

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

**Les syndicats d'assainissement de voies privées :
une figure juridique originale dans le paysage
des associations syndicales de propriétaires**

Laurent IZAC

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Les syndicats d'assainissement de voies privées : une figure juridique originale dans le paysage des associations syndicales de propriétaires

Laurent IZAC
Maître de conférences en droit privé
à l'Université Toulouse 1 Capitole
IEJUC

Lorsque l'on évoque le droit associatif et son corolaire de liberté, on songe immédiatement à la loi éponyme de 1901. Adoptée après d'âpres débats parlementaires, la loi Waldeck-Rousseau offre aujourd'hui encore le réceptacle juridique de nombre d'organismes dont l'activité non-lucrative couvre un panel si large qu'il accueille aussi bien l'amicale bouliste, le club local de rugby ou de philatélie que d'importantes structures œuvrant dans le secteur sanitaire et social. Mais la forme associative peut aussi défendre des intérêts catégoriels ou mêmes proprement privés comme ceux de propriétaires fonciers. C'est dans cette perspective que dès 1865 était adoptée la loi du 21 juin relative aux associations syndicales. Aujourd'hui abrogée¹ et remplacée par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004² relative aux associations syndicales de propriétaires, ce texte en fixait la réglementation au moyen de la distinction entre association syndicale libre et association syndicale agréée.

C'est en parallèle de ce statut général qu'est adoptée la loi du 22 juillet 1912 relative à l'assainissement des voies privées.

Ce texte pose un principe de soumission des voies privées aux mêmes exigences de salubrité et d'assainissement que les voies publiques. Dans son art. 1^{er}, il décide que « *les lois et règlements relatifs à l'hygiène des voies publiques et des maisons riveraines à ces voies sont applicables aux voies privées, notamment en ce qui concerne l'écoulement des eaux usées et des vidanges et l'alimentation en eau. Toutes les parties d'une voie privée dans laquelle doit être établie un égout ou*

¹ Hormis en ce qui concerne la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie

² Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, prise en application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Ratifiée par l'art. 78-XXX de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

une canalisation d'eaux sont grevées d'une servitude légale à cet effet »³. Au travers de cette servitude administrative se manifestait ainsi un premier niveau de réponse des pouvoirs publics face à l'existence de ruelles privées insalubres mais également de voiries d'accès régulièrement inachevées à l'occasion d'opérations de lotissement présentant un caractère défectueux^{4 5}.

Mais, dans nombre de cas, se contenter de poser cette exigence aurait été largement insuffisant face à la fréquence des situations de voiries placées en situation d'indivision. Appartenant à plusieurs propriétaires, ces voiries seraient bien souvent demeurées en piètre état en raison de l'inorganisation structurelle qui caractérise le droit de l'indivision telle que la conçoit classiquement le code civil et qui était alors en vigueur⁶. L'inertie des protagonistes alliée à l'absence de processus décisionnel aurait, de fait, conduit à considérablement entraver la volonté des pouvoirs publics d'obtenir l'assainissement de ces voiries insalubres.

C'est pour cette raison que ce même texte organise la mise en œuvre de cette volonté publique grâce à l'instauration d'une structure juridique ad hoc : une association syndicale regroupant les propriétaires riverains. Ainsi apparaissaient déjà, au côté du statut général des associations syndicales de propriétaires, un droit spécial destiné à organiser collectivement l'assainissement des voies privées. Assez modeste dans son ampleur et demeuré très longtemps inchangé, ce dispositif comportant un peu plus d'une quinzaine d'article n'a pas été remis en cause à l'occasion de la réforme réalisée par l'ordonnance de 2004. Bien au contraire, cette dernière lui a alloué deux articles supplémentaires destinés à organiser les conditions de la liquidation d'un syndicat d'assainissement de voies privées.

La persistance au sein de notre droit positif de ce régime spécifique attire ainsi l'attention tandis qu'il interroge le droit commun des syndicats de propriétaires. En effet, si le législateur n'a pas jugé bon de l'abroger alors qu'il procédait à la refonte générale du droit des associations syndicales de propriétaires, c'est sans aucun doute qu'il a estimé que ce dispositif était encore aujourd'hui à même de rendre quelques services.

