

La réalisation et l'entretien des abribus ne relèvent pas de la communauté d'agglomération

Lire les conclusions de :

Cathy Schmerber

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 08LY02705 – Communauté d'agglomération d'Annecy – 05 octobre 2010 – C [↗](#)

Arrêt annulé en cassation : CE - 8 octobre 2012 - N° 344742

INDEX

Mots-clés

Communauté d'agglomération, Transports urbains, Abribus, Compétence obligatoire, Compétence de plein droit

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Le Conseil d'Etat juge que s'il résulte des dispositions du I de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales et des articles 27 et suivants de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, codifiés aux articles L. 1214-1 et suivants et L. 1231-1 et suivants du code des transports, la localisation des points d'arrêt des véhicules de transport public de personnes et l'information des usagers sur ces points d'arrêt ainsi que sur les horaires de circulation des véhicules relèvent de la compétence obligatoire et de plein droit de la communauté d'agglomération au titre de sa compétence d'organisation des transports urbains, une telle compétence ne s'étend pas à la réalisation et à l'entretien des éléments de mobilier urbain que constituent les abribus, lesquels ne sont pas des équipements indispensables à l'exécution du service public de transport public.

² Les abribus installés sur le territoire d'une commune à la date de création d'une communauté d'agglomération dont le périmètre inclut cette commune ne sont pas davantage mis à disposition de plein droit de la communauté d'agglomération.

³ Il est en revanche loisible à l'autorité compétente de prévoir, dans les statuts d'une communauté d'agglomération, que celle-ci prendra en charge l'installation et l'entretien des abribus sur le territoire des communes membres.

⁴ *Établissements publics de coopération intercommunale, Questions générales, Communautés d'agglomération, Compétence en matière d'organisation des transports urbains, Portée, Réalisation et entretien des abribus, Exclusion, Eléments mis à disposition de plein droit par les communes à la date de la création de la communauté, Champ, Abribus, Exclusion, Faculté de prévoir, dans les statuts de la communauté, que celle-ci prendra en charge l'installation et l'entretien des abribus, Existence.*

Résumé de l'arrêt de la CAA Lyon : annulé

⁵ Les abribus constituent des équipements affectés aux transports urbains ; leur gestion et leur entretien relèvent donc des compétences obligatoires dévolues aux communautés d'agglomérations, sans qu'y fasse obstacle le principe de spécialité applicable aux établissements publics de coopération intercommunale.

⁶ En vertu de l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales, l'organisation des transports urbains constitue une compétence que les communautés d'agglomération exercent de plein droit au lieu et places des communes membres. La loi n° 082-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, à laquelle renvoie l'article précité, dispose quant à elle : « *Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens. Ces missions sont les suivantes : a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité (...)* ; » En vertu de ces dispositions, les abribus entrent-ils dans le champ de la compétence communautaire en matière de transports urbains ?

⁷ Les abribus « sont destinés aux besoins des usagers » des services de transport et « constituent des équipements affectés à ces transports au sens des dispositions législatives précitées ». En l'espèce, la gestion et l'entretien de ces biens relève des attributions de la Communauté d'Agglomération d'Annecy, et ce même si ses statuts ne le prévoient expressément. Par conséquent, la Communauté d'Annecy ne pouvait rejeter la demande de la commune d'Annecy-le-Vieux tendant à ce qu'elle exerce effectivement la compétence relative aux abribus.

⁸ *135-05-01-06, Collectivités territoriales, Coopération, Etablissements publics de coopération intercommunale, Communautés d'agglomération.*

Conclusions du rapporteur public

Cathy Schmerber

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5794](https://doi.org/10.35562/alyoda.5794)

¹ Dans le cadre du renouvellement de son mobilier urbain, la commune d'Annecy-le-Vieux, a par courrier en date du 11 juillet 2006, fait savoir à la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY qu'elle estimait que cette dernière devait assumer la compétence relative à la gestion et à la prise en charge financière des abribus. Par courrier du 31 juillet 2006, le président de la Communauté d'Agglomération a rejeté cette demande, en faisant valoir que « les communes ont toujours géré ces abris » et qu'il appartenait à la commune d'Annecy-le-Vieux de saisir la juridiction administrative pour faire trancher cette question.

² Après le rejet de son recours gracieux, par une décision du 23 octobre 2006, la commune d'Annecy-le-Vieux s'est donc effectivement tournée vers le juge : la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY relève appel du jugement en date du 8 octobre 2008, par lequel le Tribunal administratif de Grenoble a annulé ses décisions du 31 juillet et du 23 octobre 2006, en tant qu'elles concernent le territoire de la commune d'Annecy-le-Vieux.

³ La COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY soutient, en premier lieu, que les premiers juges ont commis une erreur de droit en considérant que les abribus sont des équipements affectés au transport et se rattachant, de fait, à cette compétence, et qu'ils ont méconnu le principe de spécialité applicable aux établissements publics de coopération intercommunale.

⁴ Aux termes de l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales : « I. - La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 2°) En matière d'aménagement de l'espace communautaire : (...) organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 082-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi (...) ».

⁵ L'article 5 de la loi n° 082-1153 prévoit quant à lui que « Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens. Ces missions sont les suivantes : a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité (...) ».

6 La communauté d'agglomération fait valoir que dès lors que les abribus représentent pour les communes un intérêt qui leur est propre en terme de publicité, de sécurité ou d'esthétisme, ces biens ne peuvent être regardés comme des équipements affectés aux transports urbains au sens des dispositions législatives précitées.

