

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,

*Direction des routes et de la circulation routière.
Sous-direction de l'entretien,
de l'équipement et de la réglementation de la voirie.
R/EG. 2.
Sous-direction des investissements.
RIN.*

**CIRCULAIRE N° 74-125 du 25 juillet 1974
relative aux procédures de classement et de
déclassement des autoroutes et des routes
nationales.**

Circulaire abrogée : néant

*Le ministre de l'équipement
à
Messieurs les directeurs départementaux de
l'équipement ;
Messieurs les préfets.*

Deux décrets n° 73-980 et 73-981 du 18 octobre 1973 (*Journal officiel* du 24 octobre) ont abrogé et remplacé différents textes relatifs au classement et au déclassement des autoroutes et des routes nationales. Ils répondent au souci maintes fois exprimé d'alléger et d'harmoniser les procédures.

La présente circulaire a pour objet de commenter les nouvelles dispositions applicables en la matière.

*
* *
*

1. Principes.

1.1. *Le classement* est l'acte administratif qui confère à une route son caractère de voie publique et la soumet au régime juridique du réseau auquel elle se trouve incorporée. Au contraire le déclassement est l'acte administratif qui fait perdre à une route son caractère de voie publique et la soustrait au régime juridique du réseau auquel elle se trouvait incorporée.

Le fait de reconnaître à certains actes la force de produire cet effet n'enlève rien au caractère spécifique de la décision qui doit être détachée de la procédure utilisée. Constaté par exemple qu'un décret de D.U.P. emporte classement d'une voie n'implique nullement que le déclassement ultérieur de celle-ci doit être pris dans la même forme. La remarque trouve son explication dans les développements ci-après.

1.2. Lorsque des voiries locales sont directement concernées, l'avis des collectivités doit être formulé dans un délai maximum de cinq mois à compter du jour de leur consultation. A défaut de réponse dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

La consultation doit être faite par écrit. La lettre doit expressément indiquer que d'une part l'assemblée délibérante dispose, pour se prononcer, de cinq mois courant du jour de réception de la demande et que d'autre part, passé ce délai, son silence vaudra acquiescement.

La preuve doit en effet pouvoir être fournie de l'accomplissement des formalités requises et du point de départ du délai prescrit. Bien que rien ne l'impose, il sera

généralement jugé plus expédient d'envoyer la demande sous pli recommandé avec accusé de réception

1.3. En tant que propriétaires d'un réseau routier les communautés urbaines, les syndicats communautaires d'aménagement et les ensembles urbains doivent être consultés dans les mêmes conditions que les départements et les communes. En revanche et bien que rien ne leur interdise d'exprimer leur opinion, les autres établissements de regroupement communal ne peuvent en aucun cas substituer leur avis à celui de leurs communes membres.

Les termes << collectivités locales >>, sont donc utilisés dans la présente circulaire comme désignant aussi bien les collectivités locales stricto sensu que les établissements publics ou organismes précités.

1.4. Il ne peut être passé outre à un avis défavorable expressément formulé dans le délai prescrit que si trois conditions sont simultanément remplies :

- la décision à prendre doit être consécutive soit à l'ouverture d'une route nouvelle, soit au changement de tracé d'une route existante ;
- elle doit emporter transfert du domaine de l'État dans celui d'une collectivité locale (et non l'inverse) ;
- elle doit être prise en la forme d'un décret en Conseil d'État.

Hors du champ d'application de cette règle, la décision ne peut être imposée que par la loi, en vertu de l'article 34 de la Constitution. Vous ne trouvez mention de cette procédure dans aucun des deux décrets car il n'appartient pas au pouvoir réglementaire de définir ou préciser le domaine de la loi.

1.5. Il est fort rare que dans la pratique une décision de déclassement ne s'accompagne du reclassement de la section de route concernée dans une autre catégorie de voie.