³ L'art. 1^{er} de la loi de 1912 ayant été abrogé par la loi du 22 juin 1989 relative au code de la voirie routière, ces dispositions sont aujourd'hui reprises à l'art. L. 162-6 dudit code.

⁴ Il faut attendre les lois « *Cornudet* » du 14 mars 1919 (art. 8 et 11) et du 22 juillet 1924 (art. 2 al. 3 et 4, art. 11 à 16 nouveaux) pour que les opérations de lotissement fassent pour la première fois l'objet d'une législation propre. Sur le contexte de l'époque et l'évolution postérieure, voir Michel Lacave, *Esquisse d'une histoire du droit des lotissements en France*, Ville en parallèle, numéro 14, juin 1989, éd. Persée, p. 26 s.

⁵ Pour des illustrations du recours à la technique de l'association syndicale autorisée dans le but de remédier à un lotissement inachevé, voir : CE, 25 janvier 1937, *Dubois*, Recueil Lebon p. 96 ; CE, 3 avril 1940, *Association syndicale « Les châtaigniers de Grosbois »*, Recueil Lebon p. 120 ; CE, 19 juillet 1948, *Borgella*, S. 1949.3.57.

⁶ Jusqu'à la loi du 31 décembre 1976, le code civil n'envisage le droit de l'indivision que par le seul prisme du partage de la chose indivise.

Cette utilité mérite d'être explicitée (I). Cela d'autant plus que le procédé du syndicat d'assainissement de voies privées présente une certaine originalité (II).

I. UTILITE

La nécessité d'assurer l'assainissement des constructions nouvelles⁷ et plus largement leur parfait raccordement aux réseaux publics est très largement prise en considération par notre droit positif.

C'est ainsi notamment qu'à l'occasion d'une demande d'autorisation d'urbanisme, tel qu'un permis d'aménager, la loi impose au pétitionnaire que soient intégrées dans son projet les infrastructures nécessaires. Outre plusieurs dispositions du RNU⁸, le code de l'urbanisme prévoit que le plan local d'urbanisme définisse les conditions de raccordement aux voies et réseaux d'assainissement^{9 10}.

Bien plus, le pétitionnaire doit également définir la structure juridique qui sera par la suite chargée de gérer lesdits équipements collectifs¹¹. Or, cette structure sera généralement une association syndicale libre à laquelle adhéreront l'ensemble des co-lotis à l'occasion de la conclusion de l'acte d'achat. Cette exigence sera écartée si les équipements communs doivent faire l'objet d'une convention de transfert au profit de la commune ou de l'EPCI compétent.

De la sorte, la loi impose la réalisation des équipements communs nécessaires, dont ceux qui participent à l'assainissement, mais aussi la mise en place d'une structure de gestion dès lors que la voirie en cause a vocation à demeurer privée. Au travers de ce dispositif, on peut espérer éviter les difficultés ultérieures liées à l'entretien de la voirie et du système de raccordement au réseau d'assainissement collectif.

Mais *quid* des situations existantes dans lesquelles on se trouverait confronté à une voirie insalubre ne disposant pas de structure juridique qui doive en répondre ?

⁷ S'agissant des constructions anciennes, l'art. L. 1331-1 CSP impose une obligation de raccordement dans le délai de 2 ans à compter de la réalisation d'un réseau public susceptible d'être accessible, soit directement, soit par l'intermédiaire de voiries privées ou de servitudes de passage. Des exonérations et délais pouvant être accordés par l'autorité municipale.

⁸ Outre l'art. R. 111-2 C. urb., il faut citer l'art. R. 111-8 C. urb. qui impose explicitement l'obligation d'assurer la desserte en eau potable mais aussi la collecte des eaux domestiques usées ainsi que des eaux pluviales et de ruissellement. Certes, ce texte n'est pas d'ordre public et n'est donc pas applicable en cas de réglementation locale de l'urbanisme. Mais c'est alors parce que cette dernière prendra le soin d'en définir très exactement les contours.

⁹ L'art. L. 123-1-5 IV 2° C. urb. dispose que les communes peuvent 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 même texte, se référant aux dispositions de l'art. L. 2224-10 CGCT, prévoit également la possibilité de délimiter les zones soumises à un principe d'assainissement collectif.

