

N° 440848

**LES SYNDICATS DES COPROPRIÉTAIRES DES RÉSIDENCES LES TERRASSES
DE MEYLAN ET LES BUCLOS**

3^{ème} chambre jugeant seule

**Séance du 15 décembre 2022
Décision du 23 décembre 2022**

Conclusions

M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public

1. La ZAC de « Buclos-Grand-Pré », située sur le territoire de la commune de Meylan (Isère), a été créée en 1973. La commune a conclu avec les constructeurs des contrats de vente des terrains d'assiette des bâtiments et des parkings couverts à construire. Les espaces libres contigus à ces bâtiments, qualifiés de « terrains de référence », sont demeurés la propriété de la commune et ont fait l'objet d'un contrat que les parties ont qualifié de « bail emphytéotique ». Selon les stipulations de ce dernier, la commune s'engageait à procéder à ses frais à l'aménagement des « terrains de référence » et à prendre en charge l'entretien et la conservation de tous les réseaux publics. Les syndicats de copropriétaires de plusieurs résidences, subrogés dans les droits des constructeurs, preneurs à bail des « terrains de référence », ont adressé au président de Grenoble-Alpes Métropole¹ une mise en demeure de procéder aux mesures d'entretien et de conservation des réseaux d'assainissement et d'eaux pluviales implantés sous les terrains contigus aux copropriétés et d'inscrire à l'ordre du jour du prochain conseil communautaire le mandatement de ces dépenses comme des dépenses obligatoires. Ils ont contesté le rejet de cette demande devant le tribunal administratif de Grenoble et lui ont demandé à titre subsidiaire l'indemnisation des préjudices causés par l'entretien anormal des réseaux en question. Le tribunal a rejeté cette demande. Les syndicats des copropriétaires se pourvoient en cassation contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Lyon² a rejeté leur appel contre ce jugement.

2. Le présent litige porte sur l'entretien des réseaux d'assainissement, d'eaux usées et d'eaux pluviales. Vous avez, par ailleurs, refusé d'admettre un

¹ Qui exerce depuis le 1^{er} janvier 2000 en application de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales la compétence en matière d'assainissement et d'eaux pluviales en lieu et place des communes membres, dont celle de Meylan.

² N° 17LY01994.

autre pourvoi³ dirigé contre un autre arrêt de la même cour⁴ statuant sur la prise en charge de l'entretien des réseaux d'eau potable et des chemins piétonniers.

3. À cette occasion, vous n'avez pas douté de la compétence de la juridiction administrative. La demande des syndicats de copropriétaires est fondée, à titre principal, sur les contrats conclus par la commune avec les constructeurs dont vous avez pu estimer qu'il s'agit de contrats administratifs dans la mesure où ils portent notamment sur des dépendances du domaine public : entrent en effet dans le champ des stipulations de ces contrats des espaces de jeux et de détente, propriété de la commune affectée à l'usage direct du public.

En outre, les requérants invoquant l'obligation d'entretien des réseaux publics qui incombe à la commune, vous avez pu lire la décision attaquée comme un refus de réaliser ou de financer des travaux publics et estimer que le litige relevait de la compétence de la juridiction administrative. Il est vrai que le Tribunal des conflits considère qu'un litige né du refus de réaliser ou de financer des travaux de raccordement au réseau public de collecte, lesquels présentent le caractère de travaux publics, relève de la compétence de la juridiction administrative⁵. Et vous pourriez estimer que le présent litige, bien que ne concernant pas des travaux de raccordement, mais d'entretien, doit obéir à la même règle.

Vous pourriez donc, dans le présent litige, confirmer la compétence de la juridiction administrative s'agissant des demandes principales des requérants⁶.

4. Par ailleurs, vous auriez pu douter de la recevabilité du recours des contractants de la commune, ou de ceux qui sont subrogés dans leurs droits et obligations, qui demandent l'annulation d'un refus de la commune d'exécuter

³ N° 440847.

⁴ N° 17LY01995.