Pour éviter de multiplier les formalités il convient dans cette hypothèse, et chaque fois que cela est possible, de poursuivre simultanément les deux objectifs et de statuer par un seul et même acte pris en la forme du plus élevé dans les conditions qui, pour chaque cas de figure susceptible de se rencontrer, seront précisées dans le développement qui lui est consacré.

1.6. Les décisions qui entraînent des transferts de domanialité entre l'État et les collectivités locales doivent faire l'objet d'un procès-verbal de remise. Ce document, dressé par le service des domaines sur les indications du D.D.E., désigne les dépendances bâties ou non bâties qui, indépendamment de la chaussée, sont comprises dans le transfert. Les dépendances qui ne sont pas une annexe directe ou indirecte de l'emprise sont généralement, mais non obligatoirement, exclues de celui-ci. Il convient donc de déterminer avec soin le sort qui doit être fait aux délaissés, dépôts de matériaux et autres biens immeubles non indispensables à la conservation et à l'exploitation de la route transférée.

1.7. Pour toutes les décisions prises à l'échelon préfectoral vous devez m'adresser une ampliation de l'arrêté intervenu afin de me permettre de tenir régulièrement à jour la consistance du réseau national

1.8. Les dispositions des deux décrets n° 73-980 et n° 73-981 ne font pas obstacle à l'application de certaines

dispositions spéciales qui feront ci-après l'objet d'un développement particulier (*cf. infra* chapitre 4).

2. Autoroutes.

2.1 CLASSEMENT

2.1.1. Procédure.

Le classement ne peut intervenir qu'après une enquête publique.

Cette enquête ne peut être ouverte que sur autorisation expresse de ma part. Elle est conduite dans les conditions définies au titre I du décret n° 59-701 du 6 juin 1959. Mais plusieurs cas doivent être distingués suivant qu'il y a lieu ou non à déclaration d'utilité publique ou que la route à classer appartient ou non à une collectivité locale.

2.1.1.1. Lorsqu'il y a lieu à déclaration d'utilité publique le dossier mis à l'enquête comprend les pièces énumérées à l'article 1^{er} du titre I du décret précité du 6 juin 1959.

Ces pièces doivent être établies conformément aux prescriptions de ma note circulaire R/IN 0 du 18 février 1969.

2.1.1.2. Lorsqu'il n'y a pas lieu à déclaration d'utilité publique, l'enquête publique porte uniquement sur le classement, mais elle est conduite dans les mêmes formes et conditions. La consistance du dossier d'enquêtes en particulier est la même.

2.1.1.3. Lorsque la route à classer appartient à la voirie locale, cette circonstance n'influe en rien sur la distinction ci-dessus. En revanche, les observations éventuellement formulées à l'enquête par la collectivité locale concernée ne suffisent pas à lier la procédure. Celle-ci comporte, sous peine de nullité, consultation de l'assemblée délibérante compétente et enregistrement de son avis ou constatation de son silence suivant les principes sus-exposés.

Le classement s'applique uniquement à la section de route intégrée au tracé de l'autoroute ; en sont donc exclues les modifications à apporter au réseau existant pour rétablir les communications.

2.1.2. Décision.

Le classement est toujours prononcé par décret en Conseil d'État.

Cette règle ne souffre qu'une exception, à vrai dire assez théorique ; celle où le classement porte sur une route appartenant à une collectivité locale et rencontre l'avis défavorable de celle-ci ; il faut, en effet, dans ce cas la sanction du Parlement.

De son côté, la déclaration d'utilité publique des travaux de construction ou d'aménagement d'une autoroute est également prononcée par décret en Conseil d'État (décret n° 72-194 du 29 février 1972, *J.O.* du 12 mars). Il y a dans ce cas confusion des procédures et par le seul effet de son objet le décret déclaratif d'utilité publique confère à la route le statut autoroutier.

Le décret en Conseil d'État prononce donc, suivant les cas, soit l'utilité publique des travaux et par voie de conséquence le classement concomitant de la route comme autoroute, soit uniquement ce classement.

