

SYNTHESE SUR LES CHEMINS RURAUX

DEFINITION

Le chemin rural se définit par rapport à deux autres catégories de voies : la voie communale proprement dite, et le chemin d'exploitation.

Il n'est ni une voie communale (art. L 141-1 du code rural et de la pêche maritime), ni un chemin d'exploitation (art. L 162-1).

Constitue au contraire un chemin rural, la voie qui répond aux trois conditions suivantes :

- Elle est la **propriété de la commune** et cette dernière bénéficie d'une présomption de propriété, encore renforcée par la loi du 25 juin 1999 : « Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé. » (art. L 161-3 du code rural et de la pêche maritime - CRPM) ; cette présomption s'étend d'ailleurs non seulement à l'assiette du chemin mais aussi à ses dépendances qui en font partie intégrante, tels que les talus et les berges (CE, 23 décembre 1910, Copin).
- Elle est **affectée à l'usage du public**. Et, de même qu'il existe une présomption de propriété, il existe aussi une présomption d'affectation (art. L 161-2 du CRPM) qui résulte de l'utilisation du chemin rural comme voie de passage ou d'actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale. La destination du chemin peut être définie notamment par l'inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade ou de randonnée.
- Elle **n'a pas fait l'objet d'un classement dans la catégorie des voies communales**. Il s'agit là d'une formalité explicite prévue par l'ordonnance du 7 janvier 1959. Dans des hypothèses très particulières, le juge a admis qu'un classement pouvait n'être qu'implicite. En effet, puisque tous les chemins situés en zone urbanisée doivent être classés comme voies communales (CE, 14 juin 1972, Chabrol ; CE, 11 mai 1984, Arribey), une voie située à l'intérieur d'une agglomération, affectée à la circulation générale mais non classée, a pu se voir reconnaître le caractère de voie communale (CE, 19 mai 1976, société coopérative La Léonarde). En conséquence, le simple développement de l'urbanisation le long d'un chemin rural peut donc, le cas échéant, le faire tomber dans la voirie communale (JO AN, 23.07.1990, question n° p. 3531)

REGIME JURIDIQUE

Les chemins ruraux ne bénéficiant pas des servitudes du régime de la domanialité publique (mais ne les supportant pas non plus), leur régime est hybride car il tient compte de leur utilisation par le public.

En tant qu'élément du domaine **privé** de la commune, c'est cette particularité qui les oppose aux voies communales.

Aussi :

- la commune n'a **pas d'obligation d'entretien des voies de son domaine privé** : elle n'est donc pas responsable à l'égard des usagers d'un défaut d'entretien normal. Il n'en va différemment que dans le cas où elle aurait quand même assuré cet entretien (CE, 20 novembre 1964, ville de Carcassonne) ;
- en cas de dommages qui leur sont occasionnés, **les chemins ruraux ne bénéficient pas des protections particulières du domaine public** (comme les voies communales pour lesquelles les dommages constituent une contravention de voirie) ; une exception cependant, celle des contributions spéciales susceptibles d'être réclamées, sous le contrôle du juge administratif, aux auteurs des dommages préalablement identifiés ;

- les chemins ruraux ne sont, par nature, **ni inaliénables** (même si la procédure de vente doit respecter des formalités particulières, art. L 161-11 du code rural et de la pêche maritime), **ni imprescriptibles**, ce qui signifie qu'un particulier peut s'en rendre propriétaire par un usage paisible, public, continu, et non équivoque de 30 ans ou, en cas de bonne foi, de 10 ans.