¹⁰ Pour ce qui est de la mise en place du réseau public d'assainissement, l'art. L. 1331-13 CSP prend le soin d'imposer aux communes littorales sa réalisation comme préalable indispensable à l'urbanisation de zones nouvelles.

¹¹ Art. R 442-7 C. urb.

Tout d'abord, on peut difficilement songer à faire supporter à la collectivité publique les frais de cet assainissement.

Ensuite et surtout, l'écueil majeur réside dans l'instrument juridique dont pourrait user cette dernière pour intervenir.

En effet, en présence d'un immeuble insalubre ou d'une construction menaçant de s'effondrer, la loi offre à la puissance publique la faculté d'user d'un arrêté d'insalubrité ou d'un arrêté de péril. L'un comme l'autre définissent une solution d'autorité permettant de mettre un terme à la situation. Ainsi, s'il peut être remédié à l'insalubrité, le préfet prescrit les mesures adéquates, lesquelles peuvent être assorties d'une astreinte allant jusqu'à 1.000 euros par jour de retard et accompagnées d'une interdiction temporaire d'habiter. Si la mesure ne suffit pas, la carence du propriétaire concerné peut, après mise en demeure restée infructueuse, donner lieu à des mesures d'exécution d'office par le préfet ou le maire. Cela aux frais du ou des propriétaires concernés. Si l'insalubrité est irrémédiable, une interdiction définitive d'habiter peut être ordonnée par le préfet.

Il va de soi que, si l'immeuble insalubre est composé de différents logements appartements à des propriétaires distincts, l'absence de syndic de copropriété peut constituer un obstacle. Mais la désignation d'un administrateur provisoire par ordonnance du président du tribunal judiciaire peut être demandée par toute personne intéressée^{12 13}. Ce qui permettra notamment au procureur de la République de solliciter une telle mesure.

Ainsi, c'est l'existence d'une structure juridique devant répondre de l'insalubrité qui permettra qu'elle puisse être actionnée. Et, si besoin, des sanctions pénales¹⁴ pourront être prononcées.

Pour ce qui est de la voirie, rien de tel.

Certes, il convient de rappeler que les dispositions de l'art. L. 1331-26 du code de la santé publique relative à l'insalubrité sont très larges et visent ainsi toute situation où « *un immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'ilots constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins* ». Le domaine de l'arrêté d'insalubrité ne se limite

¹² Art. 47 du décret n°67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

¹³ On pourra utilement consulter à ce sujet la circulaire du 8 février 2019 relative au renforcement et à la coordination de la lutte contre l'habitat indigne. <http://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44384>

¹⁴ Art. 1337-4 CSP.

donc pas aux seules constructions. Mais les mesures prescrites à ce titre pourront alors se heurter à la vacuité de structure juridique à laquelle adresser utilement l'injonction administrative.

C'est justement le rôle des dispositions de la loi du 22 juillet 1912 relative à l'assainissement des voies privées.

Son article deux permet au maire, ou à défaut au préfet, d'enjoindre aux propriétaires de toute voie privée ainsi qu'aux propriétaires des immeubles riverains de se constituer en syndicat et de désigner un syndic chargé d'assurer l'exécution de tous travaux intéressant la voie, de même que de pourvoir à son entretien et à sa gestion. A défaut d'y satisfaire dans le délai d'un mois, le syndicat pourra être constitué d'office et son syndic désigné par le président du tribunal judiciaire saisi par l'autorité administrative. Pareillement, si le syndicat est bien constitué mais que les travaux prescrits ne sont pas entrepris, un syndic pourra être désigné en justice.

Dans un cas comme dans l'autre, ce syndic judiciaire exercera ses attributions jusqu'à l'achèvement des travaux prescrits. Et ces derniers seront définis selon les mêmes règles que celles qui président aux mesures ordonnées par un arrêté d'insalubrité.

Outre la création de cette structure juridique chargée de réaliser les travaux d'assainissement, le dispositif prévu par la loi de 1912 s'avère particulièrement efficace grâce à quatre mécanismes complémentaires destinés à vaincre la mauvaise volonté ou l'inertie des propriétaires privés. Une mauvaise volonté ou une inertie qui ont été justement à l'origine de l'injonction administrative.