2.2. DÉCLASSEMENT

2.2.1. En vertu des dispositions de l'article 2-II du décret n° 73-980, le déclassement d'une autoroute est prononcé par décret simple. Toutefois, lorsque le déclassement s'accompagne, comme c'est le cas le plus fréquent, d'un reclassement, il est préférable de se conformer à la recommandation énoncée précédemment (*cf.* 1.5) et dont les conditions d'application pour les autoroutes se présentent comme suit :

2.2.2. Le décret qui prononce le déclassement peut prononcer simultanément l'incorporation de la section délaissée soit dans la catégorie des routes nationales, soit dans la voirie d'une collectivité locale, sous réserve dans ce dernier cas que cette collectivité n'ait pas émis un avis défavorable dans le délai requis.

J'insiste sur le fait qu'il ne peut y avoir d'autoroute qu'appartenant au domaine public de l'État. Le transfert d'une autoroute dans le domaine d'une collectivité locale suppose donc son déclassement préalable et son classement comme route nationale. Dès l'intervention du décret pris à cet effet, la situation se ramène à un problème de transfert d'une route nationale dans la voirie locale. Il est donc possible de la régler suivant la procédure applicable en cette circonstance, mais il sera le plus souvent préférable d'inclure la décision dans le décret prononçant le déclassement.

2.2.3. De toute façon un décret simple ne peut en aucun cas conférer à l'autoroute déclassée le caractère de route express puisqu'il faut pour ce faire un décret en Conseil d'État en application des dispositions de la loi n° 69-7 du 3 juin 1969 (*J.O.* du 5 juin 1969). Il ne peut pas davantage passer outre à l'avis d'une collectivité locale dont le domaine se trouverait intéressé. Le transfert par la voie réglementaire ne peut être ici encore imposé que par décret en Conseil d'État si les conditions du 1.4 sont satisfaites. C'est donc un décret en Conseil d'État qui dans ces deux circonstances prononcera, pour des raisons de bonne administration, à la fois le déclassement et le reclassement.

3. Routes nationales.

3.1. CLASSEMENT

Bien qu'établissant des distinctions qui méritent d'être examinées, le décret n° 73-981 permet de poser pour règle générale que, sous réserve des dispositions incluses dans des réglementations particulières, le classement d'une route comme route nationale résulte soit de l'acte déclaratif d'utilité publique, soit d'un arrêté pris par mes soins

3.1.1. *Route nouvelle.*

L'acte qui prononce la déclaration d'utilité publique des travaux de construction d'une route nouvelle emporte classement de cette route, quelle que soit sa longueur, dans la voirie nationale. Le classement résulte donc suivant les cas d'un décret en Conseil d'État, d'un arrêté ministériel ou d'un arrêté préfectoral. Une condition est cependant nécessaire : il faut que tous les actes de la procédure indiquent expressément que le projet concerne une route nationale.

Il convient au surplus d'observer que les terrains acquis à cette occasion par l'État se révèlent souvent excédentaires. La fixation des limites de l'emprise est à différents titres essentielle, ne fût-ce qu'en raison des caractères spécifiques de la domanialité publique, mais qu'elle résulte des plans parcellaires ou d'un plan d'alignement régulièrement établi elle est sans conséquence sur l'appartenance à la catégorie de routes que l'acte de classement se borne à définir.

Si, exceptionnellement, il n'y a pas lieu à déclaration d'utilité publique la situation est résolue dans les conditions du droit commun, c'est-à-dire par un arrêté pris par mes soins.

3.1.2. *Rectification du tracé.*

Les règles relatives à la construction d'une route nouvelle sont *mutatis mutandis* applicables aux travaux d'aménagement d'une route nationale existante et en particulier à ceux de modification localisée de son tracé. Les actes de classement peuvent donc être suivant les circonstances un décret en Conseil d'État, un arrêté ministériel ou un arrêté préfectoral.

