

Réunion téléphonique

Connaître le régime juridique des chemins ruraux

Compte rendu de la réunion téléphonique du 17 septembre 2019

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Flavie d'Anterrosches, juriste associée du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Commune	Aubenas-les-Alpes	04
Autre	DREAL Centre-Val de Loire	45
Communauté de communes	Inter Caux Vexin	76
Communauté de communes	Lomagne Gersoise	32
Commune	Combrit Sainte-Marine	29
Commune	Mernel	35
Syndicat	SIE Rhône Aygues Ouvèze	84
EPIC	Office de Tourisme de Vauvert et de Petite Camargue	30
Commune	Val-Cenis	73
Commune	Plouër-sur-Rance	22
Commune	Leuilly-sous-Coucy	02
Autre	DDT de Dordogne	24

PRÉSENTATION

FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIEE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TELEPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS

Introduction

En France, 200.000 km de chemins ruraux ont été supprimés en 60 ans. Des pétitions ont donc été lancées afin de sauver les voies de passage que fréquentent les promeneurs, les chasseurs et les cavaliers, et préserver leur biodiversité. S'étant alors saisis de la question, les sénateurs ont adopté, en mars 2015, une proposition de loi qui n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, mais dont les dispositions ont été insérées par amendement dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Dans une décision du 4 août 2016, le Conseil constitutionnel a jugé que ces amendements ne présentaient « pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptée selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires ». Il s'agit en fait d'un cavalier législatif, ce qui est anticonstitutionnel (**décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016**).

Le 23 janvier 2019, le sujet fait l'objet d'une question au gouvernement. Celui-ci a alors indiqué être disposé à l'ouverture d'une discussion parlementaire sur le sujet (**JO Sénat, 15^{ème} législature, 23 janvier 2019, n°0569S**). À ce jour, celle-ci ne s'est toujours pas tenue. La réunion téléphonique de ce jour abordera donc la réglementation des chemins ruraux dans son état actuel.

Nous allons donc voir ce qu'est un chemin rural, les modalités de sa création, ses modifications et sa vente, les droits et obligations des propriétaires ainsi que les pouvoirs de police du maire.

Comment savoir si une voie est un chemin rural ?

Les trois premiers articles du chapitre « Les chemins ruraux » du Code rural définissent les critères qui font d'une voie un chemin rural.

L'article L. 161-1 du code rural 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 avoir été classée comme voie communale. Il s'agit d'un élément de définition *a contrario* : si un chemin appartenant à la commune est affecté à l'usage du public et n'est pas classé comme une voie communale, il constitue alors un chemin rural. 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 ne leur sont pas applicables (**article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques**). Les articles suivants viennent préciser cette première définition.

L'article L. 161-2 du code rural 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 notamment par l'inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ». Jusqu'en 1999, cet article parlait de « circulation générale et continue ». Depuis, la notion de « voie de passage », moins restrictive, est venue renforcer la protection des chemins ruraux.

L'affectation du chemin rural a été 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**), son utilisation qui est d'être une voie de passage (**Civ 3^{ème}, 17 mars 2016, n°15-10801**) ou ses actes

réguliers et répétés de surveillance ou de voirie. Ainsi, les juges peuvent souverainement retenir que le chemin litigieux « ne sert pas exclusivement à la communication entre les fonds qui le bordent, puisqu'il permettait de passer d'un chemin rural à un autre, qu'il devait en raison de son utilisation comme voie de passage, être présumé appartenir à la commune, qui de surcroît avait implanté dans son tréfonds des canalisations d'eau potable et un collecteur d'eaux usées et l'avait équipé d'un éclairage dont elle assurait l'entretien » (*Civ 3^{ème}, 9 septembre 2014, n°12-22661*). Dans cet arrêt, le juge a considéré que le chemin litigieux servait l'intérêt général par son utilisation comme voie de passage et par l'installation, par la commune, de canalisations d'eau et d'un éclairage.

En 2012, le Conseil d'État a estimé qu'il suffisait qu'une seule des deux conditions de **l'article L. 161-2 du code rural** soit remplie pour qu'une voie soit qualifiée de chemin rural. En l'espèce, le chemin n'était plus utilisé comme voie de passage par le public, mais la commune l'avait entretenu en le fauchant et l'avait revêtu d'un enrobé (*CE, 3 décembre 2012, n°344407*). Le Conseil d'État a estimé que ce chemin était toujours affecté à l'usage du public. .

L'article L. 161-3 du code rural 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. Celle-ci suppose « une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire ». En cas de litige sur la propriété d'un chemin, le riverain doit donc fonder ses prétentions devant le juge judiciaire (**article L161-4 du code rural**) et apporter des preuves de la possession. Ces preuves sont diverses, aucune archive n'est prioritaire par rapport à une autre. Le riverain pourra apporter des documents des services du cadastre, du bureau des hypothèques, de la préfecture, de la Direction départementale des territoires, de l'Institut géographique national, le tableau de voirie... Le juge statuera en se fondant sur ce faisceau d'indices pour déterminer si le riverain a bien entretenu et agit comme propriétaire pendant trente ans sur le chemin sans interruption, sans violence, aux yeux de tous et comme un véritable propriétaire. En revanche, lorsque les critères définis aux **articles L. 161-1, L. 161-2 et L. 161-3 du code rural** sont réunis, la commune est réputée propriétaire du chemin rural.