⁵ TC, 8 octobre 2018, *Commune de Malroy c/ M. et Mme S...*, n° 4135, B (fichée sur ce point).

⁶ En revanche, les demandes subsidiaires tendant à la réparation des dommages causés par le défaut d'entretien des réseaux d'assainissement relèvent, selon nous, de la compétence du juge judiciaire : en effet, eu égard aux rapports de droit privé nés du contrat qui lie le service public industriel et commercial de l'assainissement à ses usagers, les litiges relatifs aux rapports entre ce service et ses usagers relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire et il n'appartient ainsi qu'à cette juridiction de connaître des litiges relatifs notamment aux dommages causés aux usagers à l'occasion de la fourniture du service, peu important que la cause des dommages réside dans un vice de conception, l'exécution des travaux publics ou l'entretien d'ouvrages publics, ou encore à un refus d'autorisation de raccordement au réseau public (TC, 8 octobre 2018, *Commune de Malroy c/ M. et Mme S...*, n° 4135, préc.).

ses obligations contractuelles. Vous n'ignorez pas, en effet, qu'en principe, une partie à un contrat (non plus qu'un tiers, sauf s'il s'agit à son égard d'un acte détachable⁷) ne peut saisir le juge de conclusions tendant à l'annulation d'une mesure d'exécution du contrat, réserve faite du cas de la résiliation⁸.

Toutefois, vous avez déjà accepté, dans votre décision du 5 février 2020, *Syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets du pays de Caux (SMITVAD)*⁹, de regarder le refus par une personne publique d'exécuter ses obligations contractuelles comme un refus de tirer les conséquences de dispositions législatives lorsque ces dernières mettent à sa charge des obligations que le contrat s'incorpore. La même solution peut prévaloir dans le présent litige : la commune s'était certes engagée par contrat à prendre en charge l'entretien et la conservation de tous les réseaux publics et les requérants lui reprochent de ne pas s'être exécutée, mais l'obligation d'entretien des réseaux publics incombait en tout état de cause à la commune en vertu de l'ancien article 34 du code de la santé publique, applicable à la date de conclusion des contrats (dont la substance est désormais reprise à l'article L. 1331-2 du code) et sur lequel nous reviendrons. Vous pourrez donc regarder la demande des requérants comme dirigée non contre un refus d'exécution d'un contrat, mais comme un refus de tirer les conséquences de ces dispositions législatives. Et vous en déduirez que les conclusions principales des requérants sont recevables.

5. Venons-en aux moyens du pourvoi. Les syndicats de copropriétaires soutiennent, en premier lieu, que la cour a commis une erreur de droit et une erreur de qualification juridique en jugeant que les canalisations litigieuses ne constituaient pas des branchements sous la voie publique incorporés au réseau public en application du code de la santé publique.

5.1. L'ancien article 34 du code de la santé publique dont nous vous parlions à l'instant prévoit que la commune peut exécuter d'office les parties des

⁷ V. s'agissant du refus de mettre fin à l'exécution du contrat : CE Section 30 juin 2017, *Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT)*, n° 398445, concl. Gilles Pellissier, A ; chron. Guillaume Odinet et Sophie Roussel, AJDA 2017, p. 1669.

⁸ CE Sect., 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, n° 304806, p. 117.

⁹ CE 7/2 CHR, 5 février 2020, *Syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets du pays de Caux (SMITVAD)*, n° 433308, B ; rapp. : CE 3/8 CHR, 7 novembre 2019, *Syndicat d'élimination et de valorisation énergétique des déchets de l'estuaire (SEVEDE)*, n° 431146, B.

branchements à un réseau d'assainissement lorsqu'ils sont « *situées sous la voie publique, jusques et y compris le regard le plus proche des limites du domaine public* ». Ces parties de branchements sont incorporées au réseau public, propriété de la commune qui doit en assurer l'entretien. En revanche, selon l'ancien article 35-1 du même code, tous les ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement sont à la charge exclusive des propriétaires. Et vous avez déjà jugé, appliquant ces dispositions, que l'incorporation au réseau public suppose que les parties de branchements concernées soient situées sous la voie publique¹⁰.