Mais leur destination à **l'usage public** entraîne des particularités qui ne bénéficient pas aux autres éléments du domaine privé de la commune :

- le chemin rural est **affecté à la circulation générale**, donc à un véritable service public. Il y aura donc application de certaines des règles du droit public (enquête préalable à l'ouverture ou à la fermeture, utilisation collective et impossibilité d'un accaparement ou d'une utilisation privative, caractère de travaux publics des travaux effectués sur les chemins ruraux) ;

- le chemin rural étant **« ouvert à la circulation publique », c'est un ouvrage public** (CE, 2 octobre 1987, commune de Labastide Clairance, n° 71122) de même que tous les éléments qui sont nécessaires à sa conservation, tel que le talus qui le borde (même arrêt) ou une buse passant sous l'assiette du chemin (CE, 19 avril 1991, Denard, n° 78275). Il en résulte que le chemin rural bénéficie de « l'intangibilité de l'ouvrage public » consacré depuis longtemps par la jurisprudence (CE, 6 février 1956, Sauvy, Lebon p. 586) et qui interdit, en principe, au juge, d'en ordonner la démolition

LA GESTION DES CHEMINS RURAUX est partagée entre le conseil municipal et le maire, selon les règles habituelles du droit communal.

Le conseil municipal détient le pouvoir de décision, sur les points essentiels de la gestion :

- la création

- l'entretien

- le financement : c'est évidemment le conseil municipal qui votera les crédits pour faire face aux dépenses. Le financement communal comporte cependant parfois des exceptions : l'offre de concours de particuliers prévue à l'article D 161-5 du CRPM (le conseil municipal accepte ou refuse ces offres), et la contribution spéciale, en cas de dégradations particulières imputables à une personne, peut lui être réclamée (code rural et de la pêche maritime, art. L 161-8) ;

- la suppression du chemin rural, qui suppose non seulement une délibération du conseil municipal, mais la désaffectation préalable, une enquête publique, et la mise en demeure des riverains pour une éventuelle acquisition.

L'action du maire

Son intervention dans ce domaine est primordiale : certes, il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal, mais il dispose des pouvoirs de police, dont il a non seulement la possibilité mais l'obligation de faire usage, sous le contrôle du préfet, qui peut déférer au juge administratif les arrêtés de police qui ne lui paraissent pas conformes à la légalité et qui peut, en outre, exercer son pouvoir de substitution après mise en demeure du maire.

Les fondements juridiques des pouvoirs du maire sont multiples : il s'agit du code général des collectivités territoriales : l'article L 2122-21 lui confie le soin « de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits » ; l'article L 2122-27 le charge, sous l'autorité du préfet, « de l'exécution des lois et règlements » parmi lesquels figurent précisément un grand nombre de textes relatifs aux chemins ruraux ; les articles L 2212-1 et 2 le chargent de « la police municipale et de la police rurale », qui comprend « ...tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les... voies publiques, ... le soin de prévenir... les accidents... », toutes dispositions qui, à l'évidence, concernent elles aussi les chemins ruraux. Enfin, le code rural définit la police spéciale des chemins ruraux, par l'article L161-5 du code rural, en ces termes : « L'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux ». L'étendue des pouvoirs du maire est considérable. Il peut prendre « toute mesure utile », et notamment des restrictions ou interdictions de circulation qui peuvent être justifiées soit pour

assurer l'ordre, la tranquillité, la sécurité, la salubrité, soit pour garantir la conservation du chemin rural (c'est à cet effet que les riverains sont assujettis à des obligations particulières) ; soit pour ces deux motifs à la fois (CE, 29 décembre 1997, Fougerouse, n° 173042, pour une interdiction limitée aux véhicules 4x4 pour une manifestation sportive) ; soit même pour la protection de l'environnement dans certaines zones pour assurer la protection des espaces naturels des paysages ou des sites (CGCT, art. L 2213-4).

Les limites à ces pouvoirs sont celles des pouvoirs de police : en premier lieu, le maire ne peut décider une prohibition générale et absolue, ou même édicter une réglementation comportant des restrictions si contraignantes qu'elle aboutirait en réalité à une interdiction pure et simple. Il doit en outre respecter la règle dite « de l'économie de moyens » : la mesure sera illégale si la limitation de circulation – ou a fortiori l'interdiction – n'était pas absolument nécessaire pour obtenir le but recherché : ainsi la suppression de « tout accès à un chemin rural » était illégale dès lors que le danger, pourtant réel, présenté par un croisement avec une route nationale pouvait être évité par une mesure moins rigoureuse (CE, 17 mars 1978, Gaillard, n° 01508).