7 La jurisprudence s'est penchée sur les abribus, soit à raison des dommages de travaux publics qu'ils ont pu occasionner, soit pour examiner les procédures de passation des marchés publics les concernant. Jamais à notre connaissance n'a été abordée directement la question de savoir à quelle compétence de telle ou telle collectivité se rattachent ces équipements.

8 Même si l'intérêt communal est indéniable, pour toutes les raisons que met en avant la communauté d'agglomération, les abribus ne peuvent être regardés comme des éléments de mobilier urbain comme les autres, précisément parce que leur usage, leur finalité, est multiple ou mixte. L'affectation de ces équipements au service des usagers des transports urbains nous paraît indiscutable, même si elle n'est pas exclusive, et elle est prime selon nous sur les autres usages, notamment publicitaire.

9 Nous vous proposons donc de considérer que les abribus constituent des équipements affectés aux voyageurs des transports urbains et qu'ils entrent dans le champ d'application de la loi de 1982 et donc des compétences dévolues par référence, aux communautés d'agglomération.

10 L'article 8 des statuts de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY se réfère, au titre de la compétence relative à l'aménagement de l'espace communautaire, aux dispositions précitées du code général des collectivités territoriales : la requérante fait valoir que ses statuts sont muets sur la question des abribus. Toutefois, il nous semble que ces statuts doivent être interprétés de façon aussi large que les dispositions législatives auxquelles ils se réfèrent.

11 Dans ces conditions, et même s'il est évident qu'une telle analyse peut avoir des conséquences pratiques sources de difficultés, nous vous proposons de confirmer les premiers juges lorsqu'ils ont considéré que la gestion et l'entretien des abribus relèvent de la compétence de la communauté d'agglomération, sans méconnaître le principe de spécialité applicable au fonctionnement de cet établissement public de coopération intercommunale.

12 En second lieu, la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY soutient que la compétence de la commune en matière de délivrance d'autorisation d'occupation du domaine public voirie s'oppose à ce qu'elle puisse exercer une compétence en matière d'abribus.

13 Elle rappelle que la jurisprudence administrative que nous évoquions rapidement considère que les contrats de mobiliers urbains constituent des marchés publics assortis d'une autorisation d'occupation du domaine public et qu'à ce titre, ils doivent nécessairement s'accompagner d'une redevance d'occupation domaniale versée à la collectivité contractante. De même, la collectivité contractante peut, s'agissant du mode de financement permettre une exonération de la redevance domaniale en contrepartie des prestations fournies (par exemple CE 4 novembre 2005 n° 247298 et 247299 « Ste Jean-Claude Decaux ») .

14 Citant cet arrêt, la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY relève qu'aucun des juges n'a soulevé d'office le moyen tiré de l'incompétence des communes sur la question des abribus : il nous paraît un peu rapide de tirer, par la voie d'un *a contrario*, de telles conséquences de cette jurisprudence. D'autres décisions se rapportent d'ailleurs à des situations différentes : CE 15 décembre 2008 n° 310380 « Communauté urbaine de Dunkerque - Ville de Dunkerque » (la procédure de passation d'un marché relatif à l'implantation et l'entretien d'abribus, de panneaux d'affichage et de fléchage événementiel avait été lancée par un groupement de commande réunissant les deux collectivités et coordonné par la communauté urbaine) ; CE 6 décembre 1999 n° 196403 « Société Aubettes SA » (le contrat de location-maintenance des abribus a été conclu entre la Société Aubettes et le Conseil général de Seine-et-Marne) .

15 La communauté d'agglomération fait valoir que, se trouvant dans l'impossibilité de délivrer des titres d'occupation du domaine public communal, elle ne peut conclure aucun contrat de mobilier urbain et ne peut recevoir en lieu et place des communes les redevances qui constituent la contrepartie de cette occupation.

16 Il s'agit peut-être de l'une des difficultés pratiques qui pourront se poser, mais d'un strict point de vue juridique, les circonstances que l'implantation d'abribus nécessite des autorisations d'occupation du domaine public, et le cas échéant, le paiement de redevances ne font pas obstacle à l'exercice de cette compétence par la communauté d'agglomération. En l'espèce, aucun élément du dossier ne permet d'ailleurs d'affirmer que la commune s'opposerait à autoriser l'occupation de son domaine public.

17 Par ailleurs, si l'exonération des redevances peut dans certains cas constituer un mode de rémunération des prestations rendues par le cocontractant, elle ne constitue pas le seul mode de rémunération possible : la question de la redevance d'occupation du domaine public constitue ainsi un problème annexe à celui de la détermination, en l'espèce, de l'autorité compétente pour la gestion des abribus. Là encore, elle peut éventuellement engendrer des contentieux entre les

collectivités, tout comme faire l'objet d'une entente et d'arrangements entre elles permettant de concilier l'intérêt des voyageurs et celui des habitants de la commune.

18

En troisième lieu, la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNECY soutient que l'ensemble des communs membres ont exprimé la volonté explicite de conserver la maîtrise de l'implantation des abribus sur leur territoire et la gestion de leurs besoins propres, notamment en termes d'information municipale : toutefois, cette volonté ne ressort pas du dossier et certainement pas de celle d'Annecy-le-Vieux qui a exprimé le souhait inverse.

19

Cet argument nous paraît, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité des décisions en litige, les premiers juges ayant d'ailleurs pris la précaution de préciser que la demande de la commune était légitime, uniquement en ce qui concerne son territoire.

20

Par ces motifs, Nous concluons au rejet de la requête