu'il « prive » des individus de la propriété d'un bien en éteignant l'ensemble des « *droits réels* » qu'ils ont dessus, à ceci près qu'il ne suppose aucune indemnisation, excepté dans certains cas particuliers. Il s'agit pour ainsi dire, d'une « expropriation sans intervention du juge de l'expropriation ». C'est d'ailleurs sous l'angle de l'atteinte à la propriété privée, élément essentiel du bloc de constitutionnalité²⁰³, qu'une question prioritaire de constitutionnalité a été émise en 2010. Le conseil constitutionnel a confirmé la validité de l'article²⁰⁴, considérant que les conditions d'éligibilité et le respect de ses règles garantissaient un respect des droits constitutionnels.

Ces conditions sont d'une part de poursuivre un but d'intérêt public dans le cadre d'une opération d'aménagement codifiée à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Ensuite, la voie doit figurer au sein d'un « ensemble d'habitation ». Notons au passage que le terme est assez flou puisqu'aucune loi ni décret n'en précise la nature²⁰⁵. Lorsque le dispositif a été créé²⁰⁶, il était principalement destiné à faciliter le transfert des voies d'usage commun dans les lotissements²⁰⁷, le besoin de préciser la notion d'ensemble d'habitation ne s'était donc pas fait sentir. Dans les faits d'ailleurs, c'est principalement sur ces ensembles que l'article est mobilisé, bien que le procédé demeure identique dans les autres cas.

La dernière condition et non des moindres, est l'ouverture à la circulation publique de la voie. Cet élément, et lui-seul permet de justifier le consentement des propriétaires à abandonner leurs droits sur leur bien, comme le souligne le conseil constitutionnel : « *qu'un tel transfert est conditionné, sous le contrôle du juge administratif, par l'ouverture à la circulation générale de ces voies, laquelle résulte de la volonté exclusive de leur propriétaire d'accepter l'usage public de son bien et de renoncer par-là à son*

²⁰³ Notamment de l'article 17 de la DDHC

²⁰⁴ Décision n° 2010-43 QPC – 6 octobre 2010 – les cahiers du conseil constitutionnel, n°30 « *Considérant que l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme permet à l'autorité administrative de transférer dans le domaine public communal la propriété de voies privées ouvertes à la circulation publique ; qu'un tel transfert est conditionné, sous le contrôle du juge administratif, par l'ouverture à la circulation générale de ces voies, laquelle résulte de la volonté exclusive de leur propriétaire d'accepter l'usage public de son bien et de renoncer par là à son usage purement privé ; que le législateur a entendu en tirer les conséquences en permettant à l'autorité administrative de conférer à ces voies privées ouvertes à la circulation publique un statut juridique conforme à leur usage ; que ce transfert libère les propriétaires de toute obligation et met à la charge de la collectivité publique l'intégralité de leur entretien, de leur conservation et de leur éventuel aménagement ; qu'au demeurant, le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour le propriétaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne sont pas contraires à l'article 17 de la Déclaration de 1789 ».*

²⁰⁵ Procédure prévue à l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, Question écrite n° 14731 de M. Franck Montaugé, publiée dans le JO Sénat du 05/02/2015 - page 238

²⁰⁶ article 4 de la loi n° 65-503 du 29 juin 1965, codifié par décret n°73-1022 1973-11-08 JORF 13 Novembre 1973

²⁰⁷ Le transfert d'office d'une propriété privée dans le domaine public : un procédé particulier à manier avec précautions – Conseil d'Etat 3 juin 2015 – AJCT 2015. 660

usage purement privé » et de rajouter qu'il s'agit de « *conférer à ces voies privées ouvertes à la circulation publique un statut juridique conforme à leur usage.* » Il y aurait donc un lien logique entre l'ouverture à la circulation publique « consentie » par les propriétaires et le transfert de propriété au profit de la collectivité. Certains auteurs ont souligné l'aspect « auto-justifié » de la démarche. Si l'ouverture résulte d'un choix souverain des propriétaires, celle-ci ne prouve pas une volonté univoque d'abandonner leurs droits sur leur bien, *l'usus* n'affectant en aucun cas *l'abusus*²⁰⁸.

Dans les faits toutefois, il est fréquent qu'un propriétaire consentant à l'ouverture de sa voie soit également disposé à en céder la gestion. Dans ce cas où l'accord de principe entre propriétaire et Collectivité est évident et hors cas de conflit, le procédé est pour ainsi dire une formalité mutuellement bénéfique. C'est dans cette perspective consensuelle que semble se placer le conseil constitutionnel pour motiver sa décision : « *Le législateur a conçu cette procédure de transfert d'office de propriété comme le moyen de mettre fin au décalage qui peut apparaître entre une voie dont la propriété est privée, mais sur laquelle les propriétaires ont renoncé à exercer un droit de jouissance exclusive, et les obligations incombant à la commune du fait de son ouverture au public*²⁰⁹. » Le « renoncement » des propriétaires semble être ici le postulat de départ, ce qui n'est, nous le verrons pas évident.

La non-indemnisation de principe revendiquée dans l'article est à lire dans cette même perspective. Si la privation, même consentie d'un bien suppose normalement la fixation d'« une juste et préalable indemnité²¹⁰ », elle ne doit pas s'interpréter comme un processus spoliatif mais au contraire comme un acte censé « *libérer les propriétaires de toute obligation* » ou charge liées à la possession des voies. Le Législateur n'a du reste pas exclu le principe d'une indemnité si le transfert entraînait « *pour le propriétaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi*²¹¹. » Là règle demeure cependant l'acquisition gratuite. L'essentiel du coût pour la Collectivité n'est pas tant lié à l'acquisition en elle-même qu'à toutes les actions d'entretien et d'aménagement normalement attachées à la possession de la voie. Même en considérant les facilités apportées par ce dispositif de transfert d'office sans soulte, la démarche n'est donc pas « neutre » financièrement²¹² puisqu'en en sus des voies, sont aussi concernés l'ensemble des réseaux souterrains (eau, assainissement...) ²¹³ ainsi que les éventuels ouvrages d'art la supportant²¹⁴. Pour cette raison revêt-elle un caractère facultatif pour la Collectivité²¹⁵. Il est ainsi fréquent que les communes reçoivent des demandes répétées d'incorporation et il relève de leur droit souverain d'y donner suite ou pas, la procédure n'étant ni automatique ni obligatoire. Un luxe de précautions est

²⁰⁸ La constitutionnalité des transferts d'office des voies ouvertes à la circulation publique – Jérôme Trémeau – AJDA 2011. p. 223

²⁰⁹ Décision n° 2010-43 QPC – 6 octobre 2010 – les cahiers du conseil constitutionnel, n°30

²¹⁰ Art ; 545 code civil (op cit.) : *nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité*

²¹¹ Décision n° 2010-43 QPC – 6 octobre 2010 – conseil constitutionnel

²¹² Le transfert d'office d'une voie privée ouverte à la circulation publique dans le domaine public communal est subordonné au consentement des propriétaires – Conseil d'Etat 3 juin 2015 – AJCT 2015. 667

²¹³ Rép. min. JO Sénat 25 avr. 1996, p. 1018

²¹⁴ Rép. min. nos 34180 et 60649, JOAN Q, 21 sept. 1992, p. 4372

²¹⁵ CAA Paris, 8 juill. 2004, n° 00PA00332

donc souvent pris avant l'acceptation afin d'éviter certains aléas car outre l'aspect financier, le transfert emporte des conséquences en matière de responsabilité. La Collectivité peut donc subordonner le transfert à la remise en état de la voie aux frais des propriétaires et ne l'accepter qu'une fois les travaux achevés. Il n'est d'ailleurs pas rare de retrouver ce type de précision dans les règlements de voirie qui sont des documents de portée générale présentant des aspects techniques et juridiques en lien avec la conception et la gestion des voies sises à l'intérieur de la collectivité territoriale.

Le dispositif concerne dans les faits les ensembles d'habitation anciens voire très anciens puisque le sort des voies doit être désormais fixé préalablement au lancement de l'opération. Celles-ci peuvent notamment faire l'objet d'une convention évoquée à l'article R. 442-8 du code de l'urbanisme prévoyant leur transfert à la commune ou l'EPCI compétent. Cette démarche *a priori* est généralement conseillée aux collectivités désireuses de s'assurer la pleine propriété de la voie, ce qui relève en amont d'un travail de planification et en aval d'un contrôle rigoureux. Enfin, une action *a posteriori* telle que celle relevant de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, si elle se déroule très simplement dans le cas où les propriétaires manifestent leur consentement unanime, peut rencontrer de nombreux obstacles si au moins un d'entre eux manifeste un désaccord. Par ailleurs, bien que la procédure soit simplifiée en comparaison avec une expropriation, celle-ci demeure relativement aléatoire, « lourde » et « onéreuse²¹⁶ », notamment en ce qui concerne l'enquête publique et l'état parcellaire évoqué ci-après²¹⁷. Pour cibler les blocages, il s'agit au préalable de définir brièvement certaines modalités de la procédure.

I.5.2 Modalités techniques et aléas de la procédure de transfert d'office

Après délibération du conseil municipal, le maire dans le cadre du transfert prévu à l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme demande l'ouverture d'une enquête publique. Celle-ci permet d'apprécier l'utilité publique du projet qui est le seul motif motivant une privation de propriété. L'article R*318-10 du même code précise que le dossier de l'enquête doit faire figurer entre autres la nomenclature complète des voies et surtout un état parcellaire désignant l'ensemble des propriétaires avec parcelles correspondantes ainsi qu'un plan de situation montrant les parties privatives concernées par le projet. C'est à l'occasion de l'enquête que les propriétaires sont invités à formuler leur éventuel désaccord (art. R*318-11 CU). S'il y a accord unanime, le classement dans le domaine public routier s'effectue par une délibération du conseil municipal, dans le cas contraire, celui-ci est prononcé par arrêté du préfet. Dans les deux cas, le classement vaut transfert de propriété, il devient à ce point irréversible. Notons que l'acte de classement doit lui-même comporter le plan d'alignement limitant strictement les emprises transférées à la partie livrée à la circulation publique. Au bout de la chaîne, le transfert doit faire l'objet d'une inscription au service de la publicité foncière pour être valable.

²¹⁶ La constitutionnalité des transferts d'office des voies ouvertes à la circulation publique – Jérôme Trémeau – AJDA 2011. p. 223

²¹⁷ Rétrocession de la voirie d'un lotissement à une commune - Réponse du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement publiée dans le JO Sénat du 20/10/2011 - page 2694

Un point essentiel mérite d'être éclairci. L'intervention du préfet ainsi que l'évocation d'un transfert « d'office » laisse supposer qu'il puisse s'effectuer de manière forcée, c'est-à-dire contre la volonté d'un ou plusieurs propriétaires ce qui est étonnant puisque le consentement semble être la clé de voûte du dispositif. On considère que le consentement résulte logiquement de la situation d'ouverture, or on sait qu'elle n'est en aucun cas « acquise » puisqu'elle résulte du libre choix des propriétaires qui peuvent à tout moment y remédier. Dans la pratique, si la collectivité part du principe que l'ouverture du bien lui permet d'engager un transfert d'office, elle est supposée pour la bonne marche de la procédure, s'assurer expressément du consentement des propriétaires²¹⁸. Supposons donc que le transfert d'office ne recueille pas l'adhésion de l'ensemble des propriétaires, ceux-ci sont invités à en faire état au cours de l'enquête publique (art. R*318-11 CU *op. cit.*), pour autant, l'expression d'un désaccord ne remet à ce stade pas en question la procédure. Dans ce cas, la décision de transfert est transmise au préfet. On retrouve l'aspect potentiellement « forcé » de la procédure, l'administration ayant ici le dernier mot²¹⁹ alors même que les propriétaires manifestent clairement leur désaccord.

En revanche, si les propriétaires remédient à l'ouverture de la voie, la procédure devient sans objet puisqu'au moins un de ses critères essentiels n'est pas réuni. Si on en revient à la définition des voies ouvertes à la circulation publique. L'apposition d'un panneau²²⁰ et *a fortiori* d'un obstacle physique entravant la circulation automobile sont de nature à altérer l'affectation publique de la voie. La temporalité administrative est importante puisque les propriétaires peuvent remédier à l'ouverture de leur bien jusqu'à la prononciation du classement officiel par le conseil municipal ou le préfet, qui marque un point irréversible. Le fait que la procédure ait été amorcée avec notamment la tenue de l'enquête publique n'a aucun impact puisque celle-ci est sans conséquence sur le droit de propriété des individus²²¹. La puissance publique ne peut méconnaître ce principe car si elle décidait quand même de transférer un bien dont il a été prouvé qu'il était fermé à la circulation publique, elle agirait en toute illégalité²²².

En résumé, manifester son opposition au cours de l'enquête publique ne remet pas en cause la procédure, mais remédier à son ouverture si besoin physiquement avant le classement l'interrompt instantanément. La logique est reconnaissons-le, assez absconse, surtout si l'on fait du « consentement » des propriétaires le critère principal et originel pour motiver le transfert. En pratique donc, pour mener à bien l'opération, les collectivités doivent s'assurer préalablement du consentement des propriétaires²²³ et surtout du fait qu'ils n'aient pas changé d'avis²²⁴, du moins jusqu'à l'acte de classement. Selon un point issu de la jurisprudence de l'article L. 318-3, ce consentement est toutefois « réputé acquis » dans le cas précis où le règlement approuvé du lotissement stipule que les voies sont perpétuellement affectées à la circulation publique et

²¹⁸ CE, 3 Juin 2015, commune de Saint-Selve, n°369534

²¹⁹ La constitutionnalité des transferts d'office des voies ouvertes à la circulation publique – Jérôme Trémeau – AJDA 2011. p. 223

²²⁰ CAA Versailles, 13 avr. 2015, n° 13VE00823

²²¹ CAA Versailles, 20 juin 2013, Assoc. synd. autorisée (ASA) du Parc de Villeflix, n°11VE01079

²²² CE 17 juin 2015, Cne de Noisy-le-Grand, no 373187

²²³ CAA Marseille, 22 oct. 2007, n° 05MA02078, Tourenc

²²⁴ CE 4 juill. 2008, n° 301375, Rome

destinées à être incorporées à la voirie communale sur première réquisition. Ce type de disposition est assez fréquente dans le cas des lotissements anciens, notamment ceux de la première moitié du 20^{ème} siècle. La volonté contraire des propriétaires, même matérialisée physiquement par la pose d'obstacles n'a aucun effet²²⁵ ce qui est assez exceptionnel pour être noté. L'engagement pris dans les documents approuvés du lotissement, parfois vieux de plus d'un siècle, l'emporte sur les droits des propriétaires actuels. Le transfert de ces voies peut donc se faire potentiellement contre leur volonté et sans que ceux-ci n'aient aucun moyen de s'y opposer. On peut cependant se demander si de telles dispositions ont toujours cours. La loi ALUR²²⁶ a eu théoriquement pour effet de rendre caducs les règlements de lotissement et leurs clauses d'urbanisme. Bien que l'application effective du texte par les cours de justice semble pour l'instant aller en sens inverse, on pourrait penser que ce point de jurisprudence n'est plus valable.

Une collectivité²²⁷, peut donc faire usage du transfert d'office pour des voies ouvertes à la circulation publique qui représentent un intérêt public. Si la procédure semble à première vue sans difficulté, et mutuellement bénéfique en cas de consentement des parties, ce n'est en revanche pas le cas si les propriétaires font connaître leur désaccord. L'aspect potentiellement « forcé » du dispositif aurait même quelque effet pervers, certains auteurs estimant qu'il favorise le phénomène de la fermeture résidentielle « *les propriétaires étant conscients que l'ouverture au public fait peser sur leur tête une épée de Damoclès*²²⁸. » Une telle lecture suppose cependant un intérêt des plus pressants de la collectivité et une volonté sans équivoque des propriétaires de conserver la gestion des voies ce qui dans un cas comme dans l'autre n'est pas toujours vérifié. La procédure du transfert d'office, si elle constitue un raccourci permettant à la collectivité de réorganiser à moindre coût la trame de voirie publique ne peut s'appliquer dans tous les cas. Lorsque la voie ne répond pas aux critères du L. 318-3 CU (présence hors ensemble d'habitation, fermeture au public...) il est impossible d'engager la procédure. Par ailleurs celle-ci concerne des voies privées existantes, il faut donc passer par d'autres biais lorsque la voie visée est déjà publique et que la collectivité désire acquérir des bandes de terrain annexes en vue par exemple de l'élargir, ou encore lorsqu'un projet de création de voie nécessite l'acquisition de tout ou partie de l'assiette foncière. Sont alors utilisés des moyens plus conventionnels tels que l'acquisition amiable et l'expropriation. Mais avant cette phase, certains dispositifs permettent de « flécher » certaines emprises, pour en faciliter ensuite l'acquisition.

I.6 Les emplacements réservés de voirie

I.6.1 Emplacement réservé et documents d'urbanisme

L'emplacement réservé est une servitude d'urbanisme inscrite dans le PLU, destinée à « geler » une emprise en vue d'une affectation déterminée²²⁹. Rangé dans la catégorie des outils de préemption,

²²⁵ CE 10 févr. 1992, Choquette, Mme Gonzalès, n°107113

²²⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

²²⁷ Commune ou EPCI si celui-ci dispose de la compétence voirie

²²⁸ La constitutionnalité des transferts d'office des voies ouvertes à la circulation publique – Jérôme Trémeau – AJDA 2011. p. 223

²²⁹ MARZELLIER M., La propriété privée confrontée au droit de l'urbanisme, th. Paris II, 1996, vol. 2, p. 31

il permet de maîtriser l'évolution d'une portion de territoire en attendant la réalisation du projet d'intérêt public. Un certain nombre de contraintes sont imposées aux propriétaires concernés, qui disposent en retour de certains droits.

La nature des aménagements susceptibles de prendre la mention d'emplacement réservé est des plus diverses. L'article L. 151-41 du code de l'urbanisme distingue 4 grandes catégories. Il s'agit notamment des voies et ouvrages public (1°), des espaces verts (3°), des programmes favorisant la mixité sociale (4°) ou de tout autre équipement d'intérêt général comme une école, une crèche, un bassin de rétention... (2°). Leur emprise est reportée à la fois dans le plan graphique du PLU et à la fin du règlement sous forme de liste. Ce sont des zones « spéciales » qui se superposent aux zones dites « ordinaires » (zonages) de portée plus générale. Ces servitudes sont inscrites lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification du PLU. Elles forment une trame en mouvement soumise à l'actualité des projets retenus par la collectivité. A cet égard, le passage du POS vers le PLU imposé par la loi SRU²³⁰ est censé représenter un moment de réflexion sur l'opportunité de conserver ou non certains emplacements réservés. Le parti d'urbanisme ayant pu considérablement changer entre la dernière version du POS et le nouveau PLU, certains emplacements peuvent ainsi disparaître et d'autres s'ajouter ou évoluer. Toute action affectant la nature d'un emplacement réservé ne peut sortir du cadre d'une révision ou d'une modification du document. Dans ce dernier cas, la procédure est des plus légères puisqu'une « modification simplifiée » ne nécessite pas d'enquête publique et n'est soumise qu'à des mesures de publicité d'usage vis-à-vis des administrés²³¹, ce qui est une liberté supplémentaire pour la collectivité.

Seul Le PLU permet de délimiter un emplacement réservé²³². C'est une conséquence directe des lois sur la décentralisation²³³ qui ont fait de la commune l'échelle de référence pour l'aménagement des sols²³⁴ (PRIET, 1992), progressivement remplacée par l'intercommunalité conçue comme un « maillon fort de la planification²³⁵. » En conséquence, les PLU et avant eux les POS sont encore aujourd'hui les seuls documents « opposables aux tiers », c'est-à-dire ayant quelque valeur au droit des sols. Pour autant, le PLU doit respecter la lettre et l'esprit des documents de rang supérieur (SCOT intercommunaux, SRADDET régionaux...) qui, bien que n'étant pas opposables aux tiers le sont les uns envers les autres, suivant un ordre hiérarchique strict²³⁶. Un emplacement peut donc être décidé à échelle communale pour répondre à des visées locales ou au contraire être issu d'une réflexion menée à un niveau plus élevé, y compris national. En d'autres termes, si l'échelle visible de l'emplacement réservé est locale, la logique du projet peut l'excéder assez largement. On comprend dans cette optique que le bénéficiaire de l'emplacement réservé ne soit pas nécessairement la commune ou l'EPCI. Il peut s'agir d'une autre collectivité publique de rang supérieur (Département,

²³⁰ loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

²³¹ Articles L. 153-45 à L. 153-48 du Code de l'urbanisme

²³² CE, 16 mai 2011, Société LGD développement, n° 32496

²³³ Notamment les lois des 7 janvier 1983 et 18 juillet 1985

²³⁴ La démarche suit le principe bien connu de subsidiarité qui veut que « le niveau de décision et d'administration soit le plus proche possible du territoire et de la population qu'il concerne » (Urbanisme et sécurité juridique, 89e Congrès des notaires de France, 1993, p. 12.)

²³⁵ La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme – Soazic Marie – RFDA 2012. p. 854

²³⁶ Documents d'urbanisme - Juin 2016 - fiches d'orientation - Dalloz

Région), de l'Etat ou même d'une entreprise privée dont l'action ferait l'objet d'une délégation de service public. La notion de bénéficiaire désigne le maître d'ouvrage portant le projet, nous verrons par la suite que cette situation est indépendante de la réalisation de l'aménagement qui peut elle-même être déléguée.

I.6.2 Un système de contrainte limitant le droit de construire

Les emplacements réservés font peser un certain nombre de contraintes sur les terrains qui pourront indistinctement être bâtis ou non. Même si le dispositif accorde au propriétaire certaines garanties, il constitue une remise en cause importante de sa capacité à disposer de son bien, qui est une composante essentielle du droit de propriété²³⁷. Certains ont à ce titre qualifié ces limitations de « rampantes » puisque la finalité du dispositif est de faciliter une acquisition « en douceur » de la propriété, évitant une procédure d'expropriation généralement plus longue et plus aléatoire (ROLAIN, 2015).

Concrètement, toute construction nouvelle non conforme à la destination de l'emplacement réservé est formellement interdite, aucune autorisation allant dans ce sens ne saurait donc être délivrée à moins bien sûr que le projet motivant l'emplacement réservé n'évolue lui-même. Le terrain devient donc, sauf cas particuliers indisponible pour la construction. Cela garantit la pérennité du projet mais aussi une acquisition au meilleur prix puisque la parcelle ne pourra pas être bâtie si le sol est nu de toute construction, ou densifiée si elle est déjà bâtie²³⁸. L'interdiction de réaliser des travaux n'est cependant pas absolue puisqu'un ouvrage compatible avec la destination assignée à l'emplacement réservé reste envisageable²³⁹. En outre, il est possible de réaliser des constructions temporaires contre autorisation préalable délivrée en mairie²⁴⁰ (un portail par exemple ou tout autre ouvrage précaire). Elles sont cependant révocables sur première réquisition et n'ouvrent droit à aucune indemnité²⁴¹.

Autre contrainte, la servitude n'est pas limitée dans la durée. Un emplacement réservé décidé quarante ans en arrière n'est ainsi pas illégal²⁴², ce qui semble logique étant donné le « temps long » dans lequel s'inscrivent certains projets d'aménagements, notamment de grandes infrastructures²⁴³. Seule limite, le projet justifiant l'emplacement réservé ne doit pas être « dépourvu de réalité²⁴⁴ », c'est-à-dire qu'il doit pouvoir être prouvé qu'il est véritablement envisagé²⁴⁵ et ne diverge pas du

²³⁷ Article 537 du code civil : « *Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois.*... »

²³⁸ Droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé - décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013

²³⁹ CE, 20 juin 2016, M. C...F..., société Nawak et Ventilo et autres, n°386978

²⁴⁰ Articles L. 433-1 et R. 433-1 du code de l'urbanisme

²⁴¹ Article L. 433-3 du code de l'urbanisme

²⁴² CE 19 déc. 2007, Mme G., req. n° 297148

²⁴³ CAA Bordeaux 21 févr. 2013, req. n° 12BX00093

²⁴⁴ CE 17 mai 2002, Mme K., req. n° 221186

²⁴⁵ TA Nantes, 7 mai 2003, M. et Mme Lanjoire et M. et Mme Rouger, n° 9904383 et 9904404 -in Construction-Urbanisme, novembre 2003, n° 259, note Ph. Benoit-Cattin

parti d'urbanisme défendu dans les documents officiels²⁴⁶. A cet égard, l'inaction du bénéficiaire tend progressivement à décrédibiliser le projet et créer un éventuel risque de contentieux.

