Dossier spécial – Avril 2023

Différents aspects du régime juridique des chemins ruraux

Les administrés sont très exigeants quant à la qualité du réseau routier communal. Les communes doivent donc connaître leurs droits et obligations ainsi que les possibilités qui leur sont offertes pour gérer au mieux leurs chemins ruraux, dont le régime juridique doit concilier le caractère public c'est-à-dire l'affectation à l'usage du public de ces voies avec leur appartenance à la domanialité privée. Dans le cadre de ce dossier spécial, il convient d'aborder quatre points essentiels afin de comprendre les règles entourant la gestion des chemins ruraux relevant de la compétence des communes. Ce sont notamment :

- La qualification ou les critères d'identification des chemins ruraux,
- Les procédures de création, de modification du tracé ou de vente d'un chemin rural,
- Les pouvoirs de police du maire s'exerçant sur les chemins ruraux,
- La question de l'entretien des chemins ruraux.

• La qualification ou les critères d'identification des chemins ruraux

Il faut savoir tout d'abord que ce sont les trois premiers articles du chapitre « Les chemins ruraux » **du Code rural et de la pêche maritime** qui définissent les critères qui font d'une voie un chemin rural. Ni le Code de la route ni le Code de la voirie routière ne s'y appliquent.

Ainsi, l'article L.161-1 du Code rural et de la pêche maritime dispose que **« 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 ».** Pour qu'une voie puisse être qualifiée de chemin rural, il faut donc, en premier lieu, qu'elle appartienne à la commune. La preuve du droit de propriété de la commune peut être apportée par tous moyens. Ce critère est déterminant.

En second lieu, la voie doit être **affectée à l'usage du public**, mais ne doit pas au contraire avoir été classée comme voie communale. En conséquence, les chemins ruraux font partie du domaine privé de la commune, de sorte que les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens du domaine public, prévus à l'article L.3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), ne leur sont pas applicables.

Par ailleurs, l'article L.161-2 du Code rural et de la pêche maritime dispose 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 ». La destination du chemin peut être définie par l'inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée**.

La qualification du chemin rural a été aussi précisée dans de nombreuses **jurisprudences** en s'appuyant sur sa raison d'être qui est de satisfaire des intérêts généraux (**Cass, 2 mai 1888, Passeguay**), ainsi que sur son utilisation qui est d'être une voie de passage (**Cass. Civ. 3ème, 17 mars 2016, n°15-10801**) ou ces actes de surveillance réitérés de l'autorité municipale. La preuve de l'absence des éléments des présomptions légales est facilitée par l'application stricte qu'en fait la jurisprudence. Ainsi, les juges refusent à la commune de s'appuyer sur la seule inscription du chemin au cadastre pour en déduire la qualification de « chemin rural » et donc sa qualité de propriétaire en jugeant que « la circonstance que les chemins soient qualifiés de chemins ruraux par le cadastre est sans incidence sur la réalité de l'affectation » (**CAA de Douai, 25 juin 2015, Cass. Civ. 3ème., 19 octobre 2017, n°16-24.156**).

De même, la jurisprudence considère qu'il revient à la commune de démontrer **l'usage effectif du chemin par le public**. A cet égard, elle semble **définir strictement la notion de public**. Par exemple, la Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel « refusant de qualifier un chemin de chemin rural au motif qu'il n'était emprunté que par des chasseurs » (**Cass. Civ 3ème., 31 mai 2011, n°10-16.065**). Il a été aussi jugé « qu'un chemin non ouvert au public et servant uniquement à la circulation entre des propriétés privées n'est pas un chemin rural » (**CE, 13 octobre 1989**).

Enfin, l'article L.161-3 du code rural et de la pêche maritime dispose que « tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jusqu'à preuve du contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé ». **L'affectation à l'usage du public fait donc naître une présomption de propriété au bénéfice de la commune**. Il en résulte notamment que le non-usage d'un chemin par le public pendant plus de trente ans ne confère pas la propriété de ce chemin aux riverains qui n'apportent pas la preuve des actes de possession conformes à l'article 2261 du Code civil, lequel est relatif à la prescription acquisitive trentenaire.