Enfin, le maire doit respecter les libertés publiques : toute mesure de police, par définition, porte atteinte à une liberté publique, ce qui, pour les chemins ruraux, peut concerner la liberté d'aller et de venir, et celle du commerce et de l'industrie. Mais la réglementation édictée par le maire ne doit pas supprimer complètement l'une des libertés publiques essentielles.

A l'inverse, pour maintenir l'ouverture à la circulation, le maire doit faire usage des pouvoirs que lui donne l'article D 161-11 du code rural, qui lui permet ou lui impose l'usage d'un certain nombre de moyens :

- les injonctions : l'intervention du maire peut prendre la forme d'injonctions à un particulier de rendre libre la circulation sur le chemin (CE, 4 mars 1996, commune de Tharoux, n° 167507).
- l'établissement d'un procès-verbal, qu'il pourra faire établir ou établir lui-même, en sa qualité d'officier de police judiciaire sur le fondement des articles 15 et 16 du code de procédure pénale ; ce procès-verbal sera transmis à l'autorité judiciaire qui pourra saisir le tribunal pénal, lequel prononcera la condamnation pénale (amende).
- l'engagement d'une procédure judiciaire tendant à l'expulsion du riverain qui s'est indûment approprié cette voie publique, ainsi que la remise en l'état des lieux, avec le cas échéant condamnation au paiement d'une astreinte (TGI Saint-Quentin, 17 octobre 2002, commune de Villiers les Guise c/Epoux Alart).
- l'expulsion, à la suite de la décision du juge, qui est revêtue de la formule exécutoire et qui permettra, en cas d'inaction du contrevenant, de faire procéder au rétablissement de la circulation par les forces de police.

LES DISPOSITIONS DE LA LOI 3DS relatives aux chemins ruraux ont pour objet à la fois de protéger ces chemins mais également de donner aux communes les moyens de reconstituer plus facilement la continuité des itinéraires.

Elles sont applicables depuis le 23 février 2022.

LA VENTE D'UN CHEMIN RURAL est conditionnée à ce qu'il ne soit plus emprunté par le public entre (article 104 de la loi précitée) :

En vertu de l'article L.161-10 du CRPM, la vente d'un chemin rural est subordonnée, après enquête publique, à ce que ce chemin « cesse d'être affecté à l'usage du public ».

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, la désaffectation d'un chemin rural résulte d'un état de fait, l'absence d'utilisation du chemin comme voie de passage par le public (25 novembre 1988 n°59069).

Cependant, un arrêt du 22 septembre 2020 (n° 20NT01144), la cour administrative d'appel de Nantes a autorisé un conseil municipal à désaffecter un chemin rural par simple délibération sans exiger que le chemin ne soit plus emprunté par le public.

La consolidation de cette jurisprudence aurait pour conséquence d'accélérer le mouvement d'aliénation des chemins ruraux, ces derniers ayant été réduits de moitié ces 40 dernières années.

Aussi, au titre de leur conservation, l'article 104 de la loi 3DS interdit-il l'aliénation d'un chemin rural par la seule volonté du conseil municipal.

L'article L.161-2 du CRPM, qui prévoit que « *l'affectation à l'usage du public est présumée, notamment par l'utilisation du chemin rural comme voie de passage ou par des actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale* » est ainsi complété de la précision selon laquelle cette présomption « *ne peut être remise en cause par une décision administrative* ».

LES ECHANGES DE CHEMINS RURAUX sont autorisés sous conditions (article 103) :

L'échange de chemin ruraux vise à faciliter leur gestion par commune.

Le Conseil d'État a fait une lecture stricte de l'article L 161-10 du CRPM. Il tire cette disposition, qui conditionne la vente d'un chemin rural au fait qu'il cesse d'être affecté à l'usage du public et après cette enquête préalable, qu'elle exclut toute possibilité d'échange (CE, 20 février 1981, n° 3526 et CE, 17 novembre 2010, n° 338338). Cela a conduit les communes à devoir d'abord procéder à la désaffectation du chemin, ce qui suppose une enquête publique organisée selon les mêmes modalités qu'une enquête d'expropriation pour cause d'utilité publique, puis à procéder à l'aliénation du chemin et au rachat d'une autre parcelle en remplacement.