L'imposition d'une telle servitude n'est pas anodine, elle doit recouvrir un réel projet et même davantage répondre à un certain « sens des responsabilités » de la collectivité ainsi que le synthétise Jacqueline Morand-Deville : « *la légitimité des emplacements réservés suppose qu'une autre légitimité ne soit pas méconnue : celle qui donne droit aux citoyens d'exiger que les mesures rendant leur terrain inconstructible participent d'une réflexion rigoureuse*²⁴⁷. » Le principe est proche de celui de la « recherche d'économie » dans l'atteinte à la propriété privée au sein de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le parallèle s'arrête toutefois là puisqu'aucune traduction prescriptive n'est donnée à ce principe dans le cas de l'emplacement réservé, à la différence de l'expropriation où il est minutieusement observé par le juge.

Les critiques sont pourtant diverses concernant l'usage excessif des emplacements réservés par la Collectivité et le manque de garde-fous efficaces, comme a pu le souligner le Conseil d'Etat²⁴⁸ : « *Il apparaît nécessaire de responsabiliser la politique communale en matière de fixation et de gestion des emplacements réservés. La fixation par le POS de tels emplacements réservés traduit un engagement de la commune relatif aux équipements publics projetés sur son territoire, et entraîne des sujétions importantes pour les propriétés concernées, qui deviennent pratiquement inconstructibles.* » S'il a été un temps question de limiter les droits de la collectivité (droit de retour au profit des propriétaires, alourdissement de la démarche de modification d'un emplacement réservé...), cela n'a pas été suivi d'effets. Au contraire même, une Question Prioritaire de Constitutionnalité récente a confirmé la régularité des contreparties publiques²⁴⁹ que nous allons maintenant aborder.

I.6.3 Droits des propriétaires et contreparties de l'emplacement réservé

L'indemnité suit naturellement l'idée de contrepartie, et de ce point de vue, les emplacements réservés bénéficient d'un statut assez particulier. Ce sont des servitudes d'urbanisme à distinguer des servitudes dites « d'utilité publique » (servitudes de passage le long du littoral, d'accès aux réseaux de telecom etc.). Or, cette terminologie en apparence voisine n'est pas sans conséquences puisque de la catégorie de la servitude dépend le droit à une indemnisation (ROLAIN, 2015). Si les servitudes d'utilité publique ouvrent généralement le droit à une indemnisation²⁵⁰ à l'exemple finalement des servitudes de droit privé, les servitudes d'urbanisme ne sont en principe pas compensées, ce qui a d'ailleurs été codifié très explicitement à l'article L. 105-1 du code de

²⁴⁶ CAA Lyon, 25 mai 2004, M. Alain Giroud c/ Commune de Saint-Clair-de-la-Tour, n° 00LY01411, in BJDU n° 5/2004, p. 360, observations Jean-François Joye

²⁴⁷ Etendue de l'obligation pour les collectivités publiques, bénéficiaires d'emplacements réservés pour recevoir des équipements collectifs, d'en respecter la destination – Jacqueline Morand-Deville – AJDA 1992. p. 227

²⁴⁸ CONSEIL D'ETAT, 1992, *l'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation Française, 203 p.

²⁴⁹ Droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé - décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013

²⁵⁰ Dans le silence des textes, l'institution d'une servitude d'utilité publique, ouvre droit, en principe à indemnisation - avis du Conseil d'Etat du 18 décembre 1924

l'urbanisme²⁵¹. La perte de constructibilité résultant d'un zonage restrictif ou la moins-value subie à la suite de la pose d'un emplacement réservé ne sont donc pas des éléments susceptibles d'être indemnisés. La justification de cette posture particulière au droit français est essentiellement économique. On considère que la charge imposée aux personnes publiques finirait par gêner leur action et leur capacité à mettre en œuvre un projet territorial d'intérêt général²⁵². La conséquence est une certaine inégalité assumée comme l'évoque René Hostiou²⁵³ : « *la planification « à la française » relève, pour les propriétaires fonciers intéressés, de la logique de la loterie qui, comme chacun le sait, contient ses bons mais aussi ses mauvais numéros.* » L'intangibilité de ce principe n'est cependant pas sans faille, l'arrêt *Bitouzet* a posé qu'une indemnisation était possible dans le cas exceptionnel où le propriétaire supportait « *une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi* »²⁵⁴. Cette évolution jurisprudentielle est selon certains « *plus théorique que pratique* » (ROLAIN, 2015), la finalité étant d'assurer « *un principe général d'indemnisation minimale* »²⁵⁵ afin de se conformer au droit européen sans que l'application n'évolue vraiment dans les faits.

Si la servitude, comprise ici comme le dommage accessoire supporté par le propriétaire n'est pas indemnisable, le terrain ciblé est lui, susceptible d'être acquis à titre onéreux par le bénéficiaire de la servitude. Si cette dernière n'est pas limitée dans le temps, ce n'est pas le cas de l'acquisition qui est potentiellement soumise à des délais très stricts, à plus forte raison si le propriétaire fait usage de son droit de « délaissement ». Dès lors que le plan a été rendu opposable et pour peu que les mesures nécessaires de publicité aient été prises, l'article L. 152-2 du code de l'urbanisme ouvre la possibilité aux propriétaires intéressés de mettre en demeure la collectivité d'acquiescer leur bien dans les conditions prévues par les articles L. 230-1 et suivants du même code. A compter de la réception de la demande, le bénéficiaire dispose d'un an pour acquiescer le bien, faute de quoi, l'emplacement réservé est voué à disparaître sans retour²⁵⁶. Les conséquences sont importantes puisqu'il sera impossible de poser un emplacement réservé dont l'objet et l'emprise seraient similaires²⁵⁷. Le projet est donc considéré comme définitivement perdu et son opposabilité au droit des sols disparaît instantanément²⁵⁸, rendant au propriétaire la pleine disposition de son bien. Ce droit permettant de protéger les propriétaires de situations où leur bien serait indûment et indéfiniment gelé sans qu'aucune option de sortie ne leur soit offerte est à double tranchant pour la Collectivité. Cette dernière doit s'assurer de la cohérence de son projet ainsi que de sa capacité budgétaire à supporter des acquisitions parfois importantes dans des délais potentiellement courts. Il est de surcroît envisageable pour le propriétaire de solliciter le transfert de la totalité de son bien²⁵⁹ même si une partie seulement est réservée. C'est notamment le cas lorsque la réservation a pour effet d'amputer

²⁵¹ Remplace l'article L. 160-1 du même code : « *N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène...* »

²⁵² SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER E., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Coll. HyperCours, Paris, 5e éd., 2013, p. 252, n°396.

²⁵³ La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme – René Hostiou – AJDA 1993. p. 27

²⁵⁴ CE 3 juillet 1998, *Bitouzet*, n°158592 : Rec. Lebon p. 288

²⁵⁵ TREMEAU J., *La QPC en droit immobilier public*, Lamy Droit et Patrimoine 2012, n°210, p. 71.

²⁵⁶ Article L. 230-4 du code de l'urbanisme

²⁵⁷ CAA Lyon 26 oct. 2010, M. D. req. n° 10LY00501

²⁵⁸ « *L'urbanisme et les collectivités locales* », P. Hocreitere, Fasc. 2 12, octobre 2010.

²⁵⁹ Article L. 230-3 du code de l'urbanisme

considérablement une parcelle, rendant impossible une utilisation « normale » (agricole, résidentielle...).

Concernant le prix de l'indemnisation du terrain, celui-ci peut être fixé à l'amiable, c'est-à-dire de gré à gré entre le propriétaire et le bénéficiaire, ou par le juge de l'expropriation en cas de désaccord. Remarquons cependant que même en cas d'intervention du juge de l'expropriation, le délaissement ne s'apparente aucunement à l'expropriation qui est une procédure distincte, ce qui a d'ailleurs des conséquences notables. Si au cours d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique il est admis que dans le cas où les « *immeubles expropriés [...] n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession...*²⁶⁰ » on ne retrouve rien de tel pour la procédure de délaissement. Une fois la propriété transférée, le bénéficiaire n'est en effet pas tenu de réaliser le projet qui peut évoluer voire disparaître. Ce droit de retour jamais mis en œuvre pose question si l'on note comme le conseil d'Etat que « *certaines communes, ayant acquis des terrains par suite de l'exercice du droit de délaissement de leur propriétaire dans le cadre de la procédure de l'article L. 123-9 (désormais article L. 152-2 CU), procèdent ultérieurement à une modification du plan d'occupation des sols, après enquête publique, afin de supprimer l'emplacement réservé et de modifier le zonage pour augmenter la constructibilité des terrains concernés. Puis elles revendent les terrains ainsi acquis à des promoteurs, dans un but purement lucratif et sans que des préoccupations d'urbanisme soient nécessairement sous-jacentes à l'opération. Il est anormal que des propriétaires soient alors privés de tout moyen d'action*²⁶¹. » En d'autres termes, le projet d'utilité publique peut être détourné au profit d'une stratégie foncière dont il a pu être considéré par ailleurs qu'elle était en tout point distincte d'une finalité d'intérêt général²⁶². On rejoint ce que nous évoquions tantôt, à savoir le nécessaire sens des responsabilités des pouvoirs publics, d'autant plus susceptible d'être critiqué qu'il n'est ici soumis à aucune prescription véritable.

Le droit de retour est donc traité de façon radicalement opposée selon qu'il s'agit d'un emplacement réservé ou d'une expropriation. Les raisons de cette différence sont expliquées par le conseil constitutionnel : si l'expropriation est une « privation » à l'initiative de la puissance publique, encadrée entre autres par l'article 17 de la DDHC, le délaissement est dans le cas de l'emplacement réservé une modalité d'indemnisation²⁶³ faisant office de compensation. Souvent qualifié d'expropriation à l'initiative du propriétaire²⁶⁴, le délaissement est « *une réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires de ce terrain*²⁶⁵ ». En d'autres termes, bien que l'on puisse considérer que la mutation s'opère sous une certaine contrainte, le droit de délaissement ne donnant finalement au propriétaire que « *le droit de se dépouiller de son propre bien*²⁶⁶ » celui-ci n'en conserve pas moins la décision. Le bien n'est en aucun cas « arraisonné » comme en matière d'expropriation. Il peut

²⁶⁰ Article L. 421-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

²⁶¹ Les études du Conseil d'Etat, La documentation française, 1992, p. 131.

²⁶² Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement – René Hostiou – RDI 2016. p. 380

²⁶³ P. Subra de Bieusses, in Mélanges à Y. Jégouzo : Dalloz, 2009, p. 737

²⁶⁴ LIET-VEAUX, G, CAR, J.-C., SERVITUDES ADMINISTRATIVES. 2015, Théorie générale - Lexisnexus jurisclasseur, fac. 390

²⁶⁵ Décision n° 89-267 DC du 22 janvier 1990 – Conseil constitutionnel

²⁶⁶ JurisClasseur Construction-Urbanisme V° « Plan local d'urbanisme », LIET-VEAUX G., 1er juillet 2012, H, n°78.

accepter l'inconstructibilité de son bien et attendre que la collectivité ou l'organisme privé délégataire se rapproche de lui et propose un prix, ou forcer le processus par une mise en demeure d'acquiescer. « Bonus » supplémentaire, le risque que la collectivité n'engage pas l'acquisition à temps est réel, ce qui aurait dans pour effet de libérer le bien de toute contrainte.

I.6.4 L'utilité de l'emplacement réservé et la question de son portage

On peut considérer l'emplacement réservé comme un outil d'encadrement et de planification dont la finalité est de faire prévaloir l'intérêt public dans l'aménagement du territoire. Ceci dit, on peut distinguer plusieurs aspects sous-jacents à l'utilisation de cet outil et en premier lieu une logique de protection. Face au défi que représente le décrochage entre le temps de la construction, souvent très rapide, et le temps de la planification et de l'urbanisme parfois très long, l'emplacement réservé permet dans les limites fixées par la loi de « gagner du temps » et ne pas placer la collectivité devant le fait accompli d'un développement anarchique du territoire.

En outre, s'il n'emporte pas à lui seul la propriété à l'instar de l'alignement, du transfert d'office ou de l'expropriation abordés par ailleurs, l'emplacement réservé tend considérablement à en faciliter le transfert. Il est un moyen de travailler sur l'acceptabilité du projet auprès des riverains et notamment ceux touchés à travers la nécessaire publicité dont il fait l'objet. On rejoint la double vocation du PLU où figurent ces servitudes, à la fois document de travail à usage interne et outil de communication. Ce dispositif permet notamment d'appuyer une négociation à l'amiable et éloigner le spectre de l'expropriation généralement évitée. Et même dans le cadre d'une telle procédure, si elle constitue l'ultime recours, l'emplacement réservé renforce considérablement l'argumentaire de la collectivité sur l'utilité publique de son action.

Une fois le projet fléché se pose la question de son « portage ». Si la personne publique juge qu'il est indispensable, elle maîtrise l'ensemble de la chaîne (acquisition du foncier, décision, calendrier...) ²⁶⁷, ce qui suppose une volonté claire. Le cas de la fermeture résidentielle est particulièrement éclairant à cet égard. Si la voie est privée mais ouverte à la circulation publique, l'emplacement réservé permet de limiter l'implantation de systèmes de clôture, toute nouvelle construction étant par nature précaire et soumise au contrôle de la puissance publique. Dans le cas où la voie est déjà fermée, les clôtures anciennes ne sont pas impactées, la servitude ne concernant que les constructions nouvelles. Elle permet toutefois de poser une option sérieuse sur leur titularité. L'emplacement réservé ne se suffit toutefois pas à lui-même, il n'est qu'un outil transitoire supposant un réel projet. Celui-ci peut d'ailleurs excéder la récupération simple de la voie (élargissement, redressement, projet de TC ou modes doux...). C'est un enjeu supplémentaire pour la collectivité qui doit faire montre d'un engagement sans équivoque quant à sa volonté d'acquiescer et entretenir la voie, ce qui est loin d'être sans conséquences, notamment financières. Dans le cas contraire l'emplacement réservé n'aura été ni plus ni moins qu'un « coup d'épée dans l'eau ».

²⁶⁷ Urbanisme. - Emplacements réservés. - Réduction de la surface. - Cession gratuite. - Report d'un droit de construire équivalent. - Cession et rétrocession. - Détournement de pouvoir – Jacques-Henri Driard – AJDI 1998. p. 634

Si la logique semble indiquer dans le cas où les équipements fléchés sont stratégiques, que la collectivité assume jusqu'au bout son rôle de planificateur en portant la charge de sa réalisation, d'autres situations sont envisageables. Dans un contexte marqué par une volonté d'économie des deniers publics et de libéralisation progressive de l'aménagement urbain, la servitude peut constituer le vecteur d'une stratégie destinée à « ouvrir un dialogue » avec les opérateurs privés (PERSYN, 2015) ce qui est une façon pudique d'évoquer un système de contraintes à l'avantage de la collectivité. C'est notamment le cas lorsqu'une parcelle ciblée par un groupe privé pour y implanter un programme est partiellement concernée par un ou plusieurs emplacements réservés (logements sociaux, voirie, équipement divers...). Ceux-ci constitueront à la fois un cadre limitatif ainsi qu'un argument permettant d'imposer certaines charges aux constructeurs privés, ce qui nous le verrons n'est pas sans poser certains problèmes tant pratiques que théoriques.

I.7 Le plan d'alignement

Selon l'article L. 112-1 du code de la voirie routière l'alignement est « *la détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraine* » le long notamment des voies publiques, seules concernées par un tel dispositif²⁶⁸. La procédure est très ancienne puisqu'on en retrouve le principe dans un édit datant d'Henry IV²⁶⁹. Elle est l'expression d'une prérogative traditionnelle de puissance publique répondant à la nécessité de maîtriser le tracé des voies publiques au regard des besoins collectifs²⁷⁰. Il s'agit concrètement de protéger les voies publiques des empiètements des propriétés riveraines ou permettre de mener des modifications mineures du tracé de la voie se traduisant par un élargissement restreint, un redressement ou plus rarement un rétrécissement de la voie. Seules les voies faisant partie du domaine public routier peuvent faire l'objet d'une telle procédure, les voies privées en sont par nature exclues.

I.7.1 Plan d'alignement (général/partiel) et plan individuel

Le même article L. 112-1 du code de la voirie routière distingue sous le vocable d'alignement deux procédures en réalité distinctes, en l'occurrence l'alignement individuel et le plan d'alignement dont il est ici question. Celui-ci doit après enquête publique déterminer la limite entre domaine public et domaine privé. On parle en l'occurrence de « plan général » puisque ce sont l'ensemble des voies publiques gérées par la commune ou l'EPCI qui sont supposées être concernées²⁷¹. L'établissement d'un plan général d'alignement fait partie des dépenses obligatoires des collectivités²⁷². Toutefois, étant donné le poids que représente le caractère systématique et potentiellement lourd d'une telle procédure à reproduire sur l'ensemble des voies publiques, cette obligation est en pratique peu suivie d'effets. Le plan d'alignement concerne donc plus souvent des

²⁶⁸ De jurisprudence constante : 4 Mai 1877, commune de Rouez

²⁶⁹ Edit du 16 Décembre 1607 réglant les fonctions et droits des offices du grand voyer sous Henri IV appliqué tel quel jusqu'en 1989 !

²⁷⁰ La procédure d'alignement à l'épreuve de la Constitution – Christian Laviolle – AJDI 2012. p. 570

²⁷¹ A l'exception des voies nationales et départementales pour lesquelles la procédure est facultative

²⁷² Article L. 2321-2 alinéa 18 du Code général des collectivités territoriales

voies ciblées au gré des besoins, en cela parle-t-on de « plan partiel » sans pour autant que la procédure ne diffère dans son application.

L'alignement individuel est distinct en ce qu'il est à l'initiative des propriétaires, ceux-ci peuvent réclamer à l'administration un état précis de la limite entre leur domaine privé et le domaine public. Si un plan existe déjà, cet état individuel ne fait que reprendre le document général. Dans le cas contraire, l'administration doit procéder à une délimitation. Elle ne peut refuser la délivrance d'une telle information dès lors qu'il s'agit d'une voie publique²⁷³ sans engager directement sa responsabilité²⁷⁴.

I.7.2 La procédure d'alignement

Le plan d'alignement, qu'il soit partiel ou général nécessite une enquête publique préalable²⁷⁵ avec notification individuelle faite aux propriétaires concernés par la procédure. L'enquête est une formalité obligatoire, la nouvelle délimitation ne peut par exemple être seulement issue d'une simple délibération du conseil municipal²⁷⁶. Si elle n'entraîne pas une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) comme dans le cas de l'expropriation, elle permet au moins d'effectuer une publicité minimum autour du projet. Le plan d'alignement est ensuite approuvé par délibération du conseil municipal sans réserve si les conclusions du commissaire enquêteur sont favorables, de manière motivée si elles ne le sont pas.

Les conséquences diffèrent selon la nature de la propriété impactée²⁷⁷. Si le sol est nu de toute construction, le transfert de propriété est immédiat, la prise de possession effective n'intervient cependant qu'au moment de la consignation ou du paiement d'une indemnité fixée à l'amiable ou en cas de désaccord « *comme en matière d'expropriation* », c'est-à-dire suite à estimation et intervention du juge judiciaire. Si le sol est bâti, ce qui est notamment le cas en présence d'un mur ou de tout autre édifice de plus grande importance le transfert est différé et une servitude de reculement est inscrite. Les édifices frappés par cette servitude ne peuvent recevoir de modifications ou de travaux de confortement, ils sont donc condamnés à tomber en ruine, ce qui a un effet particulièrement contraignant pour les propriétaires. Notons toutefois que ces servitudes ne sont opposables que si elles sont annexées au PLU dans un délai d'un an²⁷⁸, dans le cas contraire elles sont vouées à disparaître bien qu'il soit possible par la suite de réengager une nouvelle procédure d'alignement. Une fois le bâti détruit à la suite ou non d'une situation de vétusté constatée, la propriété du sol est attribuée à la collectivité qui paie une indemnité correspondant à la valeur du sol nu.

²⁷³ T.A. Dijon 19 novembre 1991, Cts Flety

²⁷⁴ C.E. 7 novembre 1934, Pelado

²⁷⁵ Elle se déroule selon les dispositions du R 141.4 à R 141.10 du code de la voirie routière

²⁷⁶ C.E., 4 mars 1977, Dame Vve Péron

²⁷⁷ Article L. 112-2 du code de la voirie routière

²⁷⁸ L. 151-43 et R. 153-18 du code de l'urbanisme

Bien que la pratique aboutisse *in fine* à une dépossession avec des conséquences particulièrement importantes pour les propriétaires, elle est entièrement distincte de l'expropriation²⁷⁹, ce qui a d'ailleurs donné lieu à une question prioritaire de constitutionnalité pour en mesurer la régularité²⁸⁰. Dans une procédure d'expropriation il faut prouver par le menu l'utilité publique du projet défendu, mais ce n'est pas le cas pour l'alignement dont la visée « *répond à un motif d'intérêt général difficilement contestable*²⁸¹ » puisqu'il s'agit d'améliorer les conditions de circulation « *dans un but de salubrité et de sécurité pour la circulation*²⁸² », une procédure de DUP est donc dans cette optique superflue. En outre, l'atteinte à la propriété privée est considérée comme mineure puisqu'il s'agit davantage de « *retouches*²⁸³ » que d'aménagements importants. Concrètement, l'alignement est inapplicable dans le cas d'une ouverture de voie nouvelle, de même, un élargissement trop important de la voie sera assimilé à une ouverture de voie nouvelle²⁸⁴. Il a ainsi pu être jugé que n'était pas légale l'application d'une procédure d'alignement dans le cas d'un élargissement de 5 à 11m²⁸⁵ ou encore de 18 à 21m²⁸⁶. Il en est de même lorsque l'alignement atteint un immeuble sur une trop grande profondeur²⁸⁷ et porte un préjudice irréparable à son utilisation²⁸⁸. Le principe est cependant jugé au cas par cas puisqu'il est fréquent que la servitude de reculement affecte des parties essentielles d'un bâtiment résidentiel, commercial ou autre. Cela a d'ailleurs motivé une réserve du conseil constitutionnel qui estime la procédure d'alignement tout à fait conforme pourvu que l'indemnisation du préjudice prenne en compte la décote de la valeur du bâtiment imposée par la servitude (impossible en effet de réparer ou céder un tel bien même si une partie seulement est impactée)²⁸⁹. En-dehors de ce cas pouvant faire débat, l'indemnisation est reconnue et décidée le cas échéant « *comme en matière d'expropriation*²⁹⁰ », le préjudice est donc en théorie « *équitablement compensé*²⁹¹ ».

I.7.3 Alignement et emplacement réservé du PLU

Si les aménagements prévus excèdent les limites somme toute assez strictes de l'alignement, l'administration n'aura d'autre alternative que de poser un emplacement réservé et/ou engager le cas échéant une procédure plus lourde d'expropriation. Il est en effet dans les attributions de la collectivité de « *préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou*

²⁷⁹ La procédure d'alignement à l'épreuve de la Constitution – Christian Lavalie – AJDI 2012. p. 570

²⁸⁰ Décision n°2011-201 QPC du 2 décembre 2011 - alignement

²⁸¹ Décision n°2011-201 QPC du 2 décembre 2011 – alignement

²⁸² Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 4e éd., 1900, p.655.