De plus, ils doivent être localisés hors de l'agglomération, faute de quoi ils devront être considérés comme une voie communale **(CE, 9 novembre 1990, Commune de Pianotolli-Caldarello).**

- Les procédures de création, de modification ou de vente d'un chemin rural

Il existe deux possibilités de création d'un chemin rural :

- Soit par la création d'un chemin issu d'une voie déjà existante ;
- Soit par la création ex nihilo d'un chemin.

Dans le premier cas, la commune peut décider :

- Soit de déclasser une voie communale en chemin rural sans aucune justification. En pareil cas, il est nécessaire de procéder à une enquête publique dès lors que le déclassement porte atteinte à la desserte ou à la circulation assurée par la voie communale concernée, en application de l'article L.141-3 du code de la voirie routière.
- Soit de classer en chemin rural un chemin d'exploitation ouvert par une association syndicale autorisée. Le conseil municipal doit alors prendre une délibération sur la proposition du bureau de l'association foncière ou de l'assemblée générale de l'association syndicale en vertu de l'article L.161-6 du code rural et de la pêche maritime.

Ensuite, **en second lieu**, la création d'un chemin rural peut se produire dans trois cas :

- Lorsque la commune est propriétaire de la parcelle sur laquelle elle entend créer le chemin, **le conseil municipal prend alors une délibération précédée d'une enquête publique** ;
- Lorsque **la commune acquiert, à l'amiable ou par voie d'expropriation**, **les parcelles qui lui seront nécessaires à la création du chemin rural communal**. En cas d'expropriation, le juge administratif contrôle la régularité de l'enquête publique et le caractère d'utilité publique de l'opération, tandis que la collectivité doit indemniser le propriétaire exproprié.
- Dans le cadre **d'une opération d'aménagement foncier**, prévu à l'article L.121-17 du code rural. La commune est alors dispensée de la procédure d'enquête publique. Si elle n'est pas propriétaire des parcelles nécessaires à l'édification du chemin rural, la commune doit toutefois indemniser leurs propriétaires dans de justes proportions.

En ce qui concerne **la modification d'un chemin rural**, elle a été facilitée et assouplie par **la loi 3DS du 21 février 2022** qui a introduit la possibilité de modification du tracé d'un chemin rural **par l'échange de parcelles**, car cette loi a consacré **l'article L.161-10-2 du Code rural et de la pêche maritime** qui dispose que « lorsqu'un échange de parcelles a pour objet de modifier le tracé ou l'emprise d'un chemin rural, la parcelle sur laquelle est sis le chemin rural peut être échangée dans les conditions prévues à **l'article L.3222-2 du CG3P et à l'article L.2241-1 du CGCT**.

L'acte d'échange comporte des clauses permettant de garantir la continuité du chemin rural. L'échange respecte, pour le chemin créé, la largeur et la qualité environnementale, notamment au regard de la biodiversité du chemin remplacé. **La portion de terrain cédée à la commune est incorporée de plein droit dans son réseau des chemins ruraux**. **L'information du public est réalisée par la mise à disposition en mairie des plans du dossier et d'un registre avant la délibération autorisant l'échange, pendant un mois**. Un avis est également affiché en mairie. Les remarques et observations du public peuvent être déposées sur un registre.

Cette procédure d'échange intervient **sans enquête publique ni concertation préalable**, contrairement à la procédure d'aliénation des chemins ruraux où l'enquête publique est nécessaire. Seule l'information du public est requise. Auparavant, l'interdiction de recourir à la procédure d'échange rendait souvent bien illusoire toute modification de l'assiette d'un chemin rural alors même que ce changement de tracé permettait une **meilleure sécurité** du public usager. En effet, les communes devaient, d'une part, procéder à l'aliénation d'une partie de l'assiette du chemin rural, d'autre part, procéder à l'acquisition d'une parcelle destinée à accueillir le nouvel itinéraire.