En premier lieu, la contribution aux dépenses est définie pour chaque membre du syndicat en fonction de l'intérêt que présentent pour lui les travaux nécessaires à l'assainissement de la voirie¹⁵ tandis que la contestation éventuelle de cette répartition préparée par le syndic sera de la compétence du tribunal administratif¹⁶.

En deuxième lieu, le syndic peut, après avoir recueilli l'avis de l'assemblée générale et obtenu l'autorisation du préfet, contracter un emprunt destiné à financer les travaux prescrits par l'autorité administrative. Cette mesure, permettant d'assurer le financement des travaux dès lors que les propriétaires concernés ne disposent pas des liquidités suffisantes, est d'autant plus importante au regard de l'obligation à la dette applicable aux membres du syndicat.

¹⁵ Art. 7 de la loi de 1912. Cette disposition, présente dès l'origine dans la loi de 1912, offre une intéressante préfiguration du critère de l'utilité qui ne sera introduit dans le statut de la copropriété qu'à l'occasion de la loi de 1965.

¹⁶ Art. 8 al. 3 de la loi de 1912.

En troisième lieu, l'art. 11 al. 2 de la loi de 1912 instaure en effet une règle originale permettant de solliciter les autres membres en cas d'insolvabilité de certains d'entre eux. En vertu de ce texte, instaurant une sorte de solidarité mutualisée, la créance du syndicat demeurée impayée peut être recouvrée auprès de chacun de ses membres solvables mais en proportion de sa part contributive dans les dépenses. En d'autres termes, la charge de la dette du débiteur impécunieux est partagée entre les autres membres du syndicat en proportion de leurs parts respectives dans le financement des travaux¹⁷.

En quatrième et dernier lieu, c'est un recouvrement public des sommes dues par les membres du syndicat qui est instauré par l'art. 11 précité. Etant précisé que la perception des fonds pour le compte du syndicat sera assurée par un receveur pris en la personne du receveur municipal de la commune¹⁸.

Il faut enfin évoquer le fait que le devis relatif à l'exécution des mesures d'assainissement ordonnées par l'autorité administrative doit être approuvé par l'assemblée générale des propriétaires membres du syndicat¹⁹. Si cette exigence est parfaitement logique au regard de la dynamique qu'entend initier le législateur – puisqu'il s'agit que les riverains et propriétaires concernés prennent (enfin) les choses en main – elle peut conduire à un rejet du devis présenté par le syndic.

Mais cette éventualité, expressément prévue par le second alinéa de l'art. 6 de la loi de 1912, ne constitue cependant pas un obstacle puisqu'en pareil cas le préfet pourra mettre en demeure le syndicat de prendre les mesures adéquates sous peine de faire procéder d'office aux travaux nécessaires²⁰. En effet, ayant obtenu la création d'une structure juridique responsable de l'assainissement, l'autorité administrative pourra exercer contre elles les mesures de contrainte prévues au titre d'un arrêté d'insalubrité.

¹⁷ Le mécanisme est directement comparable à celui rencontré lors d'un recours en contribution entre cofidélusaires solidaires. Réserve faite qu'il s'applique dès le stade de l'obligation à la dette. D'où l'emploi de l'expression « solidarité mutualisée ». L'art. 11 al.2 *in fine* réservant un recours contre le débiteur pour le compte duquel le paiement a été réalisé.

¹⁸ Art. 15 de la loi de 1912.

¹⁹ La majorité requise étant celle des 2/3 prévue par l'art. 14 de l'ordonnance de 2004 (art. 6 de la loi de 1912). Pour plus de détail, voir la note de bas de page n°23.

²⁰ Art. 1331-26-1 al. 4 CSP.

II. ORIGINALITE

Les syndicats d'assainissement de voies privés, tels qu'ils sont prévus par la loi du 22 juillet 1912, échappent par principe au droit commun des associations syndicales de propriétaires.