²⁸³ La procédure d'alignement à l'épreuve de la Constitution – Christian Lavalie – AJDI 2012. p. 570

²⁸⁴ C.E. 15 février 1956, Montarval

²⁸⁵ C.E. 18 juin 1948, Vidal

²⁸⁶ C.E. 13 décembre 1912, Denoix

²⁸⁷ C.E. 8 mars 1974, ville de Rennes

²⁸⁸ C.E. 9 décembre 1987, commune d'Aumerval

²⁸⁹ « *En d'autres termes, le Conseil a précisé que les deuxième et troisième alinéas de l'article L.112-2 du code de la voirie routière sont conformes à l'article 2 de la Déclaration de 1789 sous réserve d'une indemnisation de l'entier préjudice matériel résultant de l'alignement et, partant, d'une prise en considération, lors de la fixation de l'indemnité, de la dévalorisation de la propriété privée qu'implique sa soumission à une servitude de reculement.* »

²⁹⁰ Article L. 112-2 du code de la voirie routière

²⁹¹ La procédure d'alignement à l'épreuve de la Constitution – Christian Lavalie – AJDI 2012. p. 570

à créer²⁹² » se traduisant généralement par un emplacement réservé de voirie²⁹³. Ceux-ci n'ont pas pour conséquence d'opérer un transfert de propriété immédiat du sol nu pas plus qu'ils ne débouchent sur l'inscription d'une servitude de reculement pour les sols bâtis. Ils ne font comme leur nom l'indique que « réserver » un terrain au profit de la collectivité. L'attribution de la propriété n'est cependant pas automatique, surtout si l'utilité publique du projet d'aménagement n'est pas correctement démontrée. Il reconnaît par ailleurs un droit de délaissement aux propriétaires qui peut considérablement accélérer la procédure par rapport à une servitude de reculement où l'on attend généralement la dégradation complète du bâtiment. L'emplacement réservé visera donc des travaux plus importants d'élargissement, de déplacement de l'axe de la voirie ou de création pure et simple de la voie à la différence de l'alignement qui se doit d'être considéré comme une mesure conservatoire. Les prérogatives étendues qu'il emporte ne sont recevables qu'au regard de ses faibles conséquences (théoriques) sur la propriété privée. Certains auteurs ont cependant souligné le caractère archaïque de ce « vénérable ancêtre de la planification urbaine²⁹⁴ », dont les conséquences restent, quoi qu'on en dise, particulièrement contraignantes pour les propriétaires, à plus forte raison si le terrain est bâti : « *Si la procédure d'alignement peut conserver une certaine utilité pour élargir et redresser les routes de campagne, en revanche, en milieu aggloméré, sa logique temporelle aberrante (espérer la ruine des bâtiments concernés et proscrire en attendant tous travaux confortatifs), la faiblesse de la pensée urbaine qu'elle traduit (la manie de la rectitude, le fantasme de l'absorption du trafic automobile) et l'existence d'instruments juridiques plus efficaces et plus respectueux du droit de propriété (les emplacements réservés des plans locaux d'urbanisme, la procédure d'expropriation de droit commun) militent en faveur de sa suppression²⁹⁵.* »

Par rapport à la fermeture résidentielle, l'intérêt de l'alignement est limité puisqu'il ne s'applique qu'aux voies publiques alors même que la fermeture touche surtout les voies privées. Il n'est pas possible d'utiliser l'alignement pour récupérer l'assiette de propriété d'une voie privée, toutefois dans le cas où la voie est publique, la procédure va permettre d'agir sur les limites extérieures. Si les clôtures sont des murs, une servitude de reculement s'applique, enjoignant implicitement le propriétaire à céder le terrain intéressé, si les clôtures sont d'un autre type, le transfert de propriété est automatique. Cela est utile dans le cas où un ouvrage public est projeté (réfaction de la voie, des trottoirs, redressement, élargissement restreint). Il est cependant un autre cas possible, celui où l'ouvrage public existerait déjà sans que le foncier ne corresponde au tracé réel de la voie. L'alignement est une des procédures possibles pour mettre en cohérence le tracé de la voie et le foncier de façon assez rapide sachant que le projet peut excéder la récupération seule du foncier. Particulièrement efficace sur les « becs » et autres saillies de foncier privé, la procédure est en revanche plus aléatoire lorsqu'il s'agit d'emprises privées plus conséquentes. Dans de telles situations, l'emplacement réservé ou la procédure d'expropriation à défaut d'accord amiable sont plus généralement utilisés pour les raisons citées précédemment.

²⁹² Articles L.151-38 et 39 du code de l'urbanisme

²⁹³ article L. 151-41 du code de l'urbanisme

²⁹⁴ JOYE, J.-F., 2013, VOIRIE ROUTIÈRE. – Alignement, Lexisnexus jurisclasseur, Fasc. 410-30

²⁹⁵ G. Godfrin, Réformer la préemption... et l'expropriation : Constr.-Urb. 2009, repère 8

I.8 L'expropriation

L'expropriation est une procédure administrative et judiciaire permettant à la puissance publique de contraindre un propriétaire privé de renoncer à son bien pour la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général. Ce procédé ancien que l'on retrouve sous des formes variées dans la plupart des pays du monde (MERLIN & CHOAY, 1988) a une place essentielle dans notre propre système puisqu'il « *suit traditionnellement la proclamation du principe de l'inviolabilité de la propriété privée*²⁹⁶ » notamment à l'article 17 de la DDHC et 545 du code civil²⁹⁷. Si l'expropriation se pose comme un principe d'importance équivalente au droit de propriété auquel il porte atteinte, elle est dans le même temps subordonnée à un « niveau d'exigence » particulièrement important²⁹⁸. Ses deux volets fondamentaux sont une finalité d'utilité publique et une « juste et préalable indemnité », censée couvrir la totalité du préjudice matériel occasionné par la privation de propriété.

I.8.1 La procédure

Le régime de l'expropriation a été instauré par la loi du 8 Mars 1810 suivant le principe jamais remis en cause de la double procédure (administrative et judiciaire) que nous expliquons ci-après. Diverses réformes et notamment l'ordonnance du 23 Octobre 1958²⁹⁹ ont modifié la procédure mais ce n'est qu'en 1977 qu'une véritable codification est proposée³⁰⁰. Plus récemment une ordonnance du 6 Novembre 2014³⁰¹ et son décret du 26 Décembre 2014³⁰² ont une nouvelle fois réformé l'expropriation sans faire bouger ses grandes lignes. Ces textes ont surtout défini une nouvelle classification des articles afin d'en rendre la lecture plus transparente.

La procédure suit deux grandes étapes qui dépendent chacune de deux juridictions différentes. La phase administrative d'abord, placée sous le contrôle du juge administratif est une étape préparatoire où la personne publique tente de démontrer l'utilité publique du projet. L'autorité expropriante adresse en préfecture un dossier motivant l'ouverture d'une enquête publique, celui-ci précise notamment au travers d'une notice explicative la nature du projet et son bien-fondé au

²⁹⁶ MESTRE J.-L., *L'expropriation face à la propriété (du Moyen-Age au Code civil)*, Droits I, 1985, p. 51. In ROLAIN M., 2015. *Les limitations au droit de propriété en matière immobilière* Thèse de doctorat en Droit sous la direction de STRICKLER Y., Université Nice Sophia-Antipolis: Nice.

²⁹⁷ Art 17 DDHC *op. cit.* : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, **si ce n'est** lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.* » ; Art. 545 CC. *op. cit.* : « *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, **si ce n'est** pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.* »

²⁹⁸ Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement – René Hostiou – RDI 2016. p. 380

²⁹⁹ Ordonnance n°58-997 du 23 octobre 1958, complétée par les décrets n°59-701 du 6 juin 1959 et n°59-1335 du 20 novembre 1959

³⁰⁰ Articles L. 11-1 et suivants du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique par les décrets n°77-392 et n°77-393 du 28 mars 1977, J.O. 14 avril 1977.

³⁰¹ Ordonnance n°2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, J.O. du 11 novembre 2014

³⁰² Décret n°2014-1635 du 26 décembre 2014 relatif à la partie réglementaire pour cause d'utilité publique, J.O. du 28 décembre 2014, p. 22598

regard de l'intérêt général³⁰³. Si le dossier est jugé recevable, l'enquête publique est ensuite diligentée³⁰⁴ afin d'informer le public et surtout recueillir ses observations pour déterminer l'utilité publique du projet. Cette enquête répondra à des règles différentes en fonction de l'impact de l'opération sur l'environnement³⁰⁵.

En parallèle ou suite à cette étape est menée une enquête parcellaire destinée à cibler avec précision les emprises concernées et l'identité des individus ayant quelque droit réel ou personnel dessus (propriétaires, locataires, fermiers...). Suite à l'avis du commissaire enquêteur (ou de la commission), le dossier est transmis au préfet qui au vu des résultats de l'enquête prononce ou non la déclaration d'utilité publique (DUP). Seule à même de fonder une atteinte à la propriété privée, elle peut faire l'objet d'un recours dans les deux mois suivant sa publication. La DUP précise les acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation du projet et le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée³⁰⁶. C'est finalement l'acte par lequel la collectivité affirme son intention de recourir à l'expropriation, ce qui ne l'empêche bien sûr pas de mener des négociations amiables en parallèle pour accélérer le processus. La phase administrative se termine avec l'édition de l'arrêté de cessibilité par le préfet. Celui-ci est la suite logique de l'enquête parcellaire puisqu'il notifie à l'ensemble des propriétaires la nature des biens à exproprier. L'arrêté est lui aussi susceptible d'être attaqué par voie de recours pour excès de pouvoir et son annulation est de nature à remettre en cause la DUP. Si aucun problème ne survient, le dossier est ensuite transmis au juge de l'expropriation, marquant le début de la phase judiciaire.

Cette phase passe sous le contrôle du juge de l'expropriation qui à ce stade se borne à constater que le dossier transmis par le préfet est conforme et ne comporte pas d'irrégularité avant de procéder au transfert de propriété des biens concernés. Ne se prononçant ni sur l'opportunité du projet ni sur validité administrative³⁰⁷ sa fonction n'est donc ici guère plus que « symbolique³⁰⁸ ». Le transfert s'opèrera dans les faits par une ordonnance d'expropriation ou par un accord amiable intervenu préalablement. L'ordonnance comme l'accord auront le même effet puisqu'ils produiront l'extinction de tout droits réels ou personnels sur les biens ciblés³⁰⁹.

Nous l'évoquons, l'offre amiable peut survenir à l'initiative de la collectivité dès l'ouverture de l'enquête publique (donc avant la DUP) pour peu qu'elle ait une connaissance précise de la nature des biens concernés par le projet. Cette offre est supposée ne pas excéder l'estimation faite par le service des Domaines. Après réception de cette demande, le propriétaire est en droit de l'accepter (accord amiable) ou d'en proposer une autre plus élevée. Dans ce cas la procédure d'expropriation est menée jusqu'à son terme et le juge fixe le montant définitif de l'indemnité en retenant le curseur

³⁰³ Articles 112-4 à 112-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

³⁰⁴ Dans les règles précisées aux articles R. 112-9 à R. 112-11 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

³⁰⁵ Si projet « classique » art. L. 121-1 et suivants du C. expr, enquête de 15 jours minimum ; si impact sur l'environnement art. L. 123-2 du code de l'environnement, enquête d'1 mois minimum

³⁰⁶ Art. L. 121-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : l'acte devient caduc au bout de 5 ans s'il n'a pas été suivi d'actes, 10 ans en cas d'inscription dans le PLU

³⁰⁷ Civ. 3°, 9 jan. 1985, Bull. III n° 8; Civ. 3°, 1er avr. 1987, Bull. III n° 76.

³⁰⁸ Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement – René Hostiou – RDI 2016. 380

³⁰⁹ Cession amiable et droit de l'expropriation – René Hostiou – RDI 2013. p. 425

bas de l'expropriant ou au contraire le curseur haut de l'exproprié. Concernant l'indemnité, le juge pourra donc être saisi par l'expropriant dès l'ouverture de l'enquête publique ou après l'ordonnance d'expropriation par l'exproprié³¹⁰. Soulignons au passage qu'il est assez rare que la procédure soit menée *in extenso* puisque qu'environ 90% des acquisitions d'immeuble par les collectivités territoriales passent en fait par un accord amiable³¹¹, même si celui-ci est obtenu sous la « menace » d'une procédure d'expropriation. Toutefois, quelle que soit la voie suivie, seul le versement des indemnités par l'expropriant peut matérialiser la prise de possession du bien, qui dans l'attente est laissé à l'usage de la personne expropriée. L'indemnité doit être, on le rappelle, juste et surtout « préalable », c'est le principe fondant toute privation de propriété.

Bien que le déroulé de la procédure soit limpide, plusieurs éléments méritent qu'on s'y arrête. Sur l'utilité publique d'une part, il ne s'agit pas de revenir sur le fondement théorique de ce principe essentiel traité par ailleurs mais plutôt sur ses modalités d'appréciation administratives.

1.8.2 Intérêt public et théorie du bilan avantage/coût

La condition première est l'existence d'une opération d'aménagement telle que formulée à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Celle-ci doit entraîner un impact sur le tissu urbain environnant, concerner un secteur géographique significatif et/ou emporter une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses³¹². Ce projet doit être motivé par une finalité d'intérêt général, appréciée souverainement par le juge. Une opération dont la visée serait exclusivement privée est formellement exclue, c'est le cas par exemple si la municipalité tente de favoriser un individu, une entreprise... ou lorsque le but sous-jacent est l'acquisition d'une parcelle pour la revendre ensuite à un promoteur privé³¹³ pour réaliser une plus-value. Mais l'appréciation de la « finalité » du projet n'est pas un angle suffisamment large pour juger de son utilité publique réelle, les intérêts privés et les intérêts publics ayant souvent tendance à être corrélés³¹⁴. Face à ce constat, une nouvelle méthode de contrôle dite du « bilan coût-avantage » est appliquée à partir des années 1970. Sortant du strict cadre juridique, elle emprunte des éléments de langage et de réflexion aux sciences économiques : « *Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente*³¹⁵. » La théorie a par la suite été complétée par un arrêt de 2012³¹⁶ qui pose trois étapes essentielles soumises à l'appréciation du juge administratif :

³¹⁰ Art. L. 311-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

³¹¹ Rapport de la Cour de cassation, 2008, p. 182.

³¹² CE, 28 juillet 1993, « commune de Chamonix-Mont-Blanc », req. n° 124099

³¹³ Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement – René Hostiou – RDI 2016. p. 380

³¹⁴ HOSTIOU *Ibid.*

³¹⁵ CE 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, n°78825 : Rec. Lebon p. 409.

³¹⁶ CE, 19 octobre 2012, Levallois-Perret (Cne), n° 343070, au Lebon Document InterRevues ; AJDA 2012. 1982, Document InterRevues, obs. Yves Jégouzo ; JCP A 2012. Actu. 718

« Lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, il appartient au juge, de contrôler successivement :

- qu'elle réponde à une finalité d'intérêt général ;

- que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine ;

- et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

Concernant le premier point, le juge administratif est ici souverain pour estimer que le projet relève d'une opération d'intérêt général, dont on le rappelle, aucune définition précise n'existe. Le deuxième point, sans doute le plus contraignant pour la collectivité rejoint la notion de « nécessité ». Celle-ci doit pouvoir faire la preuve que la seule alternative pour mettre en œuvre le projet est l'atteinte à la propriété. Concrètement, le juge détermine dans un premier temps si la collectivité ne dispose pas de terrains annexes et dans un second si ceux-ci sont de nature à permettre la réalisation de l'opération dans des conditions équivalentes³¹⁷. L'utilité publique ne saurait tenir s'il ressort que l'acquisition foncière projetée n'est pas le dernier recours possible³¹⁸, le but essentiel étant ici de protéger au maximum la propriété privée.

Enfin, les avantages attendus de l'opération doivent surpasser substantiellement ses inconvénients. Plusieurs éléments rentrent en ligne de compte, notamment l'impact sur le droit de propriété des individus (plus important par exemple si le projet touche des parties bâties que du sol nu) ou de plus en plus l'atteinte à l'environnement, qui est une thématique émergente. En témoigne cet arrêt du conseil d'Etat où il a été considéré pour un projet d'installation de lignes à haute tension « *que les atteintes graves portées par le projet à ces zones d'intérêt exceptionnel excèdent l'intérêt de l'opération et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique*³¹⁹ ». Les éléments de l'enquête publique et les observations faites par les personnes intéressées jouent souvent un rôle prépondérant, il appartient donc à ce stade au juge administratif et selon son appréciation souveraine d'acter la DUP si le bilan ressort comme positif ou au contraire de l'annuler si la démarche lui semble présenter trop d'inconvénients. La portée de cette méthode d'évaluation est à nuancer selon certains auteurs. Elle tendrait selon la formule consacrée à « filtrer le moustique et laisser passer le chameau³²⁰ ». Dans les faits, si de nombreux projets d'échelle modeste peuvent être remis en question par cette méthode, ce n'est que très rarement le cas pour les projets importants pour lesquels la DUP constitue finalement un « supplément de légitimité³²¹ ».

³¹⁷ Nécessité de recourir à l'expropriation et appréciation de l'utilité publique d'une opération – René Hostiou – AJDI 2006. p. 136

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ CE, 10 juillet 2006, n°288108

³²⁰ Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement – René Hostiou – RDI 2016. p. 380

³²¹ *Ibid.*

I.8.3 La question de l'indemnisation

Outre la finalité d'intérêt général, la légalité d'une entreprise d'expropriation dépend du caractère « juste » de l'indemnité, censée compenser les dommages liés à la privation de propriété. Pour être « juste », l'indemnité doit donc comprendre « *l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation*³²² ». Le but est de fixer un équilibre « raisonnable » entre le but d'intérêt général et les droits des propriétaires³²³.

Techniquement, ce droit s'apprécie différemment selon qu'il s'agit d'un propriétaire ou d'un autre titulaire de droit : pour un locataire la compensation concerne le préjudice lié à une éviction alors que pour les propriétaires la portée est plus grande puisqu'il s'agit d'une dépossession. On distingue une indemnité principale qui correspond généralement à la valeur vénale du bien et des indemnités accessoires correspondant aux « conséquences matérielles dommageables en relation directe avec l'expropriation³²⁴ ». C'est notamment le cas des indemnités de « *remploi*³²⁵ » qui comprennent les frais que doit supporter l'exproprié pour reconstituer en nature son patrimoine (honoraires de négociation, frais notariés...). Concernant la valeur vénale du bien, elle est déterminée par le juge qui lui-même se base sur l'avis du service des Domaines. Ceux-ci calculent généralement cette valeur référence par comparaison avec des biens équivalents mis sur le marché. La date de référence est en principe celle du jugement en première instance (généralement un an avant l'ouverture de l'enquête publique) censée coller au mieux avec la date d'usage effectif du bien pour ne pas produire une estimation dévaluée. Le but est de permettre à l'exproprié de retrouver un bien de nature équivalente pour ne pas le léser. Dans tous les cas, que cette estimation soit acceptée ou non, l'exproprié a nécessairement une voie de recours, ce qui garantit la légalité de l'opération³²⁶. Notons au passage que l'indemnisation du « *trouble dans les conditions de vie directement causé par l'expropriation*³²⁷ » ne concerne que les aspects matériels de la dépossession, excluant par-là tout préjudice d'ordre moral. La douleur morale liée à la perte d'un bien, notamment familial n'est donc pas prise en compte³²⁸, ce qu'a confirmé une décision du conseil constitutionnel interrogé à travers une question prioritaire de constitutionnalité³²⁹. Certes, la notion est « *subjective, susceptible de varier considérablement selon la personnalité de l'exproprié, ses goûts, sa sensibilité artistique, etc.*³³⁰ » et donc difficilement quantifiable. Sa non prise en compte contrevient cependant au principe de « réparation intégrale du préjudice » (ROLAIN, 2015) et d'indemnisation « juste ».

³²² Art. L. 321-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

³²³ Propriété privée et action publique. Le droit de l'expropriation en France : entre permanence et changement – René Hostiou – RDI 2016. p.380

³²⁴ Décision n°2010-87 QPC du 21 janvier 2011

³²⁵ Art R 322-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

³²⁶ « en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée » décision n°2010-26 QPC du 17 septembre 2010, cons. 6,

³²⁷ Civ. 3e, 16 mars 2011, n°09-69.544 : Bull. civ. III, n°39

³²⁸ Civ. 3e, 30 mai 1972, Consorts Bourgeois, Bull. civ. III, n° 225, p. 256 ; D. 1972. 172

³²⁹ Décision n°2010-87 QPC du 21 janvier 2011, op. cit.

³³⁰ J. Lemasurier, Le droit de l'expropriation, Economica, 3e éd., 2005, p. 394

I.8.4 En conclusion

Bien que l'expropriation soit sur le principe un outil puissant à la disposition des collectivités ou de l'Etat pour la mise en œuvre de projets d'intérêt général, les contraintes qu'elle impose expliquent que d'autres biais soient plus souvent utilisés. La négociation amiable même menée sous la menace de l'expropriation est nettement préférée, car elle permet outre une économie de temps et parfois d'argent, d'éviter une démarche conflictuelle avec les propriétaires. Malgré la compensation qu'elle est supposée garantir, la procédure *in extenso* est souvent perçue de manière négative voire « traumatisante » par les individus (ROLAIN, 2015) d'autant que certaines études ont montré que la réparation du préjudice est loin d'être toujours exhaustive (*ibid.*). D'autre part le découpage en plusieurs phases et l'avis successif des juges rendent l'issue aléatoire, obligeant par ailleurs à formuler un projet défini et cohérent dont l'utilité publique ne doit pas laisser de doute. Enfin, les nombreuses étapes qui scandent sa progression rendent la procédure à la fois lourde et chronophage, ce qui peut constituer une véritable problématique pour certaines collectivités dont les services doivent se mobiliser en force pour des résultats parfois minimes. La démarche est finalement aussi répulsive pour les individus que pour les collectivités qui l'utilisent davantage comme un dernier recours que comme un véritable outil de planification.

Annexe II

Documents originaux complémentaires

II.1 Délibération municipale du 28 Juin 1954 – ref. n°54/317/U

VILLE
MARSEILLE

G.G.
54/317/U
N°.....

du 28 Juin 1954



RAPPORT

*Envoyé en Préfecture
le 23/7/1954*

URBANISME.- Classement de voies privées.

Monsieur le Maire, sur la proposition de M. L'Adjoint
légué à l'Urbanisme, transmet au Conseil Municipal le rapport
sigant:

La voirie de notre Ville comporte autant, peut-on dire,
voies non classées ou privées que de voies classées dans le
maine public communal.

Un recensement de ces voies fait ressortir:

3,939 km de voies classées (voies urbaines, chemins vicinaux
chemins ruraux reconnus)

1,394 km de voie non classées (voies urbaines ou de lotissements,
chemins ruraux non reconnus);

it une proportion de 52% pour les voies classées et de 48% pour les
ies non classées.

Si l'on se borne aux voies urbaines et de lotissements,
est à dire si l'on exclue les chemins vicinaux et ruraux, ces
oportions sont respectivement de 35% à 65%.

Certaines des voies non classées, situées en pleine
glomération ont, de par leur utilisation, perdu leur caractère et
ivent être considérées comme des voies publiques communales.

D'autres ont acquis le caractère de voies publiques
en que non situées dans le centre urbain ou quoiqu'elles soient
ies de lotissement de par les liaisons qu'elles assurent entre
glomérations et quartiers peuplés.

D'autres, enfin, gardent le caractère de voies privées
rce qu'elles ne sont pas utilisées pour la circulation générale.

./...

Il y a lieu de procéder progressivement, et dans la mesure où les ressources de la Ville permettront d'en assurer l'entretien, au classement des voies de la 1ère et de la 2ème catégorie.

Le projet relatif au classement de 54 de ces voies, en tant qu'étape d'un programme plus complet, a été établi et nous avons l'honneur de le soumettre à l'approbation du Conseil Municipal.