S'agissant de la vente ou d'une cession à titre onéreux de tout ou partie d'un chemin rural, **le transfert de propriété** est prévu à **l'article L.161-10 du Code rural et de la pêche maritime**. Ainsi, pour pouvoir engager et mettre en œuvre **cette cession totale ou partielle d'un chemin rural**, il faut que la commune procède **par 4 étapes suivantes** :

- Tout d'abord, doit avoir lieu **la désaffectation partielle ou totale du chemin à l'usage du public** ;

- Ensuite, il faut procéder à **la mise en œuvre d'une enquête publique** conformément aux dispositions des articles L.134-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration, « à moins que les intéressés groupés en association syndicale autorisée (ASA) n'aient demandé à se charger de l'entretien dans les deux mois qui suivent l'ouverture de l'enquête » selon la loi ;

- Puis, faire **une estimation financière de la DIE (Direction de l'Immobilier de l'Etat) en fonction du nombre d'habitants**. Néanmoins, l'estimation n'est pas nécessaire pour les communes de moins de 2000 habitants. En pratique, il est fortement recommandé de procéder à cette estimation pour éviter toute cession à un prix inférieur à la valeur vénale du terrain qui créerait un risque juridique pour l'opération ;

- Enfin, il faut démontrer **l'adoption d'une délibération du conseil municipal de la commune cédante pour approuver la cession et les conditions de vente** au titre de l'article L.2241-1 du code général des collectivités territoriales.

Le(s) propriétaire(s) riverain(s) bénéficie(nt) d'un droit de préemption dans l'achat de tout ou partie d'un chemin rural. Pour cela ils disposent d'un mois pour manifester leur volonté suivant la réception d'une mise en demeure d'acquérir les terrains attenant à leurs propriétés, en vertu de l'article **L.161-10 alinéa 3** du code rural et de la pêche maritime. Le propriétaire riverain dispose donc **d'un droit de préférence** dans le cadre de cette cession et, au regard de ce droit, le Conseil d'Etat a jugé dans une décision **(CE, 5 juillet 2022, n°459683)** que **«** le délai de recours contentieux contre une décision d'aliénation de parcelles supportant un chemin rural après sa désaffectation ne peut courir, pour les propriétaires riverains qui doivent être mis en demeure d'acquérir ces parcelles, **qu'à compter de la date à laquelle la décision d'aliénation leur a été notifiée, peu important que cette décision ait été par ailleurs publiée ou affichée »**.

Dans un **arrêt du 22 septembre 2020**, la cour administrative d'appel de Nantes a reconnu la possibilité pour un conseil municipal de **mettre fin par une simple délibération à l'affectation d'un chemin à l'usage du public, ce qui permet aux communes de le céder plus facilement à des riverains ou à des aménageurs**.

Pour remédier à cela, les dispositions de **la loi du 22 août 2021 Climat et résilience** prévoyaient que la désaffectation des chemins à l'usage du public ne peut résulter que **« d'une cause naturelle et spontanée consécutive à un désintérêt durable du public »**.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel est venu censurer ces dispositions de sanctuarisation de l'usage public des chemins ruraux dans sa décision QPC du 13 août 2021, **en préférant garder le dispositif jurisprudentiel souple de désaffectation par simple délibération d'une partie ou de la totalité d'un chemin rural en cas de cession à titre onéreux**.

- Les pouvoirs de police du Maire relatifs à la conservation des chemins ruraux

L'article L.161-5 du Code rural et de la pêche maritime attribue au Maire la police de la circulation et de la conservation de ces chemins ruraux. C'est ainsi que l'autorité municipale peut, par exemple, interdire l'usage de tout ou partie du réseau des chemins ruraux à certaines catégories de véhicules ou de matériels, si ceux-ci sont incompatibles de par leurs caractéristiques avec la bonne conservation de l'ouvrage, et ce, en vertu de **l'article D.161-10 du Code rural et de la pêche maritime**.

Le maire a, en effet, l'obligation d'intervenir pour dégager les chemins ruraux ou pour en interdire l'accès. En cas de danger imminent, il doit agir sans délai au titre de ses pouvoirs de police spéciale. À défaut et en cas d'accident, sa responsabilité pourrait être engagée.

Par ailleurs, « lorsqu'un obstacle s'oppose à la circulation sur un chemin rural, le maire y remédie d'urgence. Les mesures provisoires de conservation du chemin exigées par les circonstances sont prises, sur simple sommation administrative, aux frais et risques de l'auteur

de l'infraction et sans préjudice des poursuites qui peuvent être exercées contre lui » **(article R.161-11 du Code rural)**.