En effet, à la différence d'associations syndicales particulières, telles que par exemple les associations foncières urbaines ou les associations foncières agricoles²¹, structures obéissant au régime instauré par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et son décret d'application du 3 mai 2006 sous réserve de dispositions dérogatoires qui leur sont propres, les syndicats d'assainissement de voies privés ne sont soumis à ces mêmes règles que dans les cas où la loi de 1912 le prévoit expressément. C'est donc une logique inverse qui les caractérise puisqu'en ce qui les concerne l'ordonnance de 2004 n'a qu'une compétence d'exception et non de principe.

Cette autonomie du régime juridique applicable aux syndicats d'assainissement des voies privés ne signifie pas pour autant une totale indifférence. Du moins, en apparence. En effet, à la suite de l'injonction administrative prévue par l'art. 2 de la loi de 1912, il appartient aux propriétaires concernés de se constituer en syndicat. Pareille référence semble logiquement renvoyer à la création d'une association syndicale libre telle qu'elle est conçue par l'ordonnance de 2004²², à condition cependant que la décision soit unanime. Ainsi, l'art. 3 de la loi de 1912, envisageant l'hypothèse où seule une majorité des 2/3 pourrait être réunie²³, décide que celle-ci sera suffisante. Ce qui paraît alors constituer un renvoi implicite à l'association syndicale agréée.

Mais il faut se garder d'un tel raisonnement parce que les références à l'ordonnance de 2004 demeurent par définition trop limitées pour qu'un parallèle aussi systématique puisse être retenu. En effet, contrairement à ce qu'une lecture superficielle du texte pourrait laisser croire, loin de s'appuyer sur la distinction association syndicale libre / association syndicale agréée, la loi de 1912 institue une

²¹ Outre celles-ci, qui sont respectivement prévues par les art. L 322-1 C. urb. et L 136-1 C. rur., on peut citer les associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier (art. L. 133-1 C. rur.), les associations foncières pastorales (art. L 135-1 C. rur.), les associations syndicales de gestion forestière et de protection des peuplements forestiers contre les dégâts dus au gibier (art. L 247-1 C. for.) et les associations syndicales de lutte contre les incendies de forêts (art. R 321-7 C. for.)

²² Selon un auteur (G. Liet-Veaux, note sous CE, 2e et 6e s.-sect., 13 avril 1983, req. n° 28444 ; *Walter* in JCP éd. N. du 15 novembre 1985, n°101206), la pratique administrative nous enseigne même un certain libéralisme puisque la ville de Paris admettrait que la structure visée par la loi de 1912 puisse être constituée sous la forme d'une simple association soumise à la loi de 1901 ou d'une société civile. Nous ne sommes pas certains que cette pratique soit bien conforme aux exigences de la loi et qu'elle soit encore d'actualité.

²³ La majorité des 2/3 telle qu'elle est définie par l'art. 14 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 vise « la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés ou les deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des propriétés ».

seule et même forme juridique *sui generis*. Et c'est très précisément dans l'autonomie de son régime juridique que l'originalité du syndicat d'assainissement de voies privées puise ses sources.

Cette originalité se manifeste tout d'abord au travers de plusieurs mécanismes que nous avons déjà évoqués.

Ainsi en va-t-il de l'obligation à la dette pesant sur les membres du syndicat d'assainissement alors que tel n'est pas le cas s'agissant d'une association syndicale libre²⁴. Il en va de même de la compétence du juge administratif en matière de contestation relative à la répartition de la contribution aux dépenses du syndicat d'assainissement. Un tel contentieux appartenant au juge judiciaire lorsqu'il est relatif à une association syndicale libre régie par l'ordonnance de 2004.

Pareillement, si une association syndicale libre peut contracter un emprunt²⁵, c'est sur la décision de ses membres²⁶. Rien de tel pour le syndicat d'assainissement puisque, si le syndic doit certes recueillir l'avis de ses membres, c'est le préfet qui peut autoriser ce dernier à conclure un emprunt. Cette tutelle administrative quant aux pouvoirs du syndic²⁷ interroge à nouveau sur la nature du syndicat d'assainissement.

Mais c'est sans doute le principe du recouvrement public de la contribution aux charges du syndicat d'assainissement qui constitue une marque d'originalité toute particulière puisqu'il est identique à celui applicable aux associations syndicales agréées²⁸.