Parmi ces voies, certaines comportent des rétrécissements auxquels il y avait lieu de redresser. En conséquence, toutes les fois que cela a été possible, sans de trop grandes difficultés d'exécution, des plans d'alignement ont été établis de manière à donner une largeur minimum de 10m qui est celle prévue au plan d'aménagement.

Dans ces conditions, pour les voies le plan comporte également les alignements proposés.

Nous précisons que toutes les voies proposées sont en bon état de viabilité; leurs caractéristiques sont indiquées dans un tableau à l'original du présent rapport.

Le Conseil Municipal de Marseille,
Où le rapport ci-dessus,

DE LIBERE:

ARTICLE 1.-

Est adopté le projet d'alignement et de classement des voies du domaine public communal des voies énumérées à l'état annexé à l'original du présent rapport.

ARTICLE 2.-

Il sera demandé à Monsieur le Préfet des B.D.R. de vouloir soumettre ce projet à l'enquête prévue par le décret du 2 Mai 1936 modifié par celui du 20 Avril 1938.

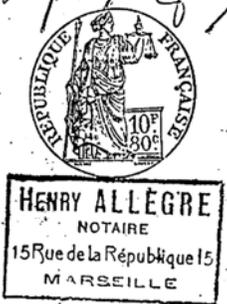
- . 10/6/54
- E. 14/6/54
- 15/6/54
- . 15/6/54

VU et présenté pour son enrôlement
à une séance du Conseil Municipal
l'Adjoint délégué
signé: CHAZEUX

II.2 Cahier des charges du lotissement (défectueux) Zolezzi

copy - JIC
Aspi - ER

du 27 mars 1900
N° 12395



Cahier des charges lotissements Zolezzi

Jeannil neuf cent vingt huit
Hte vingt et un ans

faite devant M^r Henry Allegre, notaire à Marseille soussigné

Ont comparu:

Monsieur Joseph Marius Zolezzi, négociant et sous son
assistance et autorisation Madame José Coline Marie Madeleine
Henry, sous réserve, son épouse, demeurant ensemble à Marseille
quartier de Notre Dame de la Consolation, Saint Jérôme, au lieu-
dument, actuellement "Les Rosette" Le Redon près Sainte Marguerite.

Nos savoir:

M. Zolezzi à Marseille le six juin Mil huit
cent soixante seize. -

Mad. Zolezzi à Marseille le vingt cinq Avril
Mil huit cent quatre vingt deux. -

Et entendu sous le régime de la communauté légale
de biens à défaut de contrat de mariage préalable à
leur union célébrée à la Mairie de Marseille le six
juin Mil neuf cent quatre. -

17
17
17

Lesquels ont déclaré: qu'ils ont dans l'intention de vendre par
lots une propriété leur appartenant située sur le territoire de la commune
de Marseille, proche le chemin de grande communication n° 1 de Marseille
à Cassin au lieu dit Le Redon. -

qu'ils ont accompli toutes les formalités prescrites par la loi du dix
neuf juillet mil neuf cent vingt quatre sur les lotissements; et qu'à
la suite de ces formalités ils ont été autorisés à mettre en vente ou
en location les lots de terrain compris dans le projet de leur dite
propriété, suivant arrêté de Monsieur le Préfet des Bouches du Rhône
en date du trois Avril mil neuf cent vingt cinq ainsi conçu:

- "Article premier. - M. Zolezzi, propriétaire, et autorisé à
mettre en vente ou en location les lots de terrain compris dans le
projet de lotissement de sa propriété sur au Redon - Marseille
dans les formes et conditions des prescriptions prescrites aux plans
programes et cahier des charges approuvés pour être annexés
au présent arrêté sous les réserves ci après: "
- "1^o Et seule autorisée la vente de lots desservis par le
canal à l'exclusion de lots qui ne pourraient être pourvus de
cette eau d'alimentation. - "
- "2^o Travaux. - Les travaux d'aménagement, de stabilité
et d'assainissement à la charge du lotisseur seront exécutés
conformément aux règlements en vigueur. Toutefois et par

II.3 Engagement de cession entre la SCI Parc Sévigné et la Ville de Marseille – 6 Août 1963

IMMOBILIERE
J SEVIGNE.
Société: 66, rue St-Jacques
MARSEILLE.

MAIRIE DE MARSEILLE

ACQUISITION DE TERRAIN

Terrain pris : L'An mil neuf cent **soixante trois** et le **six** du mois
de **6 Août**, je soussigné **M. Georges RICOUX - Chef du**
Bureau Foncier.

Le terrain est

situé sur la **Rue Aviateur Le Brix**, Quartier de **Ste-Marguerite**.

à l'effet de procéder, en présence de **Monsieur René SILVESTRE, Administra-**
teur de la Société, ayant à cet effet tous les pouvoirs
nécessaires, au mesurage d'une parcelle de terrain teintée
en jaune sur le plan ci-joint.

Le terrain est situé sur la **Rue Aviateur Le Brix.**

et dont **la Société Civile Immobilière du Parc Sévigné.**

se déclare propriétaire

Confrontant	}	au NORD, la propriété de la SCI. du Nouveau Parc Sévigné.
		au SUD, Le solde de la propriété de la SCI. du Parc Sévigné;
		à L'EST, La rue Aviateur Le Brix.
		à L'OUEST, la propriété de SCI. du Nouveau Parc Sévigné.

nécessaire à **l'établissement d'une voie destinée à relier le**
Boulevard Michelet à la rue Aviateur Le Brix.

suivant **un arrêté d'utilité publique en date du**

Où étant, nous avons mesuré la contenance de ce terrain et avons trouvé **une**
superficie de 788 m2, que la Société Civile Immobilière
du parc Sévigné s'engage à céder gratuitement à la Ville
de MARSEILLE, la réalisation complète des travaux de
voiries étant à la charge de la Société.

*760 Bord. 24 N° 561
Rue gracie
Séguin Michèle*

Le présent procès-verbal d'**acquisition de terrain**
est dressé par **le Chef du Bureau**

soussigné.

Marseille, le

6 Août

1963



G. RICOUX

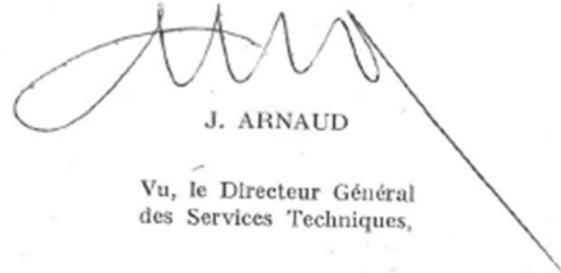
J'accepte le procès-verbal ci-dessus et m'engage à signer l'acte définitif à la première demande de l'Administration (1).



Le Directeur Général Adjoint des Services Techniques soussigné, est d'avis qu'il y a lieu d'approuver le présent procès-verbal **d'acquisition.**

Marseille, le

1963



J. ARNAUD

Vu et approuvé par Nous,
Maire de Marseille,
à la délibération du Conseil Municipal
du

Vu, le Directeur Général
des Services Techniques,

G. LACROIX

Vu pour être annexé à la délibération
N° 63-509/0 en date du
21 octobre 1963 n° 63-609.0 du Conseil Municipal en date
21 OCT. 1963

Pr le Préfet et par autorisation
Le Chef de Bureau

du
Pour le Maire de Marseille
l'Adjoint Délégué,



A. CHAZEUX

D
31 OCT 1972 - 130949 *emj*

MS/ED 19.10.72

TV

Monsieur Charles-Baile LOO
Adjoint au Maire
Délégué à l'éclairage,

HOTEL DE VILLE

OBJET : Boulevard Guy-de-Maupassant
(Quartier Ste-Anne- 8e. arrt.)

REFER : Lettre EL/GM/CM/JPB/4038 du 04.10.72
R O D V 6.495

Mon cher Ami,

En réponse à ta lettre, dont les références sont rappelées ci-dessus, j'ai le plaisir de te faire savoir que la VOIRIS va entreprendre, à brève échéance, les travaux de construction d'un passage à travers le terre-plein côté des numéros pairs du Boulevard Michelet, afin que le Boulevard Guy de Maupassant soit raccordé à la voie centrale.

La question du classement, dans la Voirie communale, d'une voie nouvelle reste subordonnée aux conditions principales suivantes :

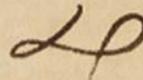
- Son affectation au réseau des voies publiques doit être accepté par la Commission extra-municipale du Plan d'Urbanisme ;
- Le sol, constituant l'assiette de la voie, doit être transféré gratuitement à la Ville (Division Foncière) ;
- Les réseaux publics (assainissement, éclairage et alimentation des boîtes d'arrosage) doivent être reconnus conformes aux normes de la Ville et pris en charge par les Services municipaux concernés (Assainissement, Eclairage public et Nettoyement). Leur transfert est, généralement, constaté par des procès-verbaux de cession.
- Le classement pourra alors être adopté par le Conseil municipal, après enquête publique dont l'ouverture est prescrite par un Arrêté.

Toute cette procédure administrative est fort longue ; mais elle n'exclut cependant pas la possibilité d'une prise en charge anticipée des ouvrages publics, lorsque leur réalisation n'appelle aucune réserve.

J'espère, Mon cher Ami, que ces explications te permettront de répondre plus aisément aux demandes de M. le Commandant SUBIL et l'inciteront à patienter.

Je te prie de croire, Mon cher Ami, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs et les plus cordiaux.

L'ADJOINT DELEGUE
AU SERVICE DE LA VOIRIE



Jean MASSE

ENQUETE 8

5

	VILLE DE MARSEILLE DIRECTION GENERALE DES SERVICES TECHNIQUES	
	DIRECTION DE LA VOIE PUBLIQUE SERVICE DE LA VOIRIE	
CLASSEMENT DE LA VOIE : BD G.d.MAUPASSANT		
D.U.P		
Sous dossier 1 et 2		
Dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique		
Dossier d'enquête parcellaire		
1143W-III		
VISAS		
Dressé par l'ingénieur Chef de Bureau d'étude	Vérifié par l'ingénieur en Chef Service Voirie	Présenté par le Directeur Général Adjoint des Services Techniques
M. RAMPAL	V. FRANCESCHI	G. NEGRE
Approuvé par le Directeur Général des Services Techniques	Vu pour être annexé à la délibération du C.M. N° _____ en date du _____ Conseiller Municipal Délégué à la Voirie	

VILLE
DE
MARSEILLE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉPARTEMENT
DES
BOUCHES-DU-RHÔNE

EXTRAIT DES REGISTRES DES DÉLIBÉRATIONS

DU

76/038/U

CONSEIL MUNICIPAL

Séance du

26 JANVIER 1976

PRÉSIDENCE DE MONSIEUR

GASTON DEFFERRE

, MAIRE

L'assemblée formée, Monsieur le Maire a ouvert la séance à laquelle ont été
présents 59 membres.

URBANISME - III^o, V^o, VI^o, VII^o, VIII^o, IX^o, X^o, XI^o Arrts- St-Lazare - St-Mauront-
Baïlle - La Camas - Vauban - Roucas-Blanc - La Panouse - Périer-
La Roust - Ste-Anne - Mazargues - Pont-de-Vivaux - St-Tronc -
La Timone - Les Accates - Les Camoins - Fourès - La Pomme - St-
Marcel - St-Ménét - 17 et 19, r. de Crimée - 34, Bd Batalla -
7, Imp. Solférino et 23, rue Collin, 6, r. du Portail, angle rue
Leriven - 206-208, Bd Chave et rue du Dr Simone Sedan, 62, rue
Terrusse - 12, r. Lacédémone - 66, R. St François d'Assise, angle
rue Gagliardo - Ch. de l'Eperon et Imp. Montsec - 22, r. du Cdt
Rolland - 27, Bd de Louvain et Imp. Figueroa - 103, Trse Calle-
longue - Ch. de la Colline St-Joseph - Allée de la Fergolette -
Trse de la Gouffonne - 15, Trse du Tonkin - 102, Ch. de Pont-de-
Vivaux à St-Tronc - Bd Ludovic prolongé - Ch. de la Salette et
Ch. du Canal - C.V.O. n°7 des Camoins - Bd des Cigales - Trse de
la Dominique - 20, rue de Siam, rue du Vallon et rue du Vallon
Piscatoris - Av. de la Gare de St-Ménét et 115 Bd de la Millière.
Acquisition de parcelles de terrain à titré gratuit.

Monsieur le Maire, sur la proposition de M. l'Adjoint délégué à
l'Urbanisme, transmet au Conseil Municipal le rapport suivant :

Dans le cadre des dispositions de la Loi d'Orientation Foncière du
30 Décembre 1967 et du décret d'application du 24 Septembre 1968, les collec-
tivités locales peuvent exiger des bénéficiaires de permis de construire la
cession gratuite des parcelles de terrain qui sont intéressées par des Opéra-
tions d'Urbanisme.

Le présent rapport a pour objet de soumettre à l'approbation de votre
Assemblée un certain nombre de cessions de terrain consenties à titre gratuit
au profit de la Ville en exécution des clauses contenues dans les permis de
construire.

E.B.26.11.75

La S.C.I. "RESIDENCE ST-CHARLES" s'est engagée à céder une parcelle terrain de 21 m², située 17-19, rue de Crimée, nécessaire à l'élargissement de cette voie.

M. et Mme Jean DENIZON ont accepté de céder une parcelle de terrain 93 m², située 34, Bd Batala, nécessaire à l'élargissement de ce Bd.

M. Frédéric BERENGUER, Directeur de la S.A. "LE LOGIS MUTUALISTE" dont la propriété est intéressée par le prolongement de l'Imp. Solférino, a consenti la cession d'une parcelle de terrain de 426 m².

Le Gérant de la S.C.I. "RESIDENCE OZANAM" a signé un compromis portant cession à la Ville d'une parcelle de terrain de 222 m², située à l'angle des rues du Portail et Yves Lariven, nécessaire à l'élargissement de ces voies.

LA CROIX ROUGE FRANCAISE, Mme CITTANOVA et Mme BENQUE, propriétaires indivis d'un terrain situé rue Simone Sedan, ont consenti la cession d'une parcelle de 4 m², nécessaire à l'élargissement de cette voie.

M. et Mme Bruno STEFANELLI ont accepté de céder à la Ville une parcelle de terrain de 14 m² en bordure de leur propriété 82, rue Tarrusse, en vue de l'élargissement de cette voie.

La propriété de la S.C.I. "CARLUBAN" étant intéressée par l'élargissement de la rue Lacédémone, le Gérant M. Francis CASTELLA a consenti la cession à la Ville d'une parcelle de terrain de 250 m², située en bordure de cette voie.

M. René RIEUBON et M. Roger RIEUBON, propriétaires indivis d'un terrain situé 66, rue St-François d'Assise, angle rue Gagliardo, se sont engagés à céder une parcelle de 41 m² nécessaire à l'élargissement de la rue Gagliardo.

Les Gérants associés de la S.C.I. "CANTOGAL" Messieurs Jean EBENBERGER, Dante BARBIERI et Jean LESCAUDRON, dont la propriété, située Ch. de l'Eperon et Imp. Montsec, est intéressée par l'élargissement de ces voies, ont consenti la cession à la Ville de trois parcelles de terrain, d'une superficie respective de 2,815 m², 490 m² et 98 m².

Monsieur Louis SEGHIERI a accepté de céder une parcelle de terrain de 15 m² au droit de sa propriété, située 22, rue Commandant Rolland, en vue de l'élargissement de cette voie.

La propriété de la S.C.I. "LE LOUVAIN", située 27, Bd de Louvain et Impasse Figaroa, étant intéressée par l'élargissement de ces voies, le Gérant Monsieur Georges RICHIER a accepté l'aliénation au profit de la Ville de deux parcelles de terrain, d'une superficie respective de 164 m² et 324 m².

Mme Danièle HARINS Epouse VESIN a consenti la cession d'une parcelle de terrain de 25 m² située 103, Trse de Callelongue, en vue de l'élargissement de cette voie.

La S.C.I. "COLLINE ST-JOSEPH" s'est engagée à céder deux parcelles de terrain situées en bordure du Ch. de la Colline de St-Joseph, d'une superficie respective de 257 m² et 59 m², nécessaires à l'élargissement de cette voie.

La propriété de Mme MOLINARI Epse FOSSATI, située Allée de la Pergollette, étant intéressée partiellement par la création d'un tronçon de la voie de liaison ancien Ch. de Mazargues - Voie U 59, Mme FOSSATI a consenti l'aliénation au profit de la Ville d'une parcelle de terrain de 1.710 m² nécessaire à la réalisation de cette Opération d'Urbanisme.

1569

Mairie DE MARSEILLE

Biens Communaux
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DOMAINE
1069

DÉPARTEMENT des BOUCHES-DU-RHÔNE

EXTRAIT DES REGISTRES DES DELIBERATIONS

DU
CONSEIL MUNICIPAL

Dossier N° _____ Séance du 26-7-47

G.G. PRÉSIDENCE DE MONSIEUR _____, MAIRE

I77 R

L'Assemblée formée, Monsieur le Maire, a ouvert la séance à laquelle ont été présents _____ membres.

UNANIMEMENT. - Cession gratuite d'une parcelle de terrain de 18.000 m² situé dans le lotissement "Château Vento" et nécessaire à la création d'une voie d'évitement.

Monsieur le Député-Maire, sur la proposition de M. L'Adjoint délégué à l'Urbanisme, transmet au Conseil Municipal le rapport suivant:

Le 19 Septembre 1942 était approuvé le projet de création du lotissement Château Vento sis aux quatre chemins du Merlan, présenté par la Société Civile Immobilière VENTO.

Ce lotissement divisé en 3 zones comportait 200 parcelles environ. Comme d'usage en la matière le lotisseur devait avant toute vente de terrain, procéder à la création des voies de desserte du lotissement, à l'alimentation en eau et à l'éclairage des voies.

En raison des événements et de l'impossibilité absolue de se procurer des tuyaux de fonte pour les travaux d'adduction d'eau et du matériel électrique l'administration admit que le lotisseur pourrait être autorisé à procéder à des ventes de terrain dès l'exécution des travaux de viabilité et moyennant la seule retenue de garantie prévue à l'arrêté préfectoral d'autorisation.

Les travaux de viabilité de la première zone ayant été réalisés et reconnus à la date du 27 Octobre 1943, les parcelles furent vendues, des constructions édifiées, mais les canalisations d'eau n'étaient pas posées.

Vers la fin de l'année 1945 et en raison de la hausse des prix, la retenue de garantie ne paraissant plus suffisante pour couvrir les travaux restant à exécuter l'administration suspendit la délivrance des certificats de vente, afin que le terrain put toujours constituer le gage nécessaire à l'exécution des travaux.

Les difficultés commencèrent alors. La Société des Eaux présentait en effet, au lotisseur le 6 Septembre 1946 un devis s'élevant à 3.512.000 Frs, alors que l'estimation faite en 1945 au moment de la création du lotissement n'était que de 350.000 Frs.

Devant cette augmentation considérable, la Société Civile Immobilière de Vento prétendait n'avoir les moyens financiers nécessaires à l'exécution des travaux, d'autant que l'économie générale du projet avait été bouleversée par deux événements imprévisibles par elle, à savoir:

- d'abord l'occupation par les troupes allemandes d'une zone de 12.000 m² environ sur laquelle fut installée la batterie de si funeste mémoire et qui rendit irrécupérable ce terrain.
- l'obligation enfin, par la Ville, de réserver une zone de 18.000 m² en vue du passage d'une voie d'évitement prévue au plan d'extension de la Ville. Cette dernière sujétion ayant été seulement notifiée le 10 Avril 1946.

Il est certain que l'Administration eut pu tenter un procès au lotisseur pour l'obliger au respect de ses engagements. En cas d'insolvabilité de sa part, les terrains non vendus auraient constitué un gage. Cette solution n'a pas été retenue, car le lotisseur avait entre temps procédé à de nombreuses ventes de terrains, ventes irrégulières sans doute, mais auxquelles de nombreux travailleurs avaient consacré leurs économies, que l'Administration se devait de protéger.

Dans ces conditions il nous a semblé que nous devions rechercher un accord, accord basé sur l'acquisition des 18.000 m² de terrain qui sont nécessaires à la création de la voie d'évitement.

Cependant et plutôt que de verser l'indemnité correspondante à un lotisseur qui n'avait plus la confiance des petits propriétaires, à qui il avait vendu les parcelles, nous avons estimé que la Ville pourrait prendre à sa charge les travaux restant à effectuer moyennant la cession des 18.000 m² de terrain, et après une estimation comparée de la valeur de ces terrains et du coût des travaux.

Monsieur le Directeur des Domaines, par un avis en date du 17 Mai 1947, confirmé par la Direction Générale nous a fait connaître qu'un accord sur la base de 5.000.000 Frs (cinq millions) marquait les possibilités d'un accord amiable.

D'autre part les travaux restant à exécuter ont été estimés à 4.600.000 Frs à savoir:

Adduction d'eau: 3.900.000 Frs	} (Lettre de la Société des Eaux en date du 18 Juin 1947. estimation fournie par l'élec- tricité de France au Service du Contrôle de l'Eclairage.
Eclairage des voies: 700.000 Frs	

Nous avons donc repris contact avec le lotisseur et la Société Civile Immobilière Vento, représentée par M. CARBON, domicilié à MARSEILLE en l'étude de Maître JAN, notaire 64 Rue Grignan a accepté de céder gratuitement les 18.000 m² de terrain à la Ville de Marseille à charge par elle d'exécuter les travaux d'adduction d'eau et d'éclairage des voies dans les zones I (lots I à 109) et II (lots 201 à 215) telles qu'elles résultent de la modification proposée par M. Le Préfet Administrateur de la Ville de Marseille dans sa lettre n° 524 du 10 Avril 1946, approuvée le 9 Juillet 1946.

L'accord réalisé nous paraît avantageux puisqu'il se solde pour la Ville par une économie de 400.000 Frs sur l'estimation des Domaines. Il mettra fin à une situation extrêmement pénible pour de modestes travailleurs, puisqu'il permettra et à la fois de régulariser les ventes officieuses réalisées, et d'autoriser les constructions sur ces parcelles.

Nous avons donc l'honneur de demander au Conseil Municipal de vouloir bien approuver le procès-verbal de cession ci-joint.

Le crédit nécessaire à l'exécution des travaux que la Ville a pris en charge fera l'objet d'une inscription au Budget Supplémentaire à l'exercice 1947.

VU et présenté pour son enrôlement
à une séance du Conseil Municipal

L'Adjoint délégué
signé: ESTIENNE

LE DIRECTEUR DES SERVICES
TECHNIQUES

; signé: TREDE

Mme Vve LAFONT a en effet consenti de céder une parcelle de terrain en façade sur la rue Augustin Aubert d'une superficie de 9.405 moyennant le prix d'une somme de 9.000.000 de Frs soit 957 Frs le M².

Monsieur le Directeur des Domaines, consulté sur la valeur vé- nale de cette parcelle, a admis que l'acquisition pouvait être réalisée au prix demandé qui correspond sensiblement à l'évaluation domaniale, sans majoration des indemnités habituelles d'éviction et de remploi.

Il est à noter que la propriété est occupée suivant location verbale par un agriculteur exploitant, L'Administration municipale a tenté d'aboutir à un accord amiable avec le fermier mais les prétentions exa- gérées manifestées par ce dernier ont rendu tout traité d'adhésion im- possible. Il y aura donc lieu de traiter l'éviction du fermier séparément soit en faisant fixer l'indemnité qui lui est due par la Commission Arbi- trale d'Evaluation, soit en invoquant les dispositions de l'article 32 de l'Ordonnance du 17 Octobre 1945 qui prévoit l'exercice du droit de reprise au profit du propriétaire sur les parcelles dont la destination doit être changée si le bien rural est inclus en tout ou partie dans le périmètre d'agglomération défini par un projet d'aménagement.

Les contacts pris avec le propriétaire de la parcelle contiguë n'ont pas permis à l'heure actuelle d'aboutir à l'établissement d'un compromis de vente mais les pourparlers seront poursuivis étant donné que M. L'Inspecteur d'Académie a donné un avis favorable pour l'acquisition de l'ensemble des deux parcelles et que le terrain a d'ailleurs été compris au plan d'aménagement dans la zone réservée aux services publics. En cas d'échec l'expropriation sera entreprise.