3.1.3. *Route appartenant à une collectivité locale*

Aux termes mêmes du décret n° 73-981 le classement dans la voirie nationale d'un chemin départemental ou d'une voie communale est prononcé par un arrêté pris par mes soins lorsque la collectivité locale, dûment consultée, n'a pas dans un délai de cinq mois donné un avis défavorable.

A s'en tenir à la lettre du texte les chemins ruraux sont exclus du champ d'application de cette disposition. En réalité il faut admettre que les termes voies communales ont été utilisés à tort pour ceux de voirie communale et que rien n'interdit d'assujettir ces chemins à la même règle, dès lors que l'accord express ou tacite de la collectivité locale fait la loi des parties.

Bien entendu, en cas d'avis défavorable expressément formulé dans le délai prescrit, le classement dans la voirie nationale d'une route de statut local ne peut être, comme déjà dit, prononcé que par la loi.

3.1.4. *Route existante n'appartenant ni à l'État ni à une collectivité locale.*

Ce cas vise les voies privées, c'est-à-dire appartenant à des personnes physiques ou morales de droit public ou privé autres que les collectivités locales et les voies construites à l'occasion

d'opération d'urbanisme (villes nouvelles, Z.A.C.) sans que leur statut ait été défini. Le classement de ces voies peut être prononcé par un arrêté pris par mes soins à la condition que leur propriétaire ait donné un avis favorable. La règle de l'accord tacite ne peut pas jouer en l'espèce mais, en présence d'un refus, rien n'empêche d'avoir recours dans les conditions habituelles à la procédure de l'expropriation.

3.2. DÉCLASSEMENT

Le déclassement d'une route nationale est, quelle que soit sa longueur, prononcé par un arrêté pris par mes soins. Cette formalité ne me paraît pas toutefois nécessaire lorsque le déclassement est consécutif à un aménagement imposant de recourir à la procédure de l'expropriation et résulte de l'acte déclaratif d'utilité publique.

Comme pour les autoroutes, le déclassement s'accompagne le plus souvent d'un reclassement dans une autre catégorie de voies. C'est donc au niveau de l'acte de reclassement que pour les mêmes raisons se situent les deux décisions quand elles sont simultanées.

3.2.1. *Reclassement dans la voirie locale.*

Lorsque la route à déclasser doit être, en tout ou partie, reclassée dans la voirie départementale ou communale, le même texte prononce chaque fois que cela est possible le déclassement et le reclassement. Un arrêté pris par mes soins suffit si la collectivité locale dont le domaine est concerné n'a pas donné un avis défavorable. Le fait que la route déclassée doive devenir chemin rural est sans influence sur la procédure à cette nuance près que, faute de pouvoir « classer », au sens strict du terme, l'arrêté « transfère dans la voirie communale en tant que chemin rural » la route déclassée.

Dans le cas d'avis défavorable valablement formulé, c'est la solution générale décrite précédemment qui s'applique ; la question est réglée par un décret en Conseil d'État ou, le cas échéant, par la loi (cf. 1.4 ci-dessus).

3.2.2. *Reclassement d'une route à caractère de route express.*

A la différence des autoroutes, les routes express peuvent indistinctement appartenir au domaine public de l'État ou d'une collectivité locale. Le transfert de domanialité n'implique donc pas de formalité particulière et peut très normalement s'effectuer dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire par un arrêté pris par mes soins si, sous son nouveau statut, la route doit conserver son caractère de route express.

Le fait que le décret en Conseil d'État conférant ce caractère soit pris sur le rapport de ministres différents suivant les catégories de route (Équipement pour les routes nationales, Intérieur pour les voiries locales) n'est pas de nature à modifier la procédure sur ce point. Il faut en revanche que la collectivité locale concernée ait expressément accepté que la route reclassée dans son domaine conserve son caractère de route express. L'impossibilité de passer outre, fût-ce par

décret en Conseil d'État, à un avis défavorable ou à un acquiescement tacite découle de cette exigence.