Cette originalité se manifeste ensuite quant à la nature juridique du syndicat. En effet, s'il ne fait nul doute qu'une association syndicale libre constitue une personne morale de droit privé²⁹, la question se pose en revanche pour le syndicat d'assainissement de voies privées y compris, lorsqu'à la suite de l'injonction administrative, il a été constitué par décision unanime de ses membres³⁰. Appartient-il encore à la catégorie des personnes privées ?

²⁴ Cass. Civ.(3^e), 12 juin 2002, Bull. III n°134. L'arrêt est certes rendu sous l'empire de la loi du 21 juin 1865 mais les visas qu'il comporte renvoient à des dispositions dont le contenu est demeuré inchangé sur le fond à la suite de la réforme opérée par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004.

²⁵ Le principe de la capacité à emprunter est posé par l'art. 5 de l'ordonnance de 2004.

²⁶ A la majorité prévue par les statuts.

²⁷ On relèvera que la compétence du juge administratif en cas de contestation quant à la répartition de la charge des dépenses vise également les pouvoirs du syndic puisque c'est lui qui est à l'origine de ladite répartition.

²⁸ Art. 34 de l'ordonnance de 2004.

²⁹ Art. 2 al. 2 de l'ordonnance de 2004.

³⁰ Cette unanimité n'est pas exigée par la loi de 1912 qui, au contraire, prévoit dans son art. 3 que la majorité requise pour la création d'une association syndicale agréée est suffisante. Il convient d'être attentif au fait que cet emprunt technique ne signifie pas que, selon la majorité obtenue, on se trouvera en présence d'une ASL ou d'une ASA. Comme nous l'avons déjà évoqué, en toute hypothèse, il y aura création d'une forme juridique *sui generis* : un syndicat d'assainissement obéissant au régime juridique original institué par la loi de 1912.

Confronté très indirectement à cette question, la Cour de cassation a eu l'occasion de décider que « l'ouverture à la circulation publique d'une voie privée n'en modifie pas le caractère et ne saurait suffire à conférer, au syndicat de propriétaires de la voie, le caractère d'association syndicale autorisée, personne morale de droit public »³¹. Mais, outre le fait que cette décision vise la situation d'un syndicat de copropriété (dont on ignore l'origine tandis que rien ne laisse à penser qu'il résultait d'une injonction administrative), elle porte sur les conséquences de l'ouverture au public d'une voie privée quant à la nature juridique de la personne de son propriétaire. La réponse ainsi apportée ne souffre guère de contestation³² et l'enseignement qu'on peut en retirer est donc peu concluant au regard de la question qui nous intéresse.

Or, le Conseil d'Etat, quant à lui confronté explicitement à la qualification juridique du syndicat d'assainissement de voies privées, a pu décider qu'il relevait du droit public. Dans un premier arrêt rendu le 29 avril 1977³³, il a considéré qu'il était compétent pour statuer sur la régularité de la désignation du syndic par l'assemblée générale des membres du syndicat d'assainissement. Ce qui laisse entendre que ce dernier présentait la qualité de personne publique. C'est cette qualification qui est directement reprise et affirmée par un arrêt du 13 avril 1983³⁴. Décision aux termes de laquelle le Conseil d'Etat considère qu'un syndicat de propriétaires constitué sur injonction de l'administration – conformément aux dispositions de la loi du 22 juillet 1912 – pour assainir et entretenir une voirie privée a le caractère d'un établissement public³⁵ (administratif). Critiqué par un auteur³⁶ qui y voit une décision d'espèce, l'arrêt n'en est pas moins rendu sur évocation et mentionné au Recueil.

Il est vrai que la décision peut paraître hardie, que le régime juridique applicable au syndicat d'assainissement de voies privées comporte au moins une disposition de droit privé³⁷ tandis que l'ordonnance de 2004³⁸ prévoit expressément que les associations syndicales libres sont des personnes morales de droit privé.

³¹ Cass. Civ. (1^e), 21 janvier 1975, Bull. I n°24.

³² Le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de décider que l'ouverture au public d'une voie privée ne saurait suffire à en changer la nature privée et à la faire entrer dans le domaine public (CE, 21 janvier 1964, *Ville de Brive* ; plus récemment : CE, 15 février 1989, *Commune de Mouvaux*, arrêt n° 71992, inédit au recueil Lebon).