Telles sont les raisons qui nous incitent à proposer au Conseil de prendre la délibération ci-après :

Le Conseil Municipal de Marseille,
VU la loi du 5 Avril 1884,
Sous réserve de l'Avis des Domaines,
Où il le rapport ci-dessus,

D E L I B E R E :

ARTICLE 1.-

Est approuvée la cession consentie au profit de la Ville de Marseille, par Mme Vve Paul LAFONT, d'une parcelle de terrain teintée en jaune sur le plan ci-joint, sise rue Augustin Aubert n° 98 d'une supe- ficie de 9.405 m² pour le prix global et forfaitaire de 9.000.000 de frs.

ARTICLE 2.-

Cette opération destinée à la construction d'un groupe scolaire sera déclarée d'utilité publique par M. Le Préfet des Bouches du Rhône.

ARTICLE 3.-

La dépense sera imputée sur un emprunt qui fera l'objet d'une délibération spéciale.

REF. 29/9/53
VCDE. 7/10/53
VM. 16/10/53
ENR. 16/10/53

VU et présenté pour son enrôlement
à une séance du Conseil Municipal
l'Adjoint délégué
signé: CHAZEUX

53/498/U

l'URBANISME, deman
sus-exposées et de
date

Annexe III

Méthodologie SIG

III.1 Vers la constitution d'un objet complexe : le réseau

III.1.1 Principales mises à jour sur la table voirie

La donnée essentielle, au centre de notre travail est le réseau de voirie. Un de nos objectifs « techniques » était de permettre son implémentation dans un système d'information géographique³³¹ et une utilisation optimisée pour une étude cartographique / statistique.

La première étape a été le choix de la donnée originelle qui s'est rapidement porté sur la couche ROUTE de la BD TOPO® de l'IGN. La Communauté Urbaine MPM et avant elle la Ville de Marseille dispose d'un filaire des voies, celui-ci n'est cependant pas idéal pour une utilisation autre que la simple visualisation cartographique. Supposé seulement matérialiser les voies principales³³², de nombreux tronçons sont manquants, les règles de vectorisation sont par ailleurs très aléatoires, rendant difficile toute utilisation métier³³³. Le filaire des voies de l'IGN, de par sa qualité de réalisation et la régularité des tracés ne souffre pas de ces défauts structurels. La structure de la couche Route de la BD TOPO® s'inspire des principes de la théorie des graphes, ce qui facilite son utilisation *via* des logiciels ou des applications directement dédiées à l'analyse réseau. Plusieurs modifications ont toutefois été nécessaires pour en améliorer le fonctionnement. Dans un premier temps, les tronçons ont été classés par mode de déplacement (modes doux et véhicules), certains itinéraires sont en effet ouverts seulement aux voitures ou seulement aux piétons/vélos³³⁴. Cette définition est essentielle si l'on prévoit par la suite de distinguer des chiffres portant sur l'utilisation piétonne ou véhicule. Par chance, la couche originelle fait figurer le type de voie (sentier, autoroute, route à 1 chaussée...) avec déjà une forme de pré-classement³³⁵. Les sentiers, escaliers, pistes cyclables ont ainsi été définis comme non empruntables par les véhicules, certains chemins non carrossables ont été rangés dans cette catégorie. Inversement, les bretelles, autoroutes... ont naturellement été considérés comme fermés aux modes actifs. Nous avons complété ce référencement avec les voies dépourvues de trottoirs³³⁶. Certaines routes à 1 ou 2 chaussées ne disposent en effet pas de trottoirs et sont donc considérées comme fermées aux usages autres que véhicule.

Après cette distinction, nous avons déconstruit la structure de la table afin de la simplifier : un graphe est constitué de deux objets élémentaires : des sommets et des segments. Notre objectif

³³¹ En l'occurrence ArcGis Desktop version 10.2 et son module affecté à l'analyse des réseaux : Network Analyst

³³² Il y a d'ailleurs une part « politique » dans le choix des tronçons numérisés, bien que recevant du trafic, certains ne sont pas rentrés dans la base car ils ne correspondent pas aux critères émis par la Communauté Urbaine pour définir une voie

³³³ Le Bataillon des Marins Pompiers de Marseille a par exemple réalisé une base « corrigée » du filaire afin de disposer de tracés plus fiables

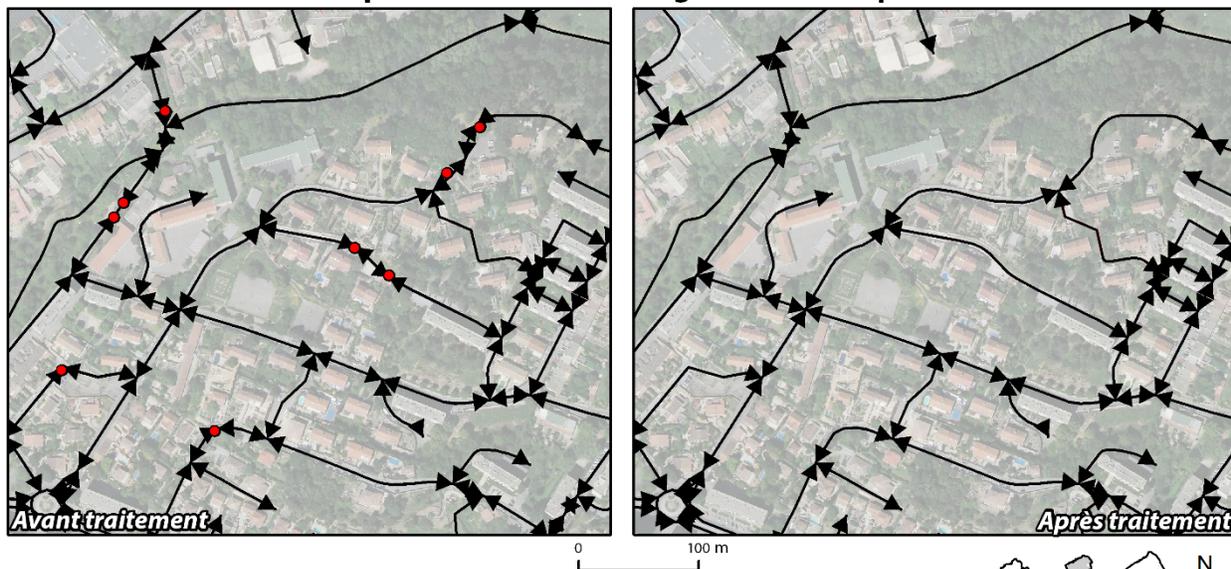
³³⁴ Ajout d'un champ RTE_MD et RTE_VEH avec différenciation binaire (O et N selon que le tronçon pouvait on non être emprunté par le mode en question)

³³⁵ Les « sentiers » par exemple ne sont pas carrossables, la situation est plus variable pour les « chemins » et autres « routes empierrées » pour lesquelles il a fallu trancher au cas par cas

³³⁶ Croisement avec la table TROTTOIRS de la BD1000 de l'IGN

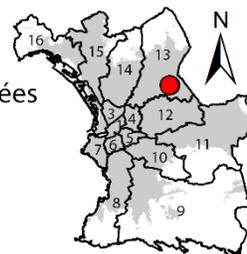
était que chaque sommet corresponde à une intersection (entre au minimum deux segments), ce qui n'était pas nécessairement le cas de la table ROUTE de l'IGN où les segments étaient parfois partitionnés en plusieurs entités.

Conception d'un réseau à la géométrie simplifiée



↔ Routes BD TOPO originelle
 ● Intersections à supprimer

↔ Routes BD TOPO retraitées



Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J. - Aix-Marseille Université - 2018

Plusieurs cas de figure empêchaient toutefois cette simplification :

- Le fait qu'une ligne ne soit pas empruntable sur toute sa longueur par les deux modes (véhicule / mode doux), dans ce cas, un seul et même segment (c'est-à-dire non croisé par un autre avec lequel il formerait une intersection) a été conservé dans sa forme multipartite.
- La superposition de lignes sur différents niveaux (cas des ponts, tunnels), dans ce cas bien sûr la continuité des voies de divers niveaux a été conservée.
- Le changement de sens de circulation. Certains tronçons sont par exemple en double sens puis passent en sens unique. Afin de ne pas « écraser » cette information essentielle pour l'exploitation du réseau pour le mode véhicule, l'architecture de la voie a été conservée. Lorsque le cas se présentait.

Dans toutes les autres situations, les lignes ont été fusionnées. L'objectif était de simplifier la matrice des voies afin de faciliter l'utilisation statistique de la donnée³³⁷ afin notamment de ne pas fausser

³³⁷ Nous sommes passé sur le périmètre de Marseille d'une base d'environ 44 000 segments à 39 000.

certaines calculs tels que ceux sur la centralité intermédiaire ou alourdir démesurément le système dans le cadre d'un calcul de la matrice Origine-Destination.

Conception d'un réseau prenant en compte divers modes



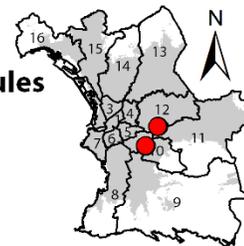
Voies et accesibilité modes doux

- Non traversable
- Traversable

Voies et accessibilité véhicules

- Non traversable
- Traversable

Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J. - Aix-Marseille Université - 2018



Prise en compte des niveaux de superposition de la voirie



Position par rapport au sol

- -2
- -1
- 0
- 1
- 2

0 100 m N
Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J. Aix-Marseille Université - 2018

Prise en compte des sens de circulation



Sens de circulation

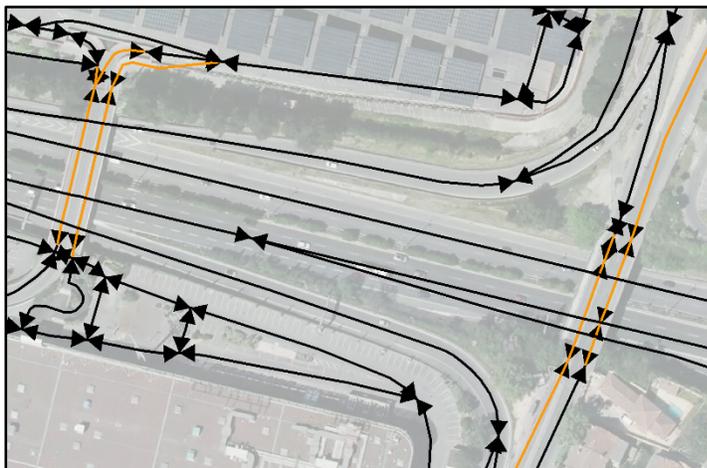
- ▶ Direct
- Double
- ◀ Inverse



Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J.
Aix-Marseille Université - 2018

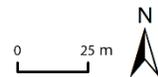
Il a ensuite été nécessaire de gérer la superposition des éléments partageant une même intersection afin que seuls les segments de même position (au-dessus ou en-dessous du sol) soient connectés. Quel que soit son sens de vectorisation, une ligne a un point de début et un point de fin³³⁸. Des chiffres correspondant à leur positionnement par rapport au sol ont été définis³³⁹, seules les valeurs identiques permettent une connexion. Le but est d'éviter qu'une voie partageant une même intersection avec par exemple un tunnel lui soit connectée. Les cas de superposition/intersection sont *a priori* rares mais se présentent parfois dans des zones avec forte présence de voies rapides sur plusieurs niveaux.

Niveaux de superposition de la voirie et intersections



Position par rapport au sol

- -2
- -1
- 0
- 1
- 2
- ◀▶ Début et fin de chaque segment



Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J.
Aix-Marseille Université - 2018

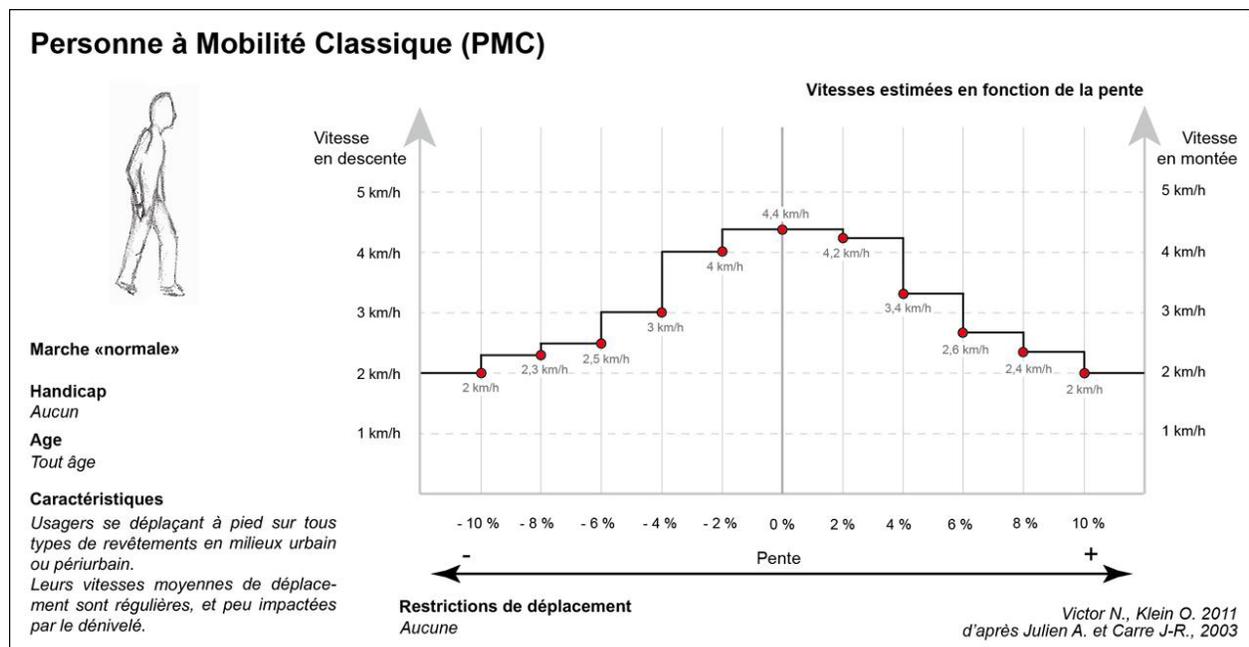
³³⁸ Sous ArcGis, le point de début est matérialisé sous la forme d'un carré vert, le point de fin par un carré rouge, il y a donc dans notre table pour certaines informations, ici la position par rapport au sol, un sens From-To (FT) et To-From (TF)

³³⁹ -1 par exemple pour un tunnel, 0 pour une voie au niveau du sol, 1 pour un premier niveau au-dessus etc.

L'information sur les sens uniques a ensuite été optimisée, celle-ci figurait déjà dans la base de l'IGN³⁴⁰ et a été reportée sous une autre forme³⁴¹ dans une colonne tierce nommée ONEWAY³⁴². Il nous a semblé important de conserver l'information dans le cadre d'une analyse des modes véhicules.

Concernant les modes actifs, les sens uniques n'ont aucune importance (mis à part pour les vélos), un piéton peut naturellement emprunter une voie en sens unique pour les voitures, pour peu bien sûr qu'elle dispose de trottoirs. Il a donc été nécessaire d'exploiter un MNT³⁴³ de l'IGN, notamment sa version la plus fine alors disponible : la RGE Alti (5m de pas). Chaque tronçon a reçu une altitude à ses deux extrémités. La variation d'altitude rapportée à la longueur fournit une pente moyenne. Selon le sens de vectorisation, le tronçon est ensuite défini comme une montée ou une descente³⁴⁴.

Considérant que la métrique des voies n'est pas un critère satisfaisant pour mesurer de façon réaliste les déplacements sur un tronçon, des vitesses ont été attribuées en fonction du mode utilisé et de divers facteurs que nous allons préciser. Pour les piétons, le principal critère pénalisant est la pente. L'attribution d'une vitesse moyenne et les valeurs retenues sont tirées de travaux réalisés spécifiquement sur les modes piétons en ville (VICTOR & KLEIN, 2011, VICTOR, 2016.)



Source : VICTOR N., KLEIN O., 2011, « Modélisation et visualisation de l'accessibilité piétonne à Luxembourg-Ville », SIG 2011 conférence francophone ESRI, ESRI, Versailles.

³⁴⁰ Lorsque le sens est double : mention « double », lorsque le sens est unique, dans le sens de la vectorisation de la ligne : mention « direct », lorsque le sens est inverse à celui de la vectorisation de la ligne : mention « inverse »

³⁴¹ « Direct » dans la table IGN se transforme en FT (From-To) et « inverse » (To-From)

³⁴² Le module Network Analyst d'ArcGIS reconnaît automatiquement ce champ

³⁴³ Modèle Numérique de Terrain

³⁴⁴ Création d'une colonne FT_pente et TF_pente avec deux valeurs possibles : MONTEE et DESCENTE

Nous n'avons considéré qu'un seul profil de marcheur : celui ne souffrant pas d'handicap, une suite possible serait la prise en compte de cette diversité, que l'on retrouve dans certaines études récentes (*ibid.*). En substance, plus la pente s'accroît, plus la vitesse décroît. Si le trajet se réalise dans le sens de la descente, le marcheur reste à une vitesse constante de 4,4 km/h.

- Pour les vélos, le gradient choisi est plus simple et s'inspire des travaux du CERTU (CERTU, 2003). La vitesse moyenne sur les tronçons est de 12 km/h. Pour tous les tronçons dont la pente excède 5%, la vitesse passe à 4 km/h, si en revanche, le sens est la descente (avec une pente excédant toujours 5%), la vitesse moyenne passe à 20 km/h.
- Pour les voitures, la pente ne joue naturellement aucun rôle, il était en revanche nécessaire de distinguer des vitesses moyennes en fonction des caractéristiques de la voie. Le CERTU (2003, 2008) définit des vitesses moyennes selon le type de tronçon et la classification de l'IGN (autoroute, voie à 1 ou 2 chaussées, bretelles...). Les voies « normales » ont une valeur de 25 km/h de moyenne. Les bretelles 50 km/h, les autoroutes 90 km/h (les voies non carrossables ont naturellement une valeur de 0, de la même façon que les sens interdits). Toutefois, cette classification simple nous a semblé éloignée de la réalité. Ayant pu disposer des données de comptage de la communauté urbaine sur les principales voies urbaines³⁴⁵, les chiffres ont donc par la suite été affinés. Sur certaines avenues particulièrement rectilignes (bien que n'étant pas des bretelles ou des autoroutes) la vitesse moyenne vitesse parfois la valeur arbitraire de 25 km/h. Nombre de routes à 1 ou 2 chaussées ont donc une vitesse moyenne de 40, 50 km/h... Notre but était de nous rapprocher au maximum de l'usage « réel » des voies. Une autoroute par exemple n'est pas une voie comme les autres, en ce sens, une différenciation sur un simple critère métrique s'avère complètement erronée.

Le résultat final de ce traitement est la production de champs de coût-vitesse remplaçant dans le traitement celui de la longueur des voies. La longueur de la voie est divisée par la vitesse en mètres / seconde. Selon la vitesse de base retenue, deux tronçons de même longueur peuvent donc se traverser à une vitesse différente. 100 mètres d'autoroutes sont par exemple traversés en moyenne 3 à 4 fois plus vite qu'une route « normale ». Une route à forte déclivité peut se parcourir en deux fois plus de temps à pied que dans le sens de la descente ou qu'un autre tronçon sur terrain plat.

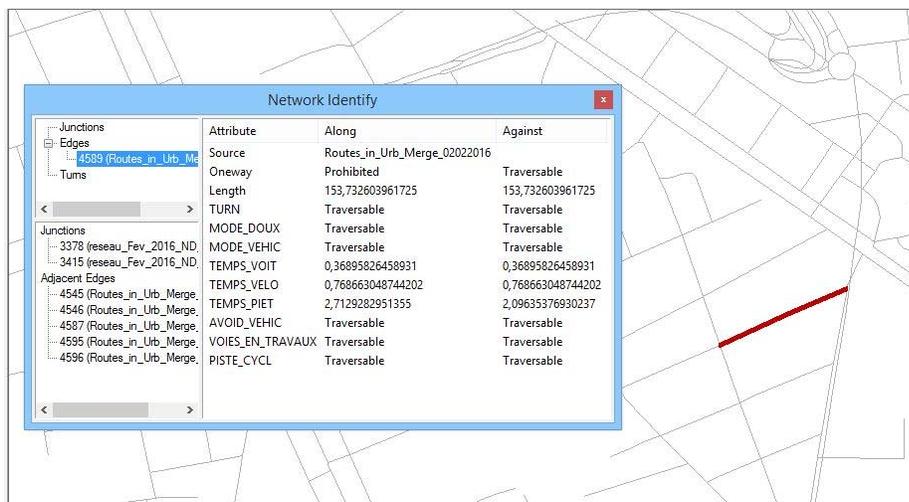
Référencement du réseau dans une application dédiée

La donnée de l'IGN dans son format natif, permet *a priori* une utilisation sous une application SIG dédiée aux réseaux. Sa structure est proche de la donnée de référence en la matière : la base TIGER® mise au point par l'United States Census Bureau™. L'ensemble des champs ajoutés, amendés, rend comme nous allons le voir, la donnée plus optimale.

³⁴⁵ La Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole réalise annuellement des comptages récurrents sur 90 voies importantes, complétés sur d'autres voies

Le développement des SIG depuis maintenant deux décennies couplée aux évolutions de l'informatique grand public offre des possibilités inédites en matière de recherche scientifique. Ces dernières années, des modules spécifiquement adaptés à l'analyse des réseaux sont apparus dans la plupart des SIG payants ou Open Source. ArcGIS Desktop (payant), Mapinfo (payant) ou encore Quantum Gis (ouvert) et son module GRASS GIS (ouvert) intègrent des fonctions très complètes sans évoquer la multitude de solutions spécifiquement développées pour l'analyse et la gestion des réseaux. Ces modules apparaissent dans la version native des SIG (c'est le cas pour ArcGIS, Mapinfo et Quantum Gis) et de plus en désormais plus *via* des boîtes à outils développées par des utilisateurs (particuliers ou institutions). Soulignons sur ce point le dynamisme de la communauté QGIS qui offre régulièrement des *toolboxes* complètes, certaines adaptées spécialement à l'analyse réseau³⁴⁶.

Notre choix s'est porté sur l'extension Network Analysis de la suite ArcGIS Desktop 10.2, celle-ci offrant de nombreuses fonctionnalités en natif. La suite permet de paramétrer un graphe (*network dataset*³⁴⁷), distinct d'une table SIG classique où les analyses spécifiques au réseau sont impossibles (calcul des plus courts chemins, aires de desserte : isochrones, matrice origine-destination...). La principale différence sont les règles de connectivité présentes dans la table réseau. Pour simplifier, chaque tronçon doit « connaître » les segments auxquels il est connecté, c'est le principe élémentaire d'un graphe³⁴⁸ comme l'illustre cette capture d'écran de notre base de travail.