Il s'ensuit que le classement dans la voirie locale d'une route express nationale ne peut être envisagé qu'après retrait de son caractère lorsque la collectivité locale consultée exprime son désaccord ou ne répond pas dans le délai prescrit ; il en est bien entendu de même lorsque plusieurs collectivités locales directement concernées ne parviennent pas à adopter une position commune, ou que la liste des catégories de véhicules ou d'usagers auxquels tout ou partie de la route express sont en permanence interdits doit être modifiée.

La procédure se déroule alors en deux temps : - retrait, après enquête publique, par décret en Conseil d'État du caractère de route express conformément aux dispositions du décret n° 70-759 du 18 août 1970 - classement dans la voirie locale dans les conditions et suivant les règles sus-exposées. Rien n'empêche cependant et il sera même jugé le plus souvent plus expédient, que le décret en Conseil d'État prononce dans le même temps le reclassement.

4. Procédures spéciales.

Le décret n° 73-981 énumère dans son article 5 deux séries de textes au titre desquels il précise que ses propres dispositions soit ne font pas obstacle à leur application, soit ne s'appliquent pas dans les circonstances qu'ils visent.

4.1 PREMIÈRE SÉRIE

Il s'agit d'une part de l'article 15 du décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme et d'autre part de l'article 31 du décret n° 70-1016 du 28 octobre 1970 relatif aux plans d'occupation des sols (1). L'approbation des plans dispense de l'enquête publique préalable aux classements et déclassement des voies et places publiques qu'ils prévoient et dont ils précisent le régime juridique. Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, le préfet peut en effet prescrire une enquête publique qui porte à la fois sur le plan et sur la déclaration d'utilité publique de tout ou partie des opérations prévues par ce plan. L'approbation du plan résulte suivant les circonstances identiques prévues par les deux textes d'un arrêté préfectoral, d'un arrêté interministériel ou d'un décret en Conseil d'État.

Cette observation relative aux modalités d'approbation explique pourquoi le décret n° 73-980 se différencie à cet égard du décret n° 73-981. Alors qu'il faut un décret en Conseil d'État pour classer une autoroute, les cas d'approbation des plans à ce niveau demeurent limités. Mais le silence du texte n'empêche nullement, lorsqu'ils se présentent et que l'enquête publique a été conduite en conséquence, que le même acte prononce sur ce point comme sur toute autre mesure nécessitant un décret en Conseil d'État (octroi par exemple du caractère de route express).

Ces dispositions constituent moins des dérogations aux règles générales exposées qu'une possibilité d'allègement des formalités par insertion des décisions dans des procédures d'urbanisme.

4.2. SECONDE SÉRIE

L'article 5 du décret fait également allusion à l'article 78-2 du code de l'urbanisme et de l'habitation (2). L'originalité essentielle de la procédure instituée par cet article et les textes pris pour son application réside dans le fait que les transferts domaniaux sont toujours décidés par décret en Conseil d'État et ne peuvent tout aussi bien s'effectuer au profit qu'au détriment de la collectivité locale concernée. A l'encontre des principes sus-énoncés il peut y avoir transfert d'office dans le domaine de celle-ci alors même que la décision ne serait pas consécutive à l'ouverture d'une route nouvelle ou au changement de tracé d'une route existante. C'est également le seul cas d'une possibilité de dépossession d'office opérée contre son gré autrement que par la loi.

Les deux autres textes cités par le décret n° 73-981 recouvrent des situations tout à fait exceptionnelles et circonstanciées qui ne paraissent pas mériter de commentaires. Il s'agit de l'article 9 (§ 2) de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 qui vise à faciliter la redistribution des réseaux routiers à l'intérieur des communautés urbaines et de l'article 66 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 qui autorise le transfert des routes nationales secondaires dans la voirie départementale.

On conçoit aisément ici encore pourquoi le décret relatif aux autoroutes n'en ait pas fait mention.