³³ CE, 29 avril 1977, *Association syndicale libre des propriétaires de la Villa Mulhouse*, arrêt n° 95227, Recueil Lebon 1977 p. 194, D. 1978 jurispr. p. 226 note G. Bagot.

³⁴ CE, 13 avril 1983, arrêt n°2844, *Walter*, mentionné au recueil Lebon, JCP éd. N, II p. 250 obs. crit. G. Liet-Veaux.

³⁵ Le Conseil d'Etat mettant en avant que le syndicat « *nonobstant l'absence d'une approbation ou d'une autorisation administrative dont l'intervention n'est prévue par aucune disposition législative ou réglementaire* » a été constitué « *à la suite et pour l'exécution de l'injonction préfectorale* » (c'est nous qui soulignons).

³⁶ G. Liet-Veaux, *préc.*

³⁷ La compétence du président du tribunal judiciaire pour désigner le syndic en cas de carence de l'assemblée des membres du syndicat.

³⁸ La loi du 21 juin 1865, législation sous l'empire de laquelle a été rendue la décision du 13 avril 1983 précitée, posait déjà ce même principe.

Mais, à nouveau, l'autonomie du régime institué par la loi de 1912 doit inciter à se garder de tout raisonnement par analogie. En effet, non seulement le syndicat d'assainissement constitue une forme juridique *sui generis* mais encore les traits principaux de son régime juridique – constitution sur injonction administrative, contrôle et/ou autorisation de certains actes graves par l'autorité administrative, compétence du juge administratif, receveur municipal et recouvrement public des charges, dissolution par l'autorité administrative³⁹ – laissent apparaître une forte dominante publiciste⁴⁰ qui nous semble justifier le choix retenu par la Haute juridiction administrative. En un mot, un tel syndicat est tout sauf une structure juridique libre puisque sa constitution est imposée par la puissance publique et qu'on ne peut prétendre y échapper en abandonnant sa propriété⁴¹.

L'expression employée par le Conseil d'Etat est éclairante à ce titre puisqu'il évoque un « *syndicat forcé de propriétaires* », sans qu'il y ait là une quelconque référence implicite à la forme juridique de l'association syndicale constituée d'office.

L'originalité du syndicat d'assainissement de voies privées se manifeste encore dans les techniques de financement que la loi de 1912 prévoit. En effet, non seulement le recouvrement des charges est assuré par l'Administration mais encore l'autorité municipale est-elle autorisée à faire crédit aux propriétaires qui ne pourraient pas faire face aux dépenses d'assainissement. A moins qu'elle fasse le choix de payer pour leur compte le syndicat⁴². Ces techniques de financement qui constitue une exception ponctuelle⁴³ au monopole bancaire peuvent se recommander de deux justifications complémentaires. Elles se recommandent, d'une part, de l'objet financé qui participe au moins indirectement à l'intérêt général par la préservation de la salubrité publique⁴⁴. Elles se recommandent, d'autre part, de l'impossibilité pratique d'obtenir le concours d'un établissement de crédit pour en avancer le paiement lorsque les membres du syndicat sont impécunieux.

Au titre des dispositions financières, il faut également noter l'application du privilège prévu par la loi de 1808 pour les contributions directes⁴⁵. Disposition qui tend à assimiler les charges – qu'elles soient

³⁹ Cf. *infra*. Cette disposition, il est vrai, n'existait pas à l'époque de la décision rendue par le Conseil d'Etat puisqu'elle a été introduite par la réforme résultant de l'ordonnance de 2004. Mais elle vient la conforter.

⁴⁰ Nous y voyons un possible parallèle avec le mode de raisonnement suivi dans la jurisprudence *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant* (CE, 19 juin 1973) relative à la qualification du contrat administratif.

⁴¹ L'art. 12 de la loi de 1912 prive les membres du syndicat de tout droit de délaissement.

⁴² Art. 14 de la loi de 1912.

⁴³ Elle ne s'appuie sur aucune des exceptions prévues par le CMF aux articles L. 551-6 s.