Le réseau a été paramétré selon plusieurs principes : lors de la création de la couche de base, la règle de connectivité a été définie sur le paramètre « intersections³⁴⁹ ». L'élévation a aussi été rentrée avec

³⁴⁶ Evoquons à ce titre l'extension Network Analysis qui permet de concevoir un graphe et opérer quelques opérations sur le réseau, l'extension SDNA, plus complète ou encore celle développée récemment par l'équipe Morphocity et dont les fonctions sont très poussées : Morpheo, Grass Gis offre un grand nombre de commandes très utiles

³⁴⁷ <http://desktop.arcgis.com/fr/arcmap/latest/extensions/network-analyst/what-is-a-network-dataset.htm>
<http://desktop.arcgis.com/fr/arcmap/latest/extensions/network-analyst/creating-a-network-dataset.htm>

³⁴⁸ Une matrice d'adjacence référence par exemple les liens connectés à chaque segment

³⁴⁹ Une autre règle est le croisement des lignes et pas seulement de leur intersection, ce qui fonctionne sur un graphe planaire mais donne des aberrations sur une donnée avec plusieurs niveaux d'élévation

comme source les champs de position (+1, 0, -1...) rentrés précédemment³⁵⁰. Une dizaine d'attributs ont ensuite été ajoutés

Network Analyst reconnaît 4 types d'attributs : coût, restriction, hiérarchies et descripteurs. Notre réseau étant relativement simple dans son fonctionnement³⁵¹, seuls les deux premiers types ont été utilisés. Les principales restrictions³⁵² sont le mode piéton et le mode véhicule. Si nous lançons par exemple une analyse d'itinéraire selon le plus court chemin³⁵³ basé sur le critère d'utilisation d'un véhicule, les voies seulement accessibles aux modes actifs (sentiers, escaliers...) ne seront pas empruntables. Nous avons complété avec une restriction nommée EVITEMENT que nous activons lorsque nous ciblons le profil de l'analyse véhicule. Certaines routes sont en effet carrossables mais de par leur profil (étroitesse, dégradation...) peu empruntées, ce paramètre de restriction a été rentré pour nous rapprocher au maximum de l'utilisation réelle du réseau. Les sens uniques figurent dans la couche réseau sous le nom de ONEWAY. Dernier attribut de restriction : les voies en travaux, certains itinéraires sont tracés dans la table mais encore en travaux (c'est le cas par exemple de la L2), ces voies sont naturellement impossibles à emprunter tant par les piétons que par les voitures.

Les attributs de coût sont au nombre de 3 : les coûts en temps véhicule, vélo et piéton. Ils sont basés sur les champs décrits précédemment (prise en compte de la pente pour les modes doux, des vitesses circulées pour les voitures). Lorsqu'un traitement est lancé par exemple pour mesurer l'accessibilité piétonne d'un lieu, l'attribut de coût piéton est activé. Ajoutons que cette opération de constitution d'une base avec l'ensemble des paramètres précédemment évoqués, sans compter les nombreuses corrections géométriques, est une opération longue qui a été menée tout au long de la thèse avec des phases successives de mise à jour.

III.1.2 Principales caractéristiques du réseau et limites de la donnée

Avant d'aborder le référencement des informations sur la fermeture résidentielle, précisons pour conclure quelques caractéristiques essentielles du réseau constitué ainsi que certaines possibles améliorations :

- Le graphe est dit « non planaire³⁵⁴ » du fait des superpositions d'arêtes
- Le nombre très important de segments (près de 37 000) en fait un graphe « complexe »
- Il est « orienté³⁵⁵ » de par la prise en compte des sens uniques et d'un sens From-To et To-From. Les sens uniques sont utiles dans le cadre d'une analyse du mode véhicule. Celui d'un

³⁵⁰ Le but était d'éviter les changements de direction erronés, il est par exemple impossible de « sauter » d'un pont pour rejoindre l'itinéraire situé un niveau en dessous ou au-dessus.

³⁵¹ Il ne s'agit pas comme dans certaines études outre-Atlantique de prendre en compte les hauteurs de passage à niveau, l'intensité du trafic, la largeur des voies, qui sont par ailleurs des données dont nous ne disposons pas

³⁵² Nous utilisons une formule binaire pour définir une voie comme empruntable ou non : O/N ou 0/1

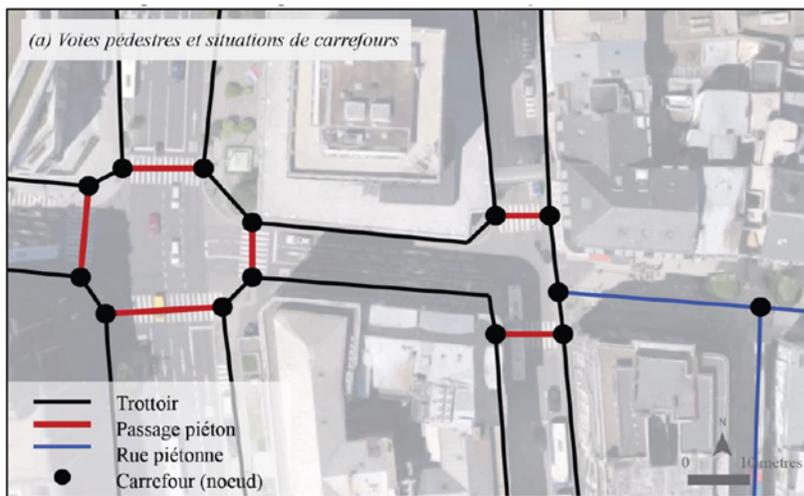
³⁵³ <http://desktop.arcgis.com/fr/arcmap/10.3/manage-data/geometric-networks/tracing-on-geometric-networks-finding-the-shortest.htm>

³⁵⁴ Un graphe dit « planaire » est un graphe où aucune arête ne se croise, voir sur le sujet : <https://groupefmr.hypotheses.org/3149>

³⁵⁵ Un graphe « non orienté » suppose sur chacune de ses arêtes une traversée dans les deux sens

sens To-From et From-To pour la prise en compte de la pente pour l'analyse des modes doux

- L'axe central de la voie, choisi par l'IGN comme option de tracé a été conservé. Soulignons que ce parti-pris correspond à une utilisation voiture mais pas à une utilisation piétonne. Un piéton emprunte les périphéries de la voie (trottoirs) et se trouve généralement pénalisé aux intersections (passages à niveau). D'autres travaux portant sur la modélisation de la marche en ville ont vectorisé entièrement le réseau pédestre (double voie lorsque trottoirs des deux côtés) ainsi que les passages piétons afin de rapprocher le modèle de la réalité vécue par les usagers (voir schéma ci-dessous). La ville de Marseille comptant près de 37 000 segments et notre objet d'étude n'étant pas exclusivement celui de la marche en ville, nous avons conservé le tracé original de la couche IGN. Ce point constitue toutefois une des possibles améliorations de notre travail



VICTOR N., 2016. *Evaluation des déplacements piétons quotidiens, Application à la ville de Luxembourg*, Thèse de doctorat en Géographie sous la direction de JOLIVEAU T., Université Jean Monnet : Saint-Etienne, p. 135

Certaines études portant sur l'analyse structurelle des réseaux enjoignent à la création d'un « hypergraphe » (LAGESSE, 2015, PORTA et al., 2006) où les voies ne se couperaient pas à chaque intersection mais dont les tronçons seraient définis comme continus s'ils sont suffisamment alignés. Certains auteurs évoquent un angle maximum de 30° (PORTA et al., 2006), d'autres 90° (COURTAT et al., 2011). Ce choix est optimal dans l'utilisation de graphes plus simples (graphes non orientés, notamment) mais peu lorsque des paramètres tels que le sens de circulation, la pente... sont utilisés. Désirant conserver un maximum d'information attributaire, les tronçons n'ont pas été généralisés sous forme d'hypergraphe. Nous avons donc conservé autant que possible un tracé où chaque intersection constitue un sommet et délimite des arcs différents de part et d'autre.

III.1.3 De la base des résidences fermées à son utilisation réseau

III.1.3.1 La base des ensembles fermés

Un des enjeux techniques de ce travail était de passer d'une base sur les ensembles résidentiels fermés à une information reportée sur le réseau. La donnée des ensembles résidentiels fermés est certes complète mais au moment où nous prenons en main la base, il est impossible de déterminer autrement que par une visualisation simple, quelles sont les restrictions imposées sur le réseau. En somme, il s'agit de passer d'une information surfacique et ponctuelle³⁵⁶ à une information linéaire. La finalité est de déterminer précisément la géographie des voies fermées, et pour quels modes.

Nous allons maintenant détailler les principes généraux de notre classification des voies selon plusieurs niveaux de « perméabilité ». La première étape a été la mise à jour de la base des ensembles résidentiels fermés. La ville de Marseille a en effet co-financé une actualisation de la donnée sur les ensembles résidentiels fermés³⁵⁷ qui datait alors de 2010. Une équipe d'enquêteurs, chercheurs... dont nous avons fait partie a donc parcouru chacune des rues de la ville pour ajouter de nouveaux ensembles lorsqu'ils étaient apparus, actualiser l'information sur les accès lorsque cela a été nécessaire. Certains se sont en effet « durcis » depuis le premier passage (chicanes qui deviennent des portails etc.). Nouveauté par rapport à la précédente étude, le relevé des « obstacles » qui complète l'information sur les accès des résidences fermées. Soulignons que pour avoir un relevé vraiment exhaustif des installations limitant le passage sur les voies urbaines, il serait nécessaire de référencer les ensembles non résidentiels (zones industrielles, zones de service fermées etc.), ce qui constitue une suite possible de cette étude. Une fois le relevé de terrain effectué, l'information a été référencée sous SIG. La table des ensembles résidentiels fermés comporte de nombreuses informations sur le fonctionnement de la résidence mais pas d'attributs sur la perméabilité. Pour plus de précision, ceux-ci figurent dans la table des accès piétons et véhicules (une résidence peut comporter plusieurs accès de nature complètement différente). Précisons dans un premier temps l'architecture interne de cette donnée pour mieux appréhender ensuite leur classement :

Accès piétons et véhicules ont volontairement été distingués car les dispositifs souvent accolés sont pourtant distincts. Leur différenciation permet aussi d'observer la perméabilité des voies avec une certaine finesse : des dispositifs permettent par exemple le passage des piétons mais pas des voitures ou des deux roues, d'autres sont entièrement étanches.

Les « accès véhicules » se déclinent en 15 champs

- Champs **d'identification** (arrondissement, identifiant...)

³⁵⁶ La table des ensembles résidentiels fermés (ERF) est tracée sous forme de polygones, celle des accès sous forme ponctuelle

³⁵⁷ Référence étude Ville passante

- Champs **Modalités de fermeture** : fermé de jour et/ou de nuit, verrouillé ou non (particulièrement pour les accès manuels type grille, barrière non mécanisée). Le mode d'ouverture distingue une ouverture manuelle d'une ouverture télécommandée.
- Champs **dispositifs** : portails automatiques, grilles manuelles, chaînes ou barrières automatiques ou non, plots amovibles

Les accès piétons sont constitués de 17 champs

- Les 6 premiers champs concernent « **l'identification** » (arrondissement, identifiant...)
- Viennent ensuite les informations sur les « **modalités** » d'ouverture/fermeture. Celles-ci se distinguent en trois champs : « FERME_NUIT », « FERME_JOUR » et « LIBRE »

Un accès est caractérisé comme « libre » s'il permet un passage aux piétons et deux roues de jour comme de nuit (il s'agit généralement de chicanes ou d'espaces libres). On distingue 5 dispositifs principaux : chicane, les plots, le portillon avec ou sans digicode et l'absence d'équipement³⁵⁸.

- Un dernier champ complète l'information sur les accès piétons : « **Verrouillage** » : la mention « verrouillé » est directement tirée de l'observation de terrain. Il peut arriver que les portillons soient en apparence fermés mais dans les faits pas verrouillés.

Il faut considérer cette table de données sur les accès avec quelque précaution, du fait même de sa précision. Si elle s'avère assez fiable puisqu'issue d'une observation directe vérifiée, elle est un instantané de la fermeture au moment de l'enquête, susceptible donc d'évoluer.

A partir de cette information complète sur les accès, il a ensuite été nécessaire de les classer par niveau de perméabilité afin de reporter ensuite l'information sur les tronçons de voirie. Nous avons distingué deux gradients, un pour les modes doux (accès piéton), un autre pour les véhicules (accès véhicules).

Les obstacles situés hors des résidences sont un autre aspect pris en compte dans l'étude de la perméabilité du réseau de voirie. Ce sont des aménagements souvent informels visant à limiter les passages véhicule, deux-roues ou piétons. Les principales formes observées sont le ou les rocher(s), blocs de béton posés en travers de la route, murs et murets, grilles, chicanes, barrières ou même portails. A la différence des « accès », les obstacles ne dépendent pas physiquement du périmètre d'une résidence. Nous avons exclu de ce relevé les accès d'ensembles non résidentiels tels que les bâtiments publics, les grandes zones d'activité...

I.8.4.1 Report de l'information sur les tronçons de voirie

Pour rendre possibles les traitements qui suivent, il a été nécessaire de reporter l'information sur des accès sur les voies. 2 champs simples ont ainsi été créés dans un premier temps dans la table voirie :

³⁵⁸ Des contrôles de cohérence ont été réalisés. Une chicane ou des plots, à moins qu'ils ne soient doublés d'un portillon ne peuvent être accompagné d'une mention « fermé de jour » ou « fermé de nuit », tout comme un portillon bloqué en position ouverte sera caractérisé comme ouvert de jour comme de nuit et par conséquent « libre ».

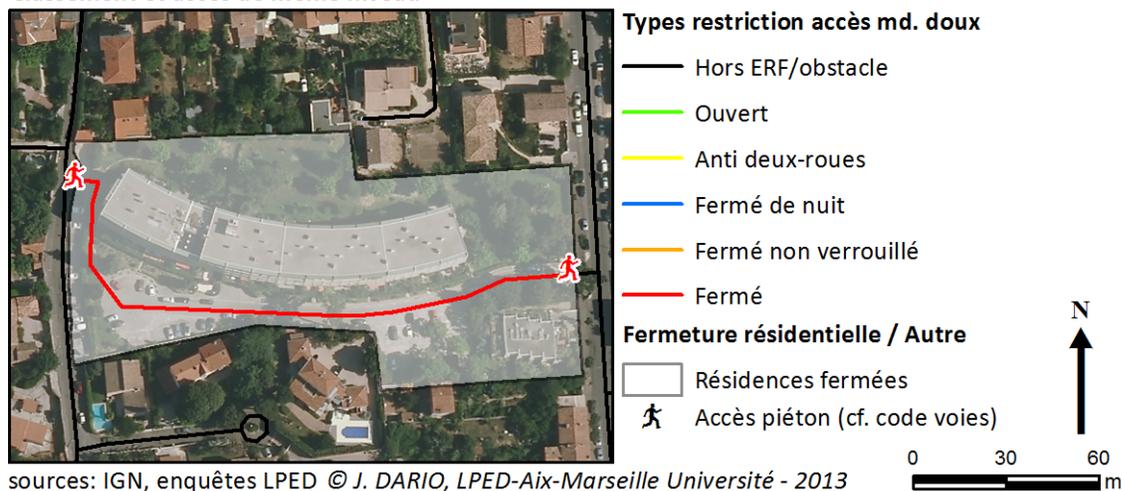
LIMIT_RESID et LIMIT_OBS : à partir du moment où la voie fait partie du périmètre d'une résidence, elle est référencée dans le champ LIMIT_RESID, même opération pour les voies qui intersectent avec des obstacles (champ LIMIT_OBS).

Nous avons conservé le même principe de classification que pour les accès (gradient à 5 niveaux pour les modes actifs et 4 pour le mode véhicule). Pour le gradient véhicule, seuls l'indice des accès véhicules est pris en compte (une voiture ne peut passer par un accès piéton). Pour le gradient mode actifs, le croisement avec les accès véhicule a été nécessaire. Par exemple, le portillon peut être fermé mais l'accès véhicule laissé ouvert (suite à une casse ou autre). Dans ce cas, les piétons, vélos utiliseront l'accès véhicule comme un accès normal. Ce type de situation est toutefois assez rare, généralement lorsque l'accès piéton est fermé, c'est aussi le cas de l'accès véhicule. La classification de chaque voie a par la suite fait l'objet d'une méthodologie précise et expérimentale. Soulignons que les fonds reproduits ainsi que l'explication figurent aussi dans l'étude restituée à la Ville de Marseille en 2014³⁵⁹.

1.8.4.2 Méthodologie de classement des voies par niveau de perméabilité

Lorsque tous les accès de la résidence sont du même niveau, l'ensemble de la voirie interne prend le niveau de perméabilité du ou des accès fermés, c'est le cas le plus simple mais aussi le plus fréquent.

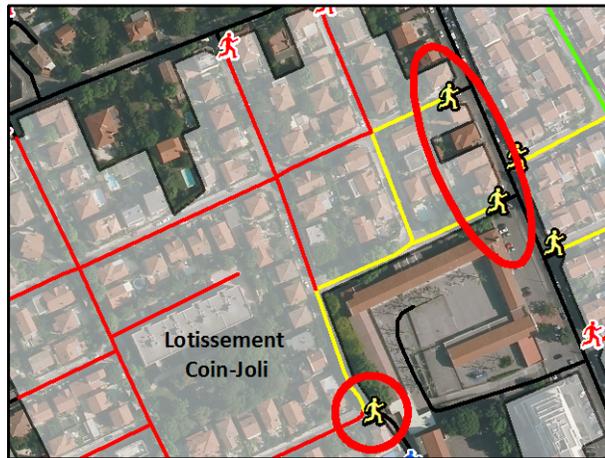
Classement et accès de même niveau



La situation est plus complexe en revanche lorsque la résidence comporte un réseau important avec différents types d'accès. Si au moins deux accès sont d'un niveau différent des autres, ils doivent constituer un « chemin », c'est-à-dire ne pas déboucher sur le même axe d'origine. Dans le cas ci-dessous, les accès laissant passer les piétons (en jaune) permettent une traversée de la résidence.

³⁵⁹ DORIER E., DARIO J., ROUQUIER D., 2014, *Bilan scientifique de l'étude « Ensembles sécurisés et ville passante »*, Marseille, Aix-Marseille Université, 91 p.

Lecture d'un "chemin" entre accès de même niveau

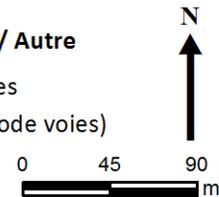


Types restriction accès md. doux

- Hors ERF/obstacle
- Ouvert
- Anti deux-roues
- Fermé de nuit
- Fermé non verrouillé
- Fermé

Fermeture résidentielle / Autre

- Résidences fermées
- ♣ Accès piéton (cf. code voies)



sources: IGN, enquêtes LPED © J. DARIO, LPED-Aix-Marseille Université - 2013

Si le chemin n'existe pas, seul le premier segment intersecté par l'accès sera rangé dans le niveau de perméabilité correspondant :

Accès de niveaux différents sans lien direct

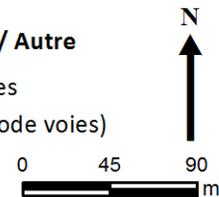


Types restriction accès md. doux

- Hors ERF/obstacle
- Ouvert
- Anti deux-roues
- Fermé de nuit
- Fermé non verrouillé
- Fermé

Fermeture résidentielle / Autre

- Résidences fermées
- ♣ Accès piéton (cf. code voies)



sources: IGN, enquêtes LPED © J. DARIO, LPED-Aix-Marseille Université - 2013

A chaque croisement de segments de niveau différent nous avons conservé le niveau le plus restrictif. Notre objectif était de restituer aussi fidèlement que possible la trame réellement traversable, si par exemple une résidence n'a qu'un accès ouvert, un seul segment est alors défini comme ouvert et tous les autres comme fermés. L'unique accès ouvert ne permet que d'aller et revenir par le même point, ce qui n'a évidemment pas le même impact que deux accès ouverts de part et d'autre de la résidence.

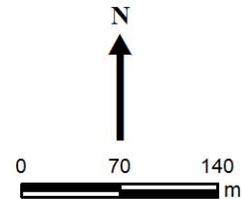
Accès dessinant une "impasse"

Accès dessinant un "chemin"



Types restriction accès md. doux Fermeture résidentielle / Autre

— Hors ERF/obstacle	□ Résidences fermées
— Ouvert	♣ Accès piéton (cf. code voies)
— Anti deux-roues	
— Fermé de nuit	
— Fermé non verrouillé	
— Fermé	



sources: IGN, enquêtes LPED

© J. DARIO, LPED-Aix-Marseille Université - 2013

La définition de codes de perméabilité par mode a plusieurs intérêts. Selon le scénario envisagé, il suffit de sélectionner les codes correspondants. Si l'on désire par exemple retenir les voies fermées de façon étanches aux piétons, on retiendra les codes 4 (fermé non verrouillé) et 5 (fermé étanche), pour les deux roues on ajoutera le code 2 (chicanes anti deux-roues). Pour cibler les voies fermées aux véhicules, on retiendra la code 2 (barrières) et 4 (portails, grilles... toujours fermés). Remarquons que ce code a été défini dans le cadre d'une étude sur la fermeture résidentielle mais pourrait être adapté pour d'autres types de fermeture (non résidentielles notamment).

En revanche, cette classification n'est pas suffisamment fine pour prendre en compte divers types d'usagers piétons (classement par type d'handicap par exemple), la donnée de base n'est d'ailleurs pas la même, nous ne relevons par exemple pas la hauteur ou la largeur des trottoirs, les micro-obstacles, la « rugosité » du revêtement... (VICTOR, 2016).

Un autre intérêt est de permettre la production de chiffres sur la proportion de voies fermées à Marseille. Il est ainsi possible de connaître le pourcentage de la voirie communale qui n'est pas accessible aux voitures du fait de la fermeture résidentielle³⁶⁰, ce que ne permettait pas l'analyse de la donnée sur les accès. Savoir que telle proportion d'accès est fermée aux véhicules ou aux piétons extérieurs n'apporte en effet aucune information sur les voies. Enfin, cette classification est une première étape vers une automatisation de l'information sous le module *Network Analyst* d'ArcGis

³⁶⁰ On le répète, pour que le chiffre soit complet, il serait nécessaire de prendre en compte toutes les fermetures hors résidentielles, ce qui n'était pas le but de ce travail

Desktop, que nous allons désormais présenter. Plusieurs problèmes techniques qu'il a fallu surmonter sont apparus à ce stade de l'étude.

I.8.4.3 Référencement de l'information sur la fermeture sous Network Analyst

Soulignons d'abord la spécificité de la thématique de la fermeture résidentielle dans l'analyse réseau. La plupart des travaux sur le sujet, notamment ceux portant sur les ruptures de lien (*road disruptions*) adopte une démarche finalement assez simple dans le référencement SIG des objets impactés. La fermeture du segment résultant le plus souvent d'un aléa (inondation, tremblement de terre, attaque...), celui-ci est tout simplement supprimé puis le fonctionnement du réseau est observé en l'absence du lien. Dans notre cas, le lien ne disparaît pas, ou du moins pas pour tous les usagers. Depuis tous les points extérieurs à la résidence, le lien est impraticable, en revanche, si le point d'origine est la résidence (ce qui est le cas pour ceux qui y habitent), le segment reste utilisable. L'intérieur d'une résidence fermée ne constitue pas une « zone condamnée » ou un « glaci », le problème était donc de paramétrer notre base de telle manière qu'un trajet venant de l'extérieur soit impossible mais envisageable depuis l'intérieur. L'opération est indispensable si l'on désire utiliser à plein les fonctions de *Network Analyst* (calcul de plus courts chemins, aires de dessertes, matrices origines-destinations...)

Conception d'un réseau prenant en compte la fermeture résidentielle



Fermeture résidentielle

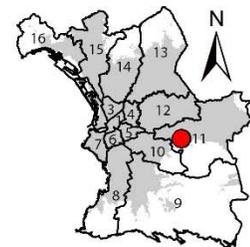
□ Résidences fermées

Voirie et déplacements

— Voirie

— Chemin emprunté avant / après fermeture

Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J. - Aix-Marseille Université - 2018



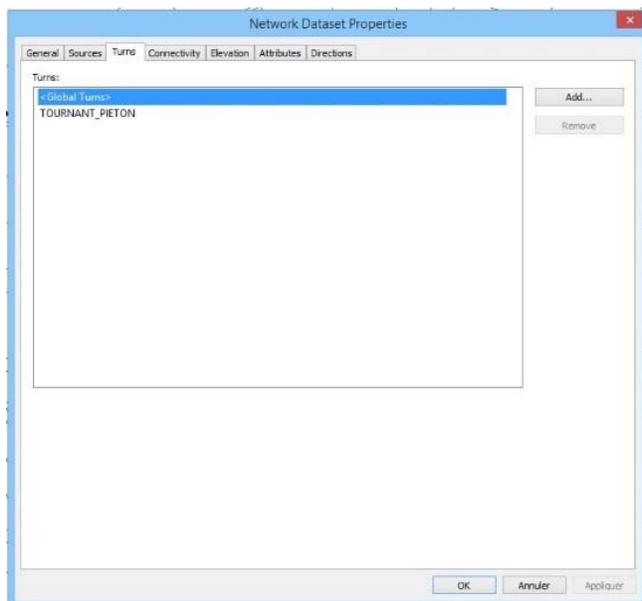
Un paramètre réseau de la suite *Network Analyst* offre des possibilités de référencement intéressantes vis-à-vis de notre problématique : les entités « tournant » (*turning*

features). Ces dernières permettent de définir des restrictions d'accès entre deux voies, elles sont généralement utilisées pour matérialiser les interdictions de tourner. Nous avons donc « détourné » l'outil de sa fonction première.