Pour remédier à cette procédure complexe, l'article L.161-10-2 du CRPM, créé par l'article 103 de la loi 3DS, permet **l'échange de terrain comportant des chemins ruraux sans désaffectation préalable** (il s'inspire de l'article L.3112-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui permet l'échange de biens du domaine public sans désaffectation préalable), **mais uniquement pour rectifier les tracés de ces chemins et avec la garantie du maintien de leur continuité.**

L'échange est encadré en imposant non seulement la continuité du chemin rural, mais également que la largeur du chemin de substitution et sa qualité environnementale, notamment au regard de la biodiversité, soient équivalentes. Ces deux dernières conditions, cumulatives, permettent de conserver tous les usages du chemin : activités sportives et touristiques, préservation de la biodiversité, accès des véhicules de secours.

L'information du public est réalisée par la mise à disposition, en mairie, des plans du dossier et d'un registre, pendant un mois avant la délibération autorisant l'échange.

La délibération s'effectue dans les conditions de l'article L.2241-1 du CGCT, c'est-à-dire que le conseil municipal se prononce **après avis du service de la direction immobilière de l'État** pour les communes de plus de 2 000 habitants.

L'ENTRETIEN DES CHEMINS RURAUX peut être pris en charge par les associations « loi 1901 » (article 104) :

Le chemin rural faisant partie du domaine privé de la commune celle-ci n'a pas d'obligation d'entretien du chemin. Ce n'est que si elle effectue des travaux destinés à assurer ou à améliorer la viabilité du chemin rural qu'elle sera réputée avoir accepté d'en assumer l'entretien.

Si la commune refuse d'entretenir le chemin rural, l'article L.161-11 du CRPM permet aux propriétaires riverains de le faire. Ils proposent d'abord leur concours. En cas de refus du conseil municipal ou s'il n'a pas délibéré dans un délai d'un mois après la demande des propriétaires riverains, ces derniers peuvent se constituer en association syndicale autorisée (ASA) afin de prendre en charge le chemin rural.

En l'absence d'ASA, l'article L.161-11 du CRPM, modifié par l'article 104 de la loi 3DS, permet désormais au conseil municipal d'autoriser par convention une association « loi 1901 » de restaurer ou d'entretenir un chemin rural. Cette convention, qui peut être conclue à titre gratuit, a pour objet de garantir la protection des chemins ruraux.

Il est à souligner que le recours à une association ne vaut pas engagement de la commune à prendre en charge l'entretien du chemin rural.

LE RECENSEMENT DES CHEMINS RURAUX par les communes est encouragé (article 102) :

L'article L. 161-6-1 du CRPM, créé par l'article 102 de la loi 3DS, a pour objet d'encourager les communes à recenser leurs chemins ruraux. Il prévoit ainsi qu'à compter de la délibération décidant le recensement de ces chemins, la prescription acquisitive trentenaire est suspendue. La commune dispose alors de deux ans pour procéder au recensement soumis à une enquête publique préalable.

L'ELARGISSEMENT DU CHAMP DES CONTRIBUTIONS SPECIALES imposées aux responsables de la dégradation d'un chemin rural (article 104) :

L'article L.161-8 du CRPM qui permet à la commune ou une association syndicale autorisée de propriétaires riverains d'imposer une contribution spéciale en cas de dégradation du chemin rural, a été élargie à un double titre :

- ce n'est plus seulement un propriétaire ou un entrepreneur qui peut être visé par la contribution, mais toute personne responsable de la dégradation ;
- ce ne sont plus des détériorations anormales ou une dégradation du fait d'une activité économique, mais toutes dégradations.

La disparition de la condition de la détérioration anormale met les communes en mesure de mettre à contribution les riverains.