⁴⁴ Sur les brisées de l'arrêt *Effimieff* (TC, 28 mars 1955, Gaja n° 93), leur qualification de travaux publics pourrait être envisagée eu égard à leur objet, au fait qu'ils sont ordonnés par l'autorité publique et qu'ils sont réalisés par une personne publique.

⁴⁵ Art. 13 de la loi de 1912.

directement dues ou qu'elles fassent l'objet d'un recours suite à une avance communale⁴⁶ – à des créances publiques. Solution qui s'inscrit en cohérence avec la qualité de personne publique qui doit être reconnue au syndicat.

L'originalité du syndicat d'assainissement de voies privées se manifeste enfin dans le régime de sa dissolution. C'est à ce sujet que la réforme introduite par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 s'avère être d'un réel apport. Celle-ci a en effet ajouté deux nouveaux articles à la loi du 22 juillet 1912. Ces deux textes définissent les hypothèses pouvant donner lieu à dissolution du syndicat ainsi que le régime et les conséquences qui en résultent.

Plus précisément, l'art. 17 de la loi de 1912 confère au préfet le pouvoir de décider cette dissolution, soit sur demande des membres du syndicat ou du maire de la ou des communes intéressées, soit d'office. Cette dernière possibilité est organisée afin de tenir compte de l'extinction de l'objet de l'association et notamment du classement de la voirie au sein du domaine public. On perçoit à cette occasion la cohérence logique du dispositif : la création d'une personne morale *ad hoc* dont la plupart du temps la raison d'être disparaîtra une fois les opérations d'assainissement réalisées. Certes, comme le prévoit l'art. 2 de la loi de 1912, le syndicat peut avoir également pour mission d'assurer l'entretien et la gestion de la voirie une fois celle-ci assainie. En pareil cas, la structure créée sur injonction administrative aura vocation à perdurer mais tout en demeurant sous tutelle administrative. Mais propriétaires et riverains, d'une part, comme commune, d'autre part, auront généralement intérêt à ce que la voirie tombe dans le giron public. Pour les premiers afin d'être déchargés des dépenses afférentes à l'entretien ultérieur, pour la seconde pour en avoir la pleine et entière maîtrise de façon à ce qu'elle ne soit pas à nouveau négligée.

Certes, il est vrai qu'à l'inverse on peut aussi imaginer que la dissolution du syndicat d'assainissement soit demandée par ses membres parce que ceux-ci, une fois les travaux et ouvrages réalisés, sont désireux d'en assurer la gestion au moyen d'une structure juridique plus autonome telle qu'une association syndicale libre notamment. En effet, la voirie restant alors privée, ils continueront de décider si des tiers peuvent ou non y accéder.

L'art. 18 de la loi du 22 juillet 1912 confère au syndic la mission d'organiser et de réaliser la liquidation de la structure. A défaut, un liquidateur pourra être désigné en justice à la demande du préfet.

⁴⁶ Art. 14 al. 3 de la loi de 1912.

Malgré son caractère relativement sommaire, le texte précité rappelle la nécessité que soient définies par avance les opérations de liquidation ainsi que l'exigence du respect des droits des tiers. On peut en déduire que les conséquences classiques attachées à la dissolution d'une personne morale s'appliqueront à celle de la structure syndicale qui nous intéresse : responsabilité du liquidateur, reddition de comptes et survie de la personnalité juridique pour les besoins de la liquidation. A ce titre, le dernier alinéa de l'art. 18 prend le soin de préciser que les membres du syndicat resteront redevables des dettes de l'association jusqu'à leur extinction totale. Passif qui, comme nous l'avons déjà évoqué, fera l'objet d'un régime de solidarité mutualisée en cas d'insolvabilité de certains membres.

Pour clore ces propos, on rappellera que si, ancienne de plus d'un siècle, la loi du 22 juillet 1912 est toujours présente dans notre droit positif tandis qu'elle a même été complétée à l'occasion de la réforme des associations syndicales de propriétaires par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004, c'est sans doute en raison de l'intérêt que présente encore aujourd'hui le recours à un syndicat de propriétaires comme instrument juridique destiné à assurer la résorption de l'insalubrité dont certaines voieries privées peuvent être affectées.

Un instrument juridique utile et dont l'originalité mérite d'être parfaitement appréhendée afin qu'il soit employé au mieux.