Nous distinguons une table TOURNANT_PIETON et TOURNANT_VOITURE. Dans la première les tournants ont été tracés sur les voies inaccessibles aux piétons. En complément, les tournant voiture sont référencés sur les voies aussi interdites aux voitures. La distinction prend sens puisqu'une voie interdite aux piétons l'est forcément pour les voitures. Inversement, une voie interdite aux voitures ne l'est pas nécessairement aux piétons. Si l'on désire par exemple intégrer l'ensemble des voies interdites aux voitures, il suffit de charger dans la table réseau les deux types de tournants. Si le but est en revanche de ne charger que les voies interdites aux piétons, seuls les tournants piétons sont utilisés. Cette distinction simple en deux bases permet de prendre en compte deux scénarios de déplacement, l'un axé sur le mode piéton et l'autre sur l'utilisation d'un véhicule.

Intégrer les tournants dans la table réseau s'opère de manière relativement simple puisqu'il existe un onglet « Tournants » dans la table, il suffit alors de cocher l'option voulue.



A ce stade, la donnée relative à la fermeture résidentielle dans sa partie « perméabilité » a entièrement été versée dans celle du réseau de voies. Reste désormais à présenter les indicateurs choisis pour déterminer l'impact de la fermeture résidentielle.

III.1.2 Indicateurs utilisés pour mesurer l'impact de la fermeture résidentielle sur le réseau

III.1.2.1 Le référencement des voies enclavées

Malgré ces quelques limites, la méthode définie par l'IAU a été éprouvée dans le cas marseillais. Nous sommes pour cela passé par plusieurs étapes.

La première était l'extraction des formes d'enclavement les plus simples, les impasses ou raquettes. Une commande sous l'extension de QGIS GRASS GIS nous a permis d'automatiser la tâche. Il s'agit de la commande **v.net.bridge**³⁶¹ dont le principe est d'extraire tous les segments qui, une fois enlevés, déconnecteraient le sous-ensemble du reste du réseau :

L'identification de "ponts" pour automatiser la sélection des voies enclavées



Classement des voies

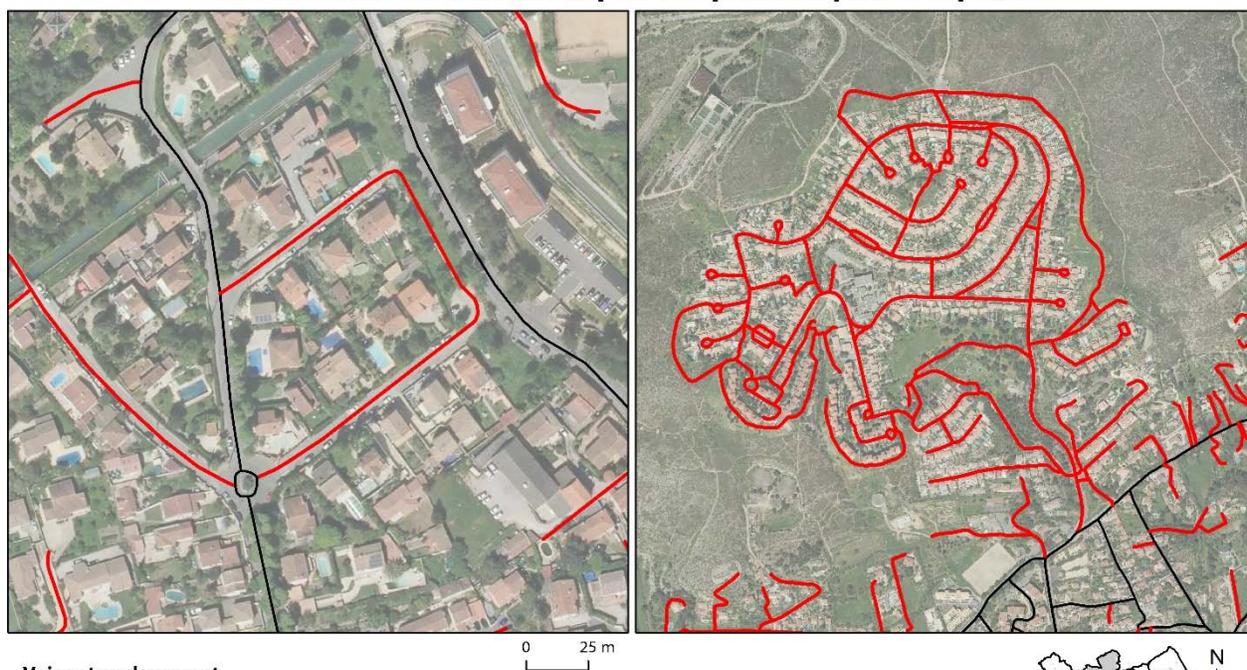
- Voies
- "Pont"

0 50 m N
Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J.
Aix-Marseille Université - 2018

Une impasse simple rentre dans ce cas de figure, c'est aussi le cas des voies raccordées à l'axe principal par un chemin et se ramifiant ensuite. Ces voies de raccordement sont considérées comme des « ponts » dont la suppression engendre une déconnexion. Il est toutefois des cas où la voie de raccordement est en fait une double voie, une correction manuelle a donc été nécessaire. Ces types évidents d'enclaves ont été référencés dans la table des voies sous le nom d'enclave de niveau 1 (ENCLAVE_N1). Impossible à automatiser en revanche, la reconnaissance des boucles, celles-ci offrant par définition deux accès ou plus. Leur relevé a donc été exclusivement manuel. Les formes les plus restreintes de boucle ne représentent aucune difficulté, ce qui n'était pas le cas pour des systèmes plus complexes où la « voie principale » a parfois été plus difficile à cibler.

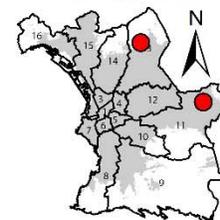
³⁶¹ <https://grass.osgeo.org/grass70/manuals/v.net.bridge.html>

Les boucles, des formes les plus simples aux plus complexes



Voies et enclavement

- Non enclavé
- Enclavé



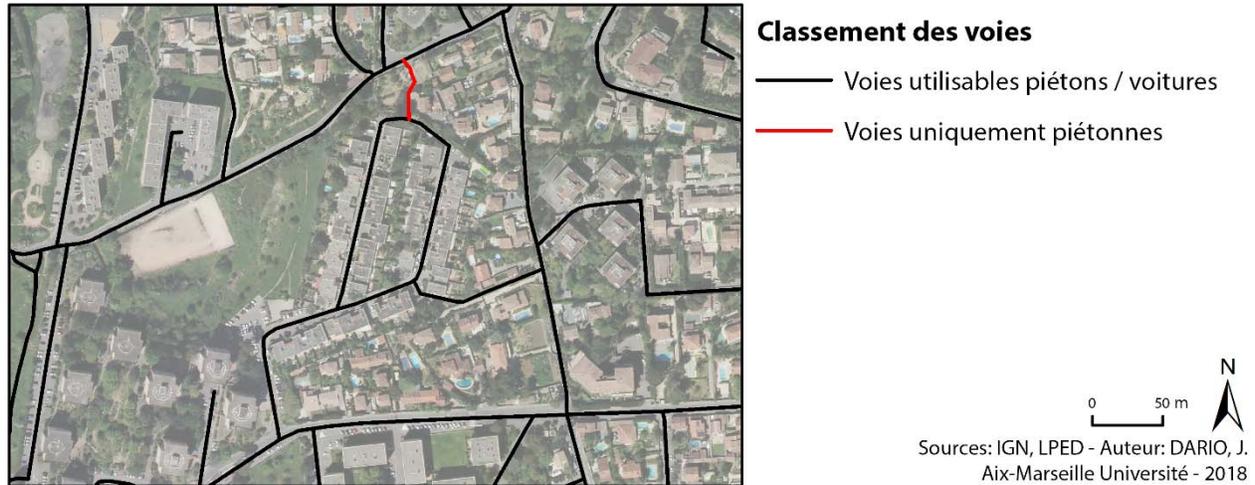
Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J. - Aix-Marseille Université - 2018

Nous avons toutefois essayé de nous en tenir au critère de raccordement sur une seule et même voie principale, dès lors que l'ensemble de voies permettait un chemin entre deux axes, il n'a pas été référencé en tant qu'ensemble enclavé. L'enclavement de niveau 2 (ENCLAVE_N2 dans la table voirie) correspond donc à tous les ensembles de niveau 1 additionnés aux boucles relevées lors de cette phase. Bien que la méthodologie de l'IAU soit aboutie, il nous a semblé nécessaire d'en optimiser un des aspects. Tous les tronçons du réseau ne sont pas accessibles à tous des modes (modes doux et véhicules). Une voie peut dans sa première partie être accessible aux piétons et aux véhicules et finir en chemin piétonnier ainsi que le rappelle ce panneau bien connu des automobilistes :



C'est d'ailleurs une situation assez fréquente :

La différenciation des voies en fonction des modes supportés



La voie peut donc se considérer comme une impasse pour les véhicules, mais pas pour les modes actifs. La classification des voies enclavées a donc été réalisée tour à tour sur le réseau véhicule et sur le réseau modes actifs. Des champs correspondants ont été ajoutés dans la table voirie : ENCLAVE_MD et ENCLAVE_VEH. Le relevé fait figurer les impasses mais aussi les boucles afin de rester collés à la méthode de l'IAU. Dernière étape, la prise en compte de la fermeture résidentielle dans le relevé de l'enclavement. La fermeture recompose de façon dynamique la trame viaire. Certaines voies à l'origine non enclavées peuvent le devenir de fait par la présence d'un portail.

Nous avons donc considéré les voies fermées par exemple pour les piétons puis les voies fermées pour les véhicules et avons ajouté un champ dédié dans la table voirie : ENCLAVE_MD_AP_FER et ENCLAVE_VEH_AP_FER. Les voies fermées sont d'une certaine façon, considérées comme « perdues » pour la circulation publique, cela octroie une dimension dynamique à la définition de l'enclavement. La donnée semble complexe, mais à chaque stade de présentation des résultats, le réseau de référence est précisé afin d'éviter toute confusion.

A ce stade, les voies enclavées, c'est-à-dire celles dont l'utilité relationnelle faible ou nulle, sont donc connues. Le croisement avec la fermeture est ensuite des plus évident. Il suffit de sélectionner les voies correspondant au critère de la fermeture et de l'enclavement pour connaître la proportion de voies fermées sans utilité directe pour les déplacements intra-urbains. Cela rejoint d'ailleurs les préoccupations de l'étude sur l'enclavement en Île-de-France (LOUDIER MALGOUYRES, 2010) dont un des buts était de de « vérifier l'hypothèse de la ville fermée ».

I.8.4.4 Le référencement des îlots

Avant d'aborder la partie analyse et indicateurs, il a fallu d'abord concevoir la donnée. La table des voies a donc été utilisée comme information en entrée. Nous avons ensuite transformé *via* la commande *Feature to polygon*³⁶² les lignes en polygones. Les voies en impasse ne formant pas d'îlot plein, elles disparaissent de la donnée en sortie. Si les impasses ne peuvent former de limites d'îlots,

³⁶² <https://pro.arcgis.com/fr/pro-app/tool-reference/data-management/feature-to-polygon.htm>

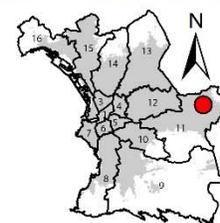
ce n'est pas le cas des « boucles » qui par définition définissent un périmètre clos. Cela signifie que nous avons compris dans cette base, des ensembles considérés par ailleurs comme enclavés (cf. IV.7.3.1), ce qui était nécessaire si l'on désirait conserver la définition élémentaire des îlots. Enfin, la comparaison avec la fermeture résidentielle se fait à partir du relevé des voies fermées de façon étanche aux piétons. Il s'agissait de donner une image réaliste de la maille circulaire.

De la base des voies à celle des îlots



- Voies non enclavées
- impasses
- ////// îlot

0 100 m



Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J. - Aix-Marseille Université - 2018

Il a toutefois été nécessaire d'amender le résultat brut. Certains îlots sont issus seulement du dessin des voies (doubles voies avec séparateur qui forme selon nous un îlot fictif), ces entités ont donc été supprimées afin de ne pas fausser nos traitements. Notons que la plupart des études notamment Nord-américaines utilisant la donnée sur les îlots n'opèrent pas ce nettoyage *a priori*³⁶³.

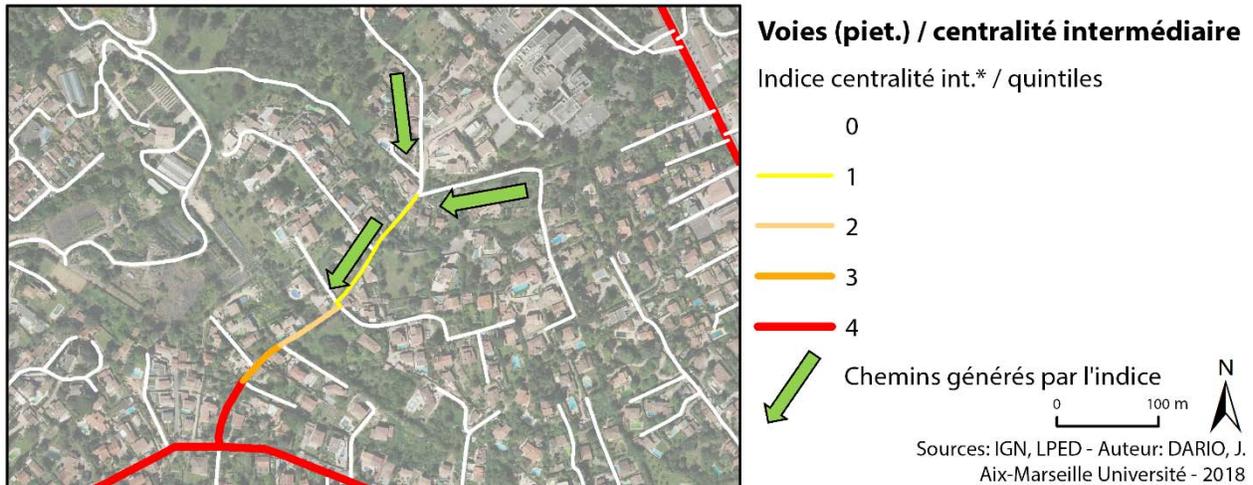
I.8.4.5 Indice de centralité et fermeture résidentielle

Avant de classer les données sur la centralité pour rendre leur utilisation plus aisée, il a été nécessaire de corriger certaines valeurs de centralité. Toutes les voies considérées comme enclavées (boucles, impasses...) ont obtenu automatiquement une valeur de zéro. L'indice de centralité étant théorique, certaines voies recevaient une valeur qui ne correspondait pas à leur usage réel. Ce caractère parfois artificiel de l'indice s'observe à travers une répartition « en cascade », notamment

³⁶³ <https://www.census.gov/geo/maps-data/data/tiger-data.html>

dans les ensembles enclavés (avant correction). Chaque centroïde de voie ayant été considéré comme un point d'origine, plus le réseau enclavé est « riche » en nombre de segments, plus la valeur des voies situées en aval de l'ensemble (c'est-à-dire proches de la voie principale sur laquelle il est raccroché) est importante, ce qui ne recouvre pas un usage réel.

Les valeurs de centralité intermédiaire avant retraitement



Dans ce cas qui est une illustration avant correction, la voie proche de l'axe principal reçoit une valeur entièrement artificielle. Chaque point de l'ensemble enclavé génère une série d'itinéraires en direction de tous les autres points du réseau, certains tronçons sont des points de passage obligatoires et reçoivent une valeur de centralité proche de celle d'un axe véritablement traversant. Afin d'éviter ce biais, nous avons attribué une valeur de zéro aux voies faisant partie d'un ensemble enclavé. Le traitement de centralité intermédiaire avait attribué une valeur nulle à un certain nombre de voies. Ce référencement *a posteriori* doit effacer les situations les plus artificielles, afin de rapprocher l'indice de l'utilisation réelle de la voie. Remarquons ici que les traitements se répondent entre eux. La donnée sur l'enclavement permet de corriger en partie les biais de l'indice de centralité. Par définition, une voie enclavée n'a pas d'autre usage que la desserte, l'objet de l'indice de centralité intermédiaire étant de mesurer l'importance théorique des voies, il y a donc concomitance entre les deux traitements.

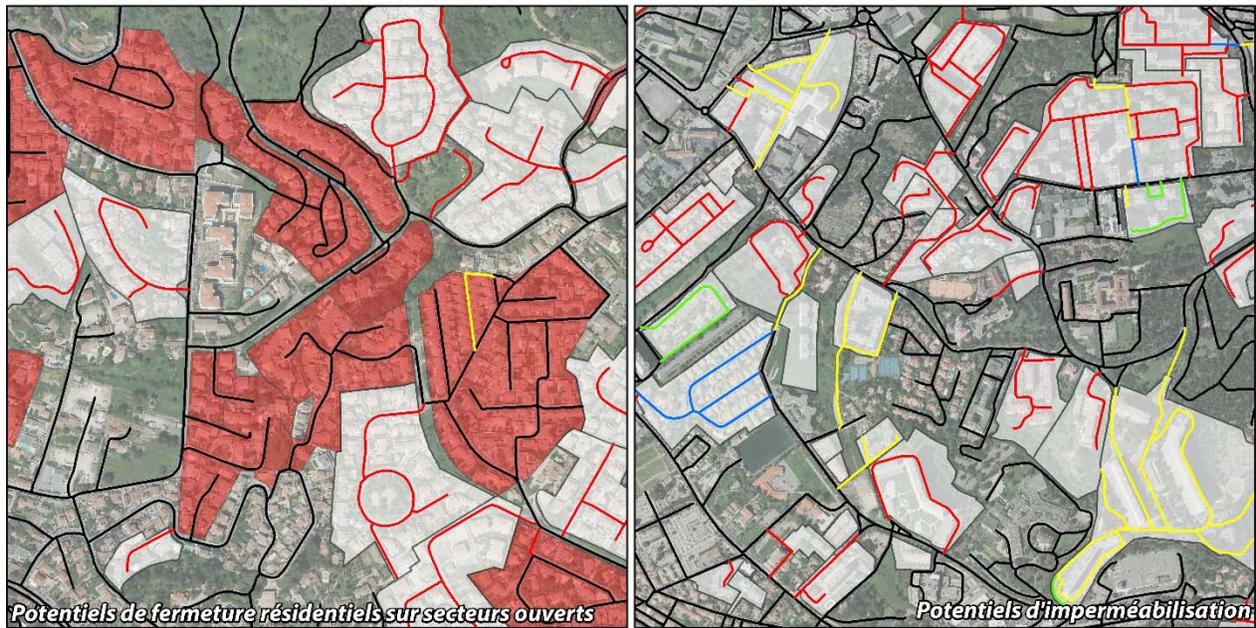
Après cette opération de correction, les voies ont été rangées en classes d'effectifs égaux afin d'en rendre l'utilisation plus évidente. Afin de simplifier la lecture, nous avons opté pour des quartiles plutôt que pour des déciles. Les voies dont la valeur est égale à zéro ont été classées dans le quartile zéro, toutes les autres ont été rangées en 4 classes d'effectifs égaux. Ce n'est qu'après cette classification qu'il a été possible d'opérer un croisement avec les données sur la fermeture résidentielle. Celui-ci a été réalisé en deux temps. Le premier est un croisement simple avec les données sur la fermeture, le second, un traitement plus poussé sur la structure viaire du quartier.

Nous distinguons deux scénarios dans le croisement avec les données sur la fermeture résidentielle : celui de la fermeture « réelle » et celui de la fermeture « potentielle ».

La fermeture réelle recouvre les voies fermées au moment du relevé (comprend la fermeture résidentielle et celle des obstacles). La différenciation par mode est bien sûr conservée, ce scénario renvoie donc pour le mode piéton à des voies fermées étanches (code 5 sur le gradient piéton) ou fermé non verrouillé (code 4). Pour le mode véhicule, à des voies fermées avec une grille, un portail (code 4 sur le gradient véhicule) ou une barrière (code 2) fermés sans discontinuer. On observe quelle proportion de voies du quartile 0, 1, 2, 3... est touchée dans chaque quartier.

Le second scénario est celui de la fermeture potentielle. Il recouvre toutes les voies déjà fermées auxquelles on ajoute celles dont le niveau de perméabilité est plus faible et celles à l'intérieur d'un périmètre de potentiel de fermeture. Nous considérons en effet que les voies laissant par exemple passer les piétons, ou fermées seulement la nuit peuvent « durcir » les dispositifs, ce qui confirme d'ailleurs nos observations de terrain sur les deux temps de l'étude sur les résidences fermées à Marseille (2007-2010 et 2013-2014). C'est selon nous un premier type de potentiel. Le second est celui des espaces (encore) ouverts, c'est-à-dire ne faisant pas partie d'une résidence fermée, mais dont le statut laisse présager une fermeture, ce que confirme d'ailleurs aussi l'observation diachronique du phénomène. Nous avons donc conservé dans ce scénario, les voies faisant partie d'une zone de potentiel où les voies et autres espaces communs appartiennent à une copropriété, des particuliers... qui sont de loin les espaces avec la plus forte probabilité de fermeture. Il n'a d'ailleurs pas été rare lors de notre passage en 2013 de remarquer que des espaces ciblés comme des potentiels, étant donné leur statut privé (lotissements, copropriétés...) étaient désormais clos. Ce scénario permet d'envisager la fermeture des voies telle qu'elle pourrait être à court ou moyen terme. Nous verrons que dans certains quartiers, une partie de la trame secondaire est particulièrement menacée par la dynamique de fermeture.

Différents types de potentiels de fermeture résidentielle



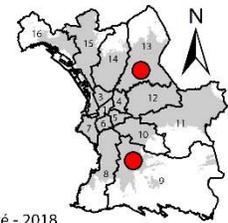
Voies par niveau de perméabilité

- Hors ERF / obstacle
- Ouvert
- Fermé véhicules + 2 roues / ouvert piétons
- Fermé nuit ouvert jour
- Fermé non verrouillé
- Fermé étanche

Potentiels de fermeture résidentielle

- Type 1 (ensembles résidentiels privés)
- Type 2 (privé bailleurs HLM)
- Type 3 (voirie statut indéfini)

0 100 m



Sources: IGN, LPED - Auteur: DARIO, J. - Aix-Marseille Université - 2018

La comparaison de profils de voies s'effectue sur des quartiers dont la proportion de voies fermées est similaire : il n'y a pas exemple aucun sens à comparer un quartier où la proportion de voies fermées est de 2% et un autre à 25% et ce, même si par exemple, Q0, Q1... sont identiques. Nous comparons entre eux par exemple tous les quartiers dont la proportion de voies fermées se situe entre 10 et 20%, excède les 20%...