Par ailleurs, depuis l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales, la voirie communale a été regroupée en deux catégories : d'une part, les voies communales qui font partie du domaine public communal¹¹, et, d'autre part, les chemins ruraux qui font partie du domaine privé des communes¹². Ces chemins ruraux sont affectés à l'usage du public, mais ne font pas partie du domaine public communal en l'absence d'une décision expresse de classement dans la voirie communale¹³. C'est ce qui résulte de l'article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime¹⁴. Appliquant cet article, le Tribunal des conflits vérifie « l'existence d'une décision de classement du chemin rural comme voie communale, seule mesure de nature à intégrer cette voie dans le domaine public de la commune »¹⁵. En l'absence d'une telle décision de classement, les chemins ruraux font donc partie du domaine privé par détermination de la loi.

5.2. En l'espèce, les chemins piétonniers en sous-sol desquels ont été implantés les réseaux en litige n'ont pas été incorporés dans la voirie

¹⁰ CE, 8 février 2012, *Syndicat intercommunal pour l'assainissement de la région de Villeneuve-Saint-Georges (SIARV)*, n° 333904, concl. V. Daumas, C.

¹¹ Les voies communales comprennent les anciennes voies urbaines situées à l'intérieur des agglomérations (loi de 1884), les anciens chemins vicinaux ordinaires qui sont en état d'entretien (loi du 21 mai 1836) et les anciens chemins ruraux reconnus par une commission départementale et dont le conseil municipal a déclaré l'incorporation dans les voies communales (loi du 20 août 1881). V. Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, LG.D.J., 14^e éd., n° 109.

¹² CE, 20 novembre 1964, *Ville de Carcassonne*, AJDA 1965, p. 183, concl. Bertrand.

¹³ CE 10/1 SSR, 13 mai 1988, *Comité de défense des sites de La Turbie et autres*, n° 72101, C ; Cass. Civ. 3^e, 19 décembre 2001, *Ville de Cannes*, n° 99-21.117, Bull. 2001, III, n° 157, Dr. adm. 2002, n° 66 ; TC, 21 juin 2004, *M. Belin c/ Commune de Vernet-La-Varenne*, n° 3408, C, AJDA 2004, p. 2357.

¹⁴ « *Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune* ».

¹⁵ TC, 21 juin 2004, *M. Belin c/ Commune de Vernet-La-Varenne*, n° 3408, préc.

communale. Ils correspondent donc à des chemins ruraux appartenant au domaine privé de la commune. Cela suffit-il à exclure leur qualification de « voies publiques » dont dépend la réponse que vous apporterez au premier moyen ?

On pourrait en douter, car parmi les « voies n'appartenant pas au domaine public » le titre VI du code de la voirie routière classe, outre les « chemins ruraux », les « voies privées »¹⁶. On pourrait en déduire que s'il existe des voies privées qui se distinguent des chemins ruraux, c'est que ces derniers doivent, *a contrario*, appartenir à la catégorie des voies « publiques ».

Toutefois, à y bien réfléchir, il nous semble que vous ne pouvez retenir une telle interprétation des textes. En effet, si les chemins ruraux sont affectés à l'usage du public, ce qui pourrait inciter à les qualifier de « voies publiques », les « voies privées », contrairement à ce que peut laisser entendre le sens premier des mots, peuvent également être ouvertes à la circulation. L'article L. 162-3 du code de la voirie routière envisage expressément cette éventualité. Si des « voies privées » peuvent être ouvertes à la circulation publique, sans devenir pour autant, à moins d'accepter une contradiction dans les termes, des « voies publiques », la même solution doit prévaloir pour les chemins ruraux qui sont, quant à eux, nécessairement affectés à l'usage du public. Pour donner aux différents textes que nous avons cités leur cohérence d'ensemble, il faut, selon nous, assimiler « voies publiques » et « voies du domaine public » ou « voies du domaine public routier » pour reprendre l'intitulé du titre I^{er} du code de la voirie routière.