(1) Cet article a été depuis lors repris dans le code de l'urbanisme (décret n° 73-1022 du 8 novembre 1973) sous le numéro R. 123-33.

(2) Cet article a été depuis lors repris dans le code de l'urbanisme (article 318-1 et suivants).

5. Opérations consécutives à un déclassement sans reclassement.

Le terrain déclassé qui n'est pas reclassé ou incorporé dans la voirie d'une collectivité locale tombe dans le domaine privé de l'État. Il est à cet effet remis au service des domaines. Cette remise est, conformément aux dispositions de l'article R. 89 du code du domaine de l'État constatée par un procès-verbal établi par le représentant qualifié du service des domaines et par le préfet ou sur délégation de celui-ci par le directeur départemental de l'équipement. Cette délégation de pouvoir est vivement recommandée (cf. article 1^{er} du décret n° 64-607 du 24 juin 1964 et annexe III de ma circulaire n° 39 du 11 juillet 1964). Il est rappelé toutefois que le D.D.E. ne peut procéder à la remise des terrains sans avoir au préalable recueilli l'adhésion de l'inspecteur général de la circonscription concernée (cf. article 2-F de mon arrêté du 4 avril 1948).

Ainsi que le rappelle l'article 6 du décret n° 73-981 lors de la remise du délaissé, une bande de terrain peut être réservée pour la desserte des propriétés riveraines. Cette faculté résulte des dispositions des articles 3 et 4 de la loi du 24 mai 1842. Bien que non visé par le décret n° 73-980 ce texte est d'application générale et peut être, à l'occasion, utilisé lors du déclassement d'une autoroute non assorti d'un reclassement. La bande de terrain ainsi réservée constitue un chemin d'exploitation soumis aux dispositions du chapitre III du titre II du code rural.

La partie restante du terrain peut être, à l'initiative du service des domaines, soit affectée à un autre département ministériel dans le cadre des dispositions des articles R. 82 et R. 83 du code du domaine de l'État, soit aliénée suivant les règles fixées par ce code, dans le

respect du droit de préemption dont bénéficient les propriétaires riverains.

Ces quelques remarques ne visent pas à trancher la question de l'utilisation des délaissés, mais simplement à rappeler certains points de procédure consécutifs à une décision de déclassement. Il est, en effet, hors du propos de la présente circulaire de traiter de l'usage à faire des terrains rendus disponibles. J'insiste néanmoins sur l'intérêt que ces terrains présentent pour la mise en œuvre d'une politique rationnelle d'exploitation du réseau et vous renvoie à ce sujet à ma lettre circulaire du 28 juillet 1967 et aux circulaires ultérieures sur << l'Équipement de la route >>.

6. Etablissement des dossiers.

Lorsque les décisions de classement ou de déclassement doivent être prises après instruction par l'administration centrale, la composition du dossier que vous avez à m'adresser varie suivant la nature et l'importance de la décision à intervenir. Il doit en principe comprendre :

- un rapport circonstancié ;
- un plan de situation ;
- un plan très précis à petite échelle (de 1/1 000 à 1/5 000) des sections à classer et à déclasser, avec les P.K. correspondants, teintées de couleurs différentes ; les sections à remettre au service des domaines pour aliénation doivent y être explicitement indiquées ;
- le cas échéant, la ou les délibérations des assemblées délibérante des collectivités locales directement concernées ou, à défaut, les pièces justifiant que les formalités relatives à la consultation de ces collectivités ont été correctement accomplies ;
- quand il y a eu enquête publique, le dossier de celle-ci.

Il va de soi que lorsque diverses sections d'une même route font simultanément l'objet de décisions de nature différente, il n'y a lieu de constituer qu'un seul dossier mais en l'adaptant aux circonstances de l'affaire de manière à en faciliter l'instruction.

Par délégation :

Le directeur des routes et de la circulation routière,
MICHEL FÈVE.