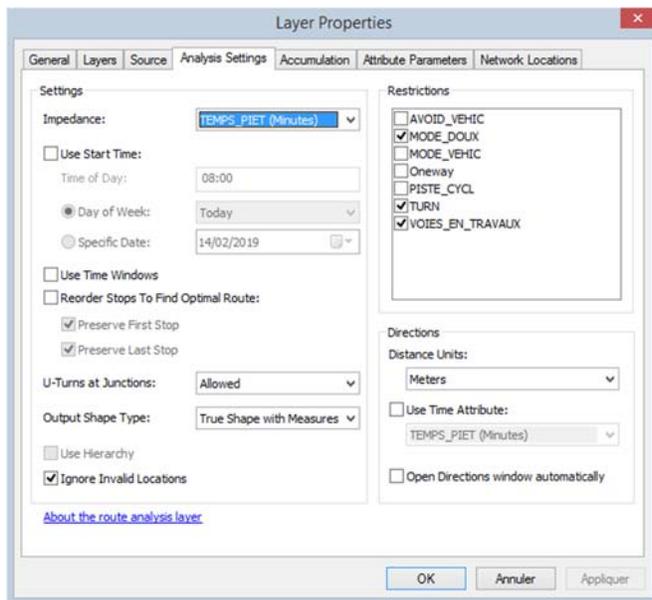
1.8.4.6 Fermeture résidentielle et mesure des détours

La mesure des détours engendrés par la fermeture résidentielle correspond à une approche distincte de celle présentée jusqu'ici. L'approche par l'enclavement, les îlots, la centralité renvoie à une analyse structurelle du réseau, celle par les détours est liée aux déplacements, évalués de façon théorique *via* un modèle. Notre objectif est ici de quantifier sur des simulations de déplacement, l'impact de la fermeture résidentielle. L'analyse s'effectue en deux temps, le premier est une approche globale, le deuxième concerne des points cible.

Cette analyse est menée *via* *Network Analyst*, plus précisément le module de « matrice de coût Origine-Destination³⁶⁴ ». Le principe d'une telle matrice est de mesurer le coût de transport (en temps ou en distance) de plusieurs origines à plusieurs destinations. Deux options sont envisagées :

³⁶⁴ <https://desktop.arcgis.com/fr/arcmap/latest/extensions/network-analyst/od-cost-matrix.htm>

soit origines et destinations différent (exemple : origines : points adresses logements / destinations : équipements³⁶⁵) soit ils se confondent (exemple : tous les points d'un réseau de voirie, de métro... ou une sélection de villes pour lesquelles on voudrait calculer tous les temps de transport³⁶⁶). Quel que soit le choix effectué en matière d'origine/destination, nous mesurons un écart avant/après fermeture. Soulignons que le réseau a spécifiquement été paramétré pour ce type de traitement. A la différence de la centralité ou de l'enclavement, cette démarche permet d'utiliser l'ensemble des fonctionnalités de la couche réseau créée sous *Network Analyst*. Sur simple paramétrage dans la fenêtre il est possible de sélectionner le profil sur lequel lancer le calcul : réseau piéton, coût de déplacement piéton, prise en compte ou pas de la fermeture, des sens uniques...



Le détour a été mesuré en temps et non en distance métrique. Nous avons dans cette partie exclusivement ciblé les modes actifs, notamment la marche (bien que le vélo soit ponctuellement présent). Nous distinguons une approche globale des détours et une autre ciblée sur des équipements.

1.8.4.6.1 Approche globale des détours

Afin de déterminer les quartiers où les déplacements sont les plus impactés par le phénomène de fermeture résidentielle, il est nécessaire de mesurer un « détour moyen ». La méthode s'inspire des travaux sur le métro parisien pour lequel un détour moyen après scénario « d'endommagement » a été calculé (GLEYZE, 2005). Comme évoqué précédemment, notre « scénario d'endommagement » n'est pas théorique, mais au contraire basé sur un relevé concret, ce qui en fait tout l'intérêt. Points d'origine et destination se confondent ici, il s'agit du centroïde de chaque voie. L'ensemble des

³⁶⁵ Exemple pris dans le mode d'emploi en ligne d'ESRI : https://desktop.arcgis.com/fr/arcmap/latest/extensions/network-analyst/exercise-5-calculating-service-area-and-creating-an-od-cost-matrix.htm#ESRI_SECTION1_0FB05492448C4763B945485944C26662

³⁶⁶ Exemple pris dans le mode d'emploi en ligne d'ESRI : <https://desktop.arcgis.com/fr/arcmap/latest/extensions/network-analyst/od-cost-matrix.htm>

trajets entre paires de points a été calculé (A vers B, A vers C...) à l'exception bien sûr des paires identiques, égales à zéro (A vers A, B vers B...). Afin que le calcul soit plus réaliste, un rayon de 10 minutes a été retenu autour de chaque point. Il n'y a *a priori* aucun intérêt à calculer un itinéraire entre deux parties opposées de la ville, les déplacements piétons se réalisant généralement à échelle locale. Le même traitement est ensuite réalisé après scénario de fermeture (activation des tournants dans la fenêtre des paramètres) et la différence entre les deux trajets, calculée entre chaque paire de points. Tous les points ont ensuite été rangés dans la table quartier correspondante afin d'obtenir un détour moyen pour chaque périmètre. Le chiffre est certes théorique (savoir que tel quartier a un détour moyen de 20 ou 30 secondes n'apporte pas une information très opérationnelle), mais permet de définir des quartiers où l'impact sur les déplacements est plus sensible qu'ailleurs. L'approche est un complément par rapport au traitement sur la centralité des voies.

I.8.4.6.2 Approche ciblée des détours

I.8.4.6.2.1 Généralités et choix des équipements cibles

Afin de donner un aperçu réaliste de l'impact de la fermeture résidentielle sur les déplacements quotidiens, nous avons concentré l'analyse sur certains équipements : les écoles primaires et les arrêts de transport en commun (bus, tramway, métro, gares ferroviaires). Le choix a été effectué en fonction de deux critères principaux, d'une part la couverture spatiale de ces équipements : le réseau de bus est déployé sur toute la commune bien qu'il soit plus ou moins dense selon les secteurs, tout comme les écoles, présentes de partout où il y a des logements. Un autre critère est « l'aire de recrutement » supposée régulière. Dans un rayon donné, l'ensemble des individus répartis dans un espace donné sont théoriquement censés fréquenter l'équipement. C'est le cas pour les arrêts de transport en commun (dans un rayon par exemple de 10 minutes à pied, tous les logements sont supposés générer des flux vers l'arrêt), ça l'est moins en revanche pour les écoles (seuls les logements comportant des couples ou des individus seuls avec enfants sont concernés). Les écoles ont toutefois été conservées pour leur dimension symbolique. L'accompagnement des enfants vers l'école est une image symbolique de la marche en ville qu'il nous a semblé intéressant de confronter à la réalité et surtout, au phénomène de fermeture résidentielle. L'ensemble des points correspondant aux écoles primaires a donc été extrait. Concernant les arrêts de transport en commun, la palette traitée est assez large. Nous avons pris en compte l'ensemble des arrêts de bus intra-urbains³⁶⁷, puis ciblé les deux lignes de BHNS (Bus à haut Niveau de Service) alors opérationnelles (la B1 et la B3). Nous avons ensuite considéré les arrêts des deux lignes de tramway en projet³⁶⁸ (Nord et Sud). Des opérations sur certains arrêts de métro ou sur la gare ferroviaire de la Blancarde³⁶⁹ complètent le panorama.

³⁶⁷ Réseau de la RTM

³⁶⁸ Les deux lignes existantes n'ont pas été évaluées, leur trajet passant majoritairement par le centre où le phénomène de fermeture est moins présent, les lignes en projet desserviront en revanche la périphérie qui est pour nous un terrain plus fécond

³⁶⁹ Il existe deux gares principales

I.8.4.6.2 Paramétrage du traitement

Les points de destination sont ici les équipements cible, le choix des points d'origine mérite toutefois qu'on s'y arrête. Nous avons en effet opté pour le centroïde de chaque tronçon, de la même façon que pour le traitement de centralité. Soulignons que les points adresse auraient semblé plus judicieux mais leur prise en compte se heurtait à un problème technique. D'une part, nous n'avons disposé de la base du RIL³⁷⁰ que tardivement. D'autre part, les quelques 80 000 points adresse de Marseille, pour être exploitables dans une application réseau (*Network Analyst* ou n'importe quelle autre) doivent être « rattachés » au réseau. Il n'y a en effet pas de réelle concordance entre le linéaire et les points adresse. Un travail conséquent de correction aurait donc été nécessaire pour raccorder les deux. Pour cette raison, nous avons conservé comme points d'origine le centroïde des voies, logiquement raccordés au linéaire de voirie et pour lesquels aucune opération de correction n'a été nécessaire.

Une fois les origines et destinations rentrés, nous avons lancé le traitement sur la matrice. Nous paramétrons dans un premier temps le système sur un usage piéton, hors scénario de fermeture. Chaque itinéraire depuis un point d'origine vers un point de destination se fait donc en un temps défini. Une sélection des trajets est ensuite effectuée. Nous n'avons considéré par exemple pour les arrêts de bus « classiques » que les trajets de moins de 10 minutes à pied. Un même rayon a été adopté pour les arrêts de BHNS dont l'attractivité est plus grande du fait de leur efficacité. Le rayon de 10 minutes correspond aussi à « l'aire de bonne desserte » défini un temps par les aménageurs publics à Marseille, nous estimions justement intéressant de comparer cette aire théorique à la réalité urbaine. Le même rayon a été utilisé pour les arrêts de tramway en projet, le tramway étant un mode au moins aussi attractif que le BHNS.

Une dimension prospective a même été intégrée puisqu'un scénario après réalisation de tous les potentiels de fermeture a été envisagé (durcissement des accès encore ouverts aux piétons, zones ouvertes potentiellement fermables). Pour les écoles primaires, un rayon plus large a été envisagé (20 minutes).

Une fois la sélection des trajets effectuée, le même traitement est entrepris avec cette fois une prise en compte de la fermeture résidentielle (activation des « tournants » dans les paramètres de *Network Analyst*). Le temps avant fermeture est ensuite soustrait au temps après fermeture, dans le meilleur des cas, il n'y a aucun décalage, en revanche si la fermeture a une incidence sur le trajet, une différence positive apparaît. Une moyenne de la différence de temps est ensuite calculée pour chacun des points de destination, donnant un « détour moyen ». Le traitement permet d'observer les équipements les plus impactés par la fermeture résidentielle ainsi que les points d'origine où les détours sont les plus importants. La démarche s'affirme comme un outil pour évaluer l'accessibilité réelle des équipements. Il nous semble toutefois nécessaire de mettre en avant certaines de ses limites.

Le principal intérêt de l'approche est de simuler un déplacement réel, suivant le tracé du réseau, et pas une aire d'accès théorique à vol d'oiseau. Toutefois, le réseau de base utilisé n'est pas optimal

³⁷⁰ Répertoire d'Immeubles Informatisé, défini par l'INSEE

pour un traitement sur les déplacements piétons. Pour modéliser au plus près le parcours des individus, un tracé suivant les trottoirs, prenant en compte les passages à niveau, devrait être défini, ce qui nous le rappelons, constitue un travail conséquent à l'échelle de Marseille. En outre, notre thématique étant l'impact de la fermeture résidentielle, c'est davantage l'écart entre deux scénarios plutôt que la finesse du modèle de déplacement qui nous semblait essentiel. Soulignons cependant que dans le cadre d'une évaluation plus fine de l'accessibilité des équipements publics, cette opération est un élargissement possible.

Autre limite, celle du choix des points d'origine. Le détour moyen est calculé à partir de tous les points situés dans une aire donnée, chacun ayant le même « poids » dans la moyenne. Si les adresses avaient été considérées il aurait été possible de pondérer chaque point en fonction du nombre de logements. Un détour impactant une copropriété de 200 logements n'a pas la même signification qu'un autre, même plus important, qui ne concerne qu'une maison particulière. Comme évoqué précédemment, ce choix a été rendu difficile par l'ampleur des corrections à apporter à la base d'origine (RIL). C'est toutefois un autre élargissement possible.

L'ensemble des méthodes utilisées pour approcher l'impact de la fermeture résidentielle a été présenté. Partis d'une approche structurelle, nous abordons un domaine plus appliqué qu'est l'évaluation des déplacements. Le principal intérêt de l'approche est de ne pas considérer la fermeture résidentielle comme un phénomène impactant indistinctement l'environnement urbain mais plus comme une dynamique à nuancer.

Annexe IV

Documents mobilisés

IV.1 Liste des entretiens retranscrits

Acteurs

Entretiens personnalisés

Elus

Christophe Masse – conseiller général des BDR ; conseiller municipal ville de Marseille ; président de l’OPH 13 Habitat – 25/11/2013

Robert Assante – maire 11^{ème} – 12^{ème} arrondissements ; adjoint au maire de Marseille ; conseiller municipal ville de Marseille – 24/07/2013

Techniciens

Communauté Urbaine MPM – service circulation (comptages routiers) – 14/01/2015

Communauté Urbaine MPM – service circulation (études) – 18/03/2015

Communauté Urbaine MPM – service voirie – 12/04/2011

Communauté Urbaine MPM – service voirie – 04/11/2014

Communauté Urbaine MPM – service voirie – 16/01/2015

Communauté Urbaine MPM – service voirie – 26/03/2015

Ville de Marseille – direction du développement urbain – 13/01/2015

Ville de Marseille – service autorisations d’urbanisme (instruction permis de construire) – 02/03/2015

Ville de Marseille – service aménagement et habitat (ZAC de Sainte-Marthe) – 16/12/2013

Ville de Marseille – service étude expertise connaissance – 26/02/2015

Ville de Marseille – service étude expertise connaissance – 27/02/2015

Ville de Marseille – service action foncière – 19/02/2015

Ville de Marseille – service autorisations d’urbanisme (instruction permis de construire) – 04/02/2015

Ville de Marseille – service éclairage – 13/03/2015

Mairie de secteur 9^{ème} – 10^{ème} arr. – urbanisme – 11/02/2015

Mairie de secteur 15^{ème} – 16^{ème} arr. – voirie propreté – 16/12/2013

Cadastre – 11/03/2015

Syndic professionnel – 18/04/2011

Réunion

Réunion Communauté Urbaine MPM – direction de l’environnement – 20/02/2014

Réunion Communauté Urbaine MPM – direction de l’environnement – 20/02/2015

Réunion Communauté Urbaine MPM – multiple – 01/02/2017

Réunion Ville de Marseille – service action foncière – 08/01/2015

Réunion Ville de Marseille – service action foncière – 19/02/2015

Réunion Ville de Marseille – multiple – 17/03/2015

Réunion Ville de Marseille / cadastre – 03/03/2016

Réunion Ville de Marseille / Communauté Urbaine MPM – 04/03/2014

Réunion Ville de Marseille / AgaM – multiple – 26/09/2018

Réunion mairie de secteur 15^{ème} – 16^{ème} arr. – 28/06/2013

Habitants

Habitant 1 – (femme 50-60 ans) 24/01/2013

Habitant 2 – (homme 40-50 ans) 23/10/2013

Habitant 3 – (femme 50-60 ans) copropriétaire résidence Valmante – 04/03/2014

Habitant 4 – (homme 60-70 ans) 24/07/2013

Habitant 5 – (femme 40-50 ans) 17/01/2013

Habitant 6 – (homme 50-60 ans) 12/05/2014

Habitant 7 – (homme 70-80 ans) 07/05/2014

Habitant 8 – (femme 30-40 ans) 09/02/2014

Habitant 9 – (homme 50-60 ans) Président ASA lotissement du Paradou – 09/04/2014

Habitant 10 – (homme 60-70 ans) membre Collectif Vélo en Ville – 17/12/2014

Habitant 11 – (femme 40-50 ans) 03/04/2014

Habitant 12 – (homme femme 40-50 ans) 07/05/2014

Habitant 13 – (homme 40-50 ans) 12/02/2013

Habitant 14 – (homme 60-70 ans) copropriétaire résidence Michelet de Lattre – 02/12/2016

IV.2 Liste des reportages télévisés à partir des travaux de l'équipe résidences fermées à Marseille

(Contribution directe de l'équipe du LPED aux reportages)

- M6 enquête exclusive « résidences fermées, les nouveaux ghettos de riches ? » diffusion le 12 Août 2018
- France 5, documentaire « *En toute sécurité* », (real. B. Evenou), <http://www.france5.fr/emission/en-t...>
- M6, Quand les quartiers se ferment, Journal télévisé national du 19h45, 6 octobre 2013, https://www.youtube.com/watch?v=hDMY63jxA_E
- FRANCE 3 Bouches-du-Rhône, Les résidences fermées à Marseille, Journal Télévisé départemental 13h, 24 mai 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=o-OAXyP7CTQ>
- MARSACTU, Interview, 7 avril 2013, « Le phénomène des résidences fermées est plus important à Marseille qu'ailleurs », *Marsactu*, talk quartiers, archi et urbanisme, <https://marsactu.fr/le-phenomene-des-residences-fermees-est-plus-important-a-marseille-quailleurs/>

IV.3 Liste des articles de presse sur les travaux de l'équipe résidences fermées à Marseille

(Contribution directe de l'équipe du LPED aux articles)

DARIO J., Juillet 2017, « Il est plus simple pour les copropriétés de clore leurs parties communes » in *Le chemin du conflit mène à l'école*, CASTELLY L., Revue MARSACTU. URL: <https://marsactu.fr/petites-histoires-de-residences-fermees-le-chemin-de-lecole-vaccaro/>

DARIO J., Août 2017, « BHNS, projet de tramway sud, des transports en commun qui perdent en accessibilité ? » in *Le tramway sud avancera en terres résidentielles*, CASTELLY L., Revue MARSACTU. URL: <https://marsactu.fr/petites-histoires-de-residences-fermees-le-tramway-sud-avancera-en-terres-residentielles/>

DORIER E. et DARIO. 2017, « Les beaux quartiers fermés de la colline Périer » interview Dorier E. et Dario J. par B. Gilles, in MARSACTU,

DORIER E. DARIO J. AUDREN G. 2017, Orientations scientifiques d'ensemble et 5 articles pour la série Petites histoires de résidences fermées, collaboration journal MARSACTU/LPED, aout.

DORIER E. et DARIO. J. 20 mars 2014, « Le phénomène des résidences fermées s'intensifie à Marseille », interview in MARSACTU

DORIER E. DARIO J., 4 oct 2013, « Hautes clôtures à Marseille », in *Le Libération des géographes*. (1 p, 1 carte)

DORIER E. Interview, 7 avril 2013, « Le phénomène des résidences fermées est plus important à Marseille qu'ailleurs », Marsactu, talk quartiers, archi et urbanisme,

DORIER E. DARIO J., 10 fev 2013, « Fermetures éclair » in revue Esprit de Babel <http://www.esprit2babel.net/2013/02/fermetures-eclair/> -.

IV.4 Fonds d'archives

Archives de la Direction de la Stratégie Foncière et du Patrimoine (DGUAH – Ville de Marseille)

Archives du Service des Autorisations d'Urbanisme (DGUAH – Ville de Marseille)

Archives du Pôle Espace Public Voirie Circulation (communauté urbaine MPM)

Archives du Pôle Espace Public Voirie Circulation (communauté urbaine MPM) – base numérisée des courriers

Archives départementales

IV.5 Dossiers extraits des fonds d'archives

Les dossiers suivants sont originellement sous forme papier, une première sélection a été effectuée dans les services pour ne garder que les feuillets potentiellement intéressants. Nous avons ensuite numérisé la sélection puis produit des synthèses sur la majorité des dossiers référencés. Les cas qui figurent dans la thèse ne sont que la sélection finale effectuée au sein de ce vaste corpus.

Archives de la Direction de la Stratégie Foncière et du Patrimoine (DGUAH – Ville de Marseille)

- Dossier Rue Auguste Marin (9 pages)
- Dossier Avenue Guy de Maupassant (58 pages)
- Dossier Avenue Flotte (56 pages)
- Dossier allée de la Pergolette (12 pages)
- Dossier boulevard du Commandeur (5 pages)
- Dossier chemin de la colline Saint-Joseph (24 pages)
- Dossier chemin du Roy d'Espagne (10 pages)
- Dossier rue Desautel (14 pages)
- Dossier rue Edouard Branly (13 pages)
- Dossier stade Ganay (19 pages)
- Dossier Coin Joli (82 pages)
- Dossier école Coin Joli (102 pages)

- Dossier lotissement Paradou (11 pages)
- Dossier Parc Sévigné (144 pages)
- Dossier avenue Fémy (7 pages)
- Dossier avenue Romain Rolland (28 pages)
- Dossier traverse Pastré (8 pages)
- Dossier traverse Cousinery (14 pages)
- Dossier domaine de la Ribassière (178 pages)
- Dossier château Vento (90 pages)
- Dossier Montriant (70 pages)

Archives du Pôle Espace Public Voirie Circulation (communauté urbaine MPM)

- Dossier Rue du Midi (2 pages)
- Dossier Avenue des Chartreux (14 pages)
- Dossier avenue Edmond Grange (3 pages)
- Dossier Avenue Guy de Maupassant (185 pages)
- Dossier Avenue Flotte (23 pages)
- Dossier résidence Île-de-France (32 pages)
- Dossier résidence Sarette (1 page)
- Dossier Serane (12 pages)
- Dossier avenue Cynnos (5 pages)
- Dossier Boulevard des Alisiers (35 pages)
- Dossier boulevard des chênes (4 pages)
- Dossier boulevard Combe (53 pages)
- Dossier boulevard du Commandeur (4 pages)
- Dossier copropriété de la Pauline (32 pages)
- Dossier rue Edouard Branly (65 pages)
- Dossier impasse Agelasto (13 pages)
- Dossier Impasse belle fontaine (11 pages)
- Dossier avenue Jean Bouin (5 pages)
- Dossier avenue Commandant Guilbaud (2 pages)
- Dossier lotissement Barry (2 pages)
- Dossier chemin de la Bonnaude (11 pages)
- Dossier lotissement Coin Joli (19 pages)
- Dossier lotissement Leï Roure (75 pages)
- Dossier Marius Olive (4 pages)
- Dossier avenue de la Campagne Berger (37 pages)
- Dossier boulevard Hodoul (2 pages)
- Dossier impasse Giraudo (31 pages)
- Dossier rue du roi René (6 pages)
- Dossier traverse de la Gouffone (5 pages)

- Dossier Valmante (7 pages)
- Dossier cité Michelis (45 pages)
- Dossier traverse des fenêtres rouges (16 pages)
- Dossier lotissement Saint-Christophe (60 pages)
- Dossier traverse des Romans (7 pages)
- Dossier traverse des Migauds (17 pages)
- Dossier boulevard Sylvestre (5 pages)
- Dossier copropriété Bois Lemaître (6 pages)
- Dossier chemin des Campanules (32 pages)
- Dossier traverse des 4 chemins de Montolivet (23 pages)
- Dossier traverse de la Martine (27 pages)
- Dossier impasse Gémy (18 pages)
- Dossier rue Paul Preboist / opération souvenance (36 pages)
- Dossier chemin des bessons
- Dossier Château Vento (69 pages)
- Dossier traverse du colonel (6 pages)
- Dossier traverse de Gibraltar (9 pages)
- Dossier traverse de la tour sainte (6 pages)
- Dossier traverse Party (8 pages)
- Dossier Avenue Minerve (11 pages)
- Dossier traverse des transhumants (13 pages)
- Dossier boulevard Raymond Fillat (4 pages)

Archives du Service des Autorisations d'Urbanisme (DGUAH – Ville de Marseille)

- Dossier Lotissement de la Panouse (46 pages)
- Dossier lotissement Barry (43 pages)
- Dossier Parc Beauchêne (12 pages)
- Dossier lotissement Bonnaude (40 pages)
- Dossier lotissement Coin Joli (24 pages)
- Dossier lotissement Leï Roure (33 pages)
- Dossier lotissement Lou Brès (65 pages)
- Dossier lotissement Préboisé (13 pages)

Archives départementales

- Fonds des délibérations municipales (1930-40)
- Fonds des délibérations municipales (1940-50)
- Fonds des délibérations municipales (1950-60)
- Fonds des délibérations municipales (1960-70)
- Fonds des délibérations municipales (1970-80)
- Fonds des délibérations municipales (1990-2000)