Si vous nous suivez, vous jugerez que les chemins ruraux appartenant, par détermination de la loi, au domaine privé de la commune, ils ne peuvent être regardés comme des voies publiques. Et vous en tirerez la conséquence que les réseaux implantés en sous-sol de ces chemins et les branchements qui s'y raccordent ne sont pas « situés sous la voie publique » au sens des dispositions

¹⁶ Dont font notamment parties les « chemins et sentiers d'exploitation » qui se distinguent des chemins ruraux en ce qu'ils servent exclusivement à la desserte des fonds et à leur exploitation (Cass. Civ. 3^e, 3 octobre 2007, *M. et Mme B... c/ M. C...*, n° 06-18.107, Bull. 2007, III, n° 168), c'est-à-dire, en pratique, aux agriculteurs à accéder à leurs terres (N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, 3^e éd., LexisNexis, 2015, n° 262).

de l'ancien article 34 du code de la santé publique que les stipulations des contrats en litige s'incorporent. Par suite, la commune n'avait pas l'obligation d'en assurer l'entretien et la conservation.

5.3. Il est vrai que dans l'arrêt attaqué, la cour affirme à tort que les chemins piétonniers « font partie du domaine public de la commune » et qu'ils « n'ont pas été incorporés dans la voirie communale », alors qu'ils appartiennent ainsi que nous venons de vous le dire aux chemins ruraux et donc à son domaine privé et à l'une des deux catégories de voies composant la voirie communale. Mais vous pourrez redresser l'arrêt de la cour dès lors que cette erreur est demeurée sans incidence sur la solution qu'elle a retenue en estimant que ces chemins ne pouvaient être regardés comme relevant de la voie publique. En considérant que ces motifs erronés de l'arrêt sont superfétatoires, vous pourrez écarter la branche d'erreur de droit du premier moyen et celle d'erreur de qualification juridique qui n'est invoquée que par voie de conséquence.

6. En deuxième lieu, il nous semble que c'est par une appréciation souveraine, non entachée de dénaturation, des faits de l'espèce et des clauses générales applicables aux zones résidentielles incorporées aux contrats que la cour, dont l'arrêt est suffisamment motivé, a jugé que la limite entre la partie privée des branchements, dont la construction et l'entretien incombent en vertu de ces clauses générales à l'aménageur, et la partie publique de ces branchements, se situait au plus près des limites de la voie publique, et non au pied des immeubles. Les éléments du dossier, notamment les plans et photographies, ne sont pas d'une lecture aisée et, eu égard à votre contrôle distancié, nous ne décelons pas d'erreur d'appréciation grossière commise par la cour.

7. En troisième lieu, les syndicats de copropriétaires soutiennent que la cour a inexactement qualifié les faits et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que les canalisations en cause ne présentaient pas d'utilité directe pour les terrains de référence appartenant au domaine public de la commune et ne constituaient donc pas l'accessoire de ce domaine.

7.1. Comme vous le savez, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), la domanialité publique s'étend, en vertu de l'article L. 2111-2 de ce code, à ceux des biens des personnes publiques qui, « *concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* ». L'accessoire d'une dépendance du domaine public est ainsi attiré dans le régime de la domanialité publique par l'effet d'un double critère fonctionnel (le bien « concourt » à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public) et physique (l'accessoire doit être « indissociable » du principal)¹⁷. Les deux conditions doivent être cumulativement réunies.

7.2. Dès lors qu'il s'agit en l'espèce de se prononcer sur le statut de terrains qui ont fait l'objet d'un aménagement en 1973, il faut cependant se référer, non au code, mais à la jurisprudence telle qu'elle s'est efforcée de définir les contours de la domanialité publique par accessoire. Les critères d'indissociabilité physique et du lien fonctionnel énoncés par l'article L. 2111-2 du code figuraient dans la jurisprudence antérieure tout en ayant été « formulés de façon variable par le juge »¹⁸.