L'article D.161-14 du Code rural pose une liste fournie de détériorations et de nuisances interdites relatives à un chemin rural, parmi lesquelles : le labourage, la détérioration des talus, le dépôt d'objet portant atteinte à la sécurité de la circulation, le dépôt d'objets qui obstruent le passage. Le Maire est donc chargé d'utiliser ses pouvoirs de police afin de les prévenir.

En effet, dans la mesure où les chemins ruraux font partie du domaine privé de la commune, les atteintes à leur conservation sont réprimées par les dispositions de droit commun relatives **aux contraventions contre les biens, prévues aux articles R.631-1 à R.635-1 du Code pénal.**

- L'entretien des chemins ruraux

Selon les principes généraux posés par la jurisprudence administrative, « l'entretien des chemins ruraux n'est pas une dépense obligatoire pour les communes » **(CE, 20 janvier 1984, société civile du domaine de Bernet, n°16615)** et **« aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes d'entretenir les chemins ruraux » (CE, 30 juillet 1997, M. Parisse, n°160935).** Par conséquent, « en cas d'accident survenu à un usager sur un chemin non entretenu dû par exemple à des excavations, à des gravillons, ou à la présence de boues ou de feuilles mortes, la commune n'est pas responsable des dommages consécutifs à ces défectuosités » **(CE, 30 octobre 1968, Delle Boudillet, n°72736**).

Cependant, il en va autrement « si la commune a effectué régulièrement des travaux destinés à assurer ou à améliorer la viabilité d'un chemin et a ainsi implicitement accepté d'en assurer l'entretien » **(CE, 20 novembre 1964, ville de Carcassonne).** « **Elle doit dans ce cas continuer à entretenir ce chemin sous peine d'engager sa responsabilité » (CE, 18 février 1983, Commune de Coubon**).

Sur ce point, des travaux de goudronnage, d'empierrement et d'élargissement d'un chemin rural constituent indiscutablement des travaux destinés à en assurer ou à en améliorer la viabilité **(CE 21 août 1996 Commune de Lugrin)**.

En revanche, « deux épandages de graviers dans les années récentes sont des opérations ponctuelles qui ne suffisent pas à établir que la commune aurait accepté d'assumer définitivement l'entretien d'un chemin rural » **(CAA Marseille 19 mars 2001, n° 97MA01428)**. De même, « des opérations occasionnelles de tontes d'herbes ne constituent pas davantage des travaux d'entretien » **(CAA Douai 28 mai 2003 n° 02DA00867)**.

En revanche, « si un chemin rural n'a fait l'objet d'aucun acte régulier d'entretien, les défectuosités qui l'affectent ne sont pas, pour ce seul motif, susceptibles d'engager la responsabilité de la commune, alors même que ce chemin serait inscrit au plan départemental des itinéraires de randonnée » **(CAA Douai 30 novembre 2006 n° 06DA00760)**.

Toutefois, le fait que les communes aient décidé de ne pas entretenir leurs chemins ruraux ne signifie pas nécessairement une absence totale d'entretien.

Les propriétaires des terrains desservies par un chemin rural peuvent, sous certaines conditions énoncées à **l'article L.161-11 du Code rural et de la pêche maritime**, proposer de se charger des travaux nécessaires pour mettre ou maintenir le chemin en état de viabilité ou demander l'institution ou l'augmentation de la taxe prévue à l'article L.161-7 du même

Code, lorsque des travaux sont nécessaires ou qu'un chemin rural n'est pas entretenu par la commune.

Si une commune peut légalement décider de ne pas entretenir les chemins ruraux sans risquer d'engager sa responsabilité sur le terrain de la faute, cette décision légale est toutefois susceptible d'engager **sa responsabilité sans faute en cas de préjudice anormal et spécial**. Cela permet d'atténuer quelque peu les inconvénients de ce régime d'irresponsabilité instituée au profit des communes qui ne procèdent pas à l'entretien de leurs chemins ruraux.

Enfin, **la loi 3DS du 21 février 2022 permet désormais aux communes de confier par convention l'entretien des chemins ruraux à une association (loi 1901)**.

C'est une nouveauté, car jusqu'à présent, seule la commune ou une association syndicale pouvait procéder à l'entretien, celui-ci n'étant du reste pas obligatoire.