Certaines de vos décisions entremêlent les critères physique et fonctionnel, d'autres mettent alternativement l'accent sur l'un de ces deux critères seulement¹⁹ pour conclure à la domanialité publique par accessoire ou au contraire l'exclure. Sans renoncer au lien physique, votre jurisprudence a ménagé une place croissante à la dimension fonctionnelle de l'accessoire d'une dépendance du domaine public²⁰. Vos décisions rendues après le 1^{er} juillet 2006 à propos de biens construits avant cette date tendent, pour d'évidentes raisons de simplicité et de cohérence, à aligner les critères jurisprudentiels d'hier sur les critères légaux d'aujourd'hui²¹ : vous avez ainsi rapproché la jurisprudence de la loi et

¹⁷ R. Victor, concl. sur CE 8/3 CHR, 26 janvier 2018, *Société Var Auto*, n° 409618, B.

¹⁸ Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance créant le CG3P.

¹⁹ Si vous avez considéré qu'une simple contiguïté physique ne suffisait pas à faire entrer un bien accessoire dans la domanialité publique (CE 1^{er} décembre 1978, *Commune de Crissay-sur-Manse*, n° 97563, Rec. T. p. 808), certaines décisions, parmi les plus anciennes, se fondaient uniquement sur le critère d'indissociabilité physique pour conclure à la domanialité publique, sans s'attarder sur l'utilité du bien accessoire (CE, 25 avril 1951, *P...*, n° 98913, Rec. p. 212 : une voûte située sous une gare de chemin de fer en constitue une dépendance ; CE, 28 janvier 1970, *Consorts P-B...*, n° 76557, Rec. p. 58 : domanialité publique d'une dalle surmontant une voûte recouvrant un canal souterrain participant au réseau d'assainissement communal).

²⁰ CE Sect., 17 décembre 1971, *V... et autres*, n° 77103, Rec. p. 782, concl. G. Braibant ; CE 10/2 SSR, 8 août 1990, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Ville de Paris*, n° 66644, Rec. p. 247, concl. P. Frydman.

c'est donc à l'aune des deux critères physique et fonctionnel qu'il faut vous déterminer, sans pour autant vous référer aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques s'agissant de terrains édifiés avant son entrée en vigueur²².

En l'espèce, la cour, se livrant à une appréciation souveraine des faits, non entachée de dénaturation, a estimé que les réseaux d'assainissement et de captage des eaux pluviales ne présentent pas une utilité directe pour les « terrains de référence », appartenant au domaine public, sous lesquels ils sont installés. Le critère fonctionnel n'étant pas satisfait, c'est sans erreur de qualification juridique qu'elle en a déduit que ces réseaux n'étaient pas l'accessoire du domaine public. Vous pourrez donc écarter le moyen.

8. Enfin, vous relèverez que le mémoire présenté par les syndicats de copropriétaires devant la cour, enregistré le 10 janvier 2020, ne comportait pas d'éléments nouveaux utiles à la solution du litige et en déduirez que c'est sans irrégularité que la cour, qui a visé ce mémoire, ne l'a pas communiqué. Vous écarterez ainsi le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 611-1 du code de justice administrative.

9. Et par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi des syndicats des copropriétaires des résidences Les Terrasses de Meylan et Les Buclos et, dans les circonstances de l'espèce, des conclusions présentées par Grenoble-Alpes Métropole au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

²¹ CE Sect. 28 décembre 2009, *Société Brasserie du Théâtre*, n° 290937, Rec. p. 528 ; CE 7/2 SSR, 28 septembre 2011, *J...*, n° 343690, concl. N. Boulouis, C ; CE 8/3 SSR, 13 février 2015, *Voies navigables de France*, n° 370837, concl. B. Bohnert, C ; CE 8/3 SSR, 17 juin 2015, *D...*, n° 382692, concl. N. Escaut, C, AJCT 2015, p. 601.

²² V. p. ex. : CE 8/3 CHR, 26 janvier 2018, *Société Var Auto*, n° 409618, concl. R. Victor, B.