Pour conclure cette première partie de mon exposé, je précise que les chemins ruraux sont distincts des voies communales et des chemins ou sentiers d'exploitation. Ces derniers sont des chemins qui servent exclusivement à la communication entre divers fonds ou à leur exploitation. En l'absence de titre de propriété, ils sont présumés appartenir aux propriétaires riverains, chacun en droit soi (**article L162-1 du code rural**).

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA LOMAGNE GERSOISE

Comment comprendre la notion de « circulation » ? S'agit-il seulement de circulation automobile ou cela s'étend-il à la circulation piétonne et équestre ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

La notion de circulation doit s'entendre de toute forme de circulation, qu'elle soit automobile, piétonne ou équestre. Il appartient au maire, en vertu de ses pouvoirs de police, d'en restreindre éventuellement l'étendue (interdiction à certaines catégories d'usagers, limitation de vitesse, etc.).

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LOMAGNE GERSOISE

Comment savoir si un chemin est une voie communale appartenant au domaine public ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Les voies communales sont généralement listées dans le tableau de voirie. À défaut, il convient de consulter les archives et, le cas échéant, de solliciter les services de l'État.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LOMAGNE GERSOISE

Les communes qui ne disposent pas de tableau de voirie s'exposent-elles à se voir opposer la prescription acquisitive par des tiers ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Oui. Cependant, en l'absence d'informations permettant de savoir si un chemin est une voie communale, la commune peut invoquer la notion de voie communale par destination qui existait avant 1959. En 1959, *l'article 9 de l'ordonnance n°59-115 du 7 janvier 1959* dispose que « Deviennent voies communales les voies qui appartiennent aux catégories ci-après :

- 1° Les voies urbaines ;
- 2° Les chemins vicinaux à l'état d'entretien ; le préfet établira, à cet effet, dans un délai de six mois, la liste par commune des chemins vicinaux à l'état d'entretien ;
- 3° Ceux des chemins ruraux reconnus, dont le conseil municipal aura, dans un délai de six mois, décidé l'incorporation ; cette délibération pourra être prise sans enquête publique. »
- Ainsi, toutes les voies relevant d'une de ces catégories en 1959 sont des voies publiques donc inaliénables et imprescriptibles. Même Si la commune n'a pas fait ce classement en 1959, ses voies font parties du domaine public.

COMMUNE DE LEUILLY-SOUS-COUCY

Des sentes rurales d'une largeur de deux mètres, déjà dénommées, font-elles partie du domaine public ou du domaine privé de la commune ? La procédure applicable à la vente de ces sentes diffère dans un cas et dans l'autre.

FLAVIE D'ANTERROCHES

Si ces sentes appartiennent au domaine public, elles doivent être déclassées préalablement à leur cession par enquête publique. Qu'il s'agisse d'une ancienne voie communale ou d'un chemin rural, la procédure est la même. Votre commune est-elle décidée à vendre ?

COMMUNE DE LEUILLY-SOUS-COUCY

Oui. Ces sentes sont trop pentues. Un arrêté interdit déjà tous les véhicules terrestres à moteur sur l'une d'entre elles.

FLAVIE D'ANTERROCHES

L'interdiction aux véhicules terrestres à moteur n'implique pas que ces sentes sont désaffectées à l'usage public. Elles sont peut-être encore utilisées comme voies de passage.

COMMUNE DE LEUILLY-SOUS-COUCY

Personne ne les utilise jamais, ni à pied ni à vélo. Elles sont sans issue.

FLAVIE D'ANTERROCHES

Dans l'éventualité où vous ne parviendriez pas à savoir si ces sentes appartiennent au domaine public ou au domaine privé, il serait souhaitable que le conseil municipal prenne une délibération de déclassement du domaine public. La commune serait ainsi assurée que ces sentes appartiennent à

son domaine privé et qu'elles sont, en conséquence, cessibles. Cela permettrait également de garantir à l'acquéreur une vente régulière.

DIRECTION REGIONALE ENVIRONNEMENT AMENAGEMENT LOGEMENT (DREAL) DU CENTRE-VAL DE LOIRE

Le stationnement automobile implique-t-il qu'un chemin est une voie de passage ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Cela suppose que les voitures puissent emprunter un chemin leur permettant d'accéder à l'aire de stationnement.

DREAL DU CENTRE-VAL DE LOIRE

Il s'agit d'un court chemin sans issue que les voitures empruntent pour stationner à une faible distance de son point de départ. Doit-il être considéré comme une voie de passage au sens de **l'article L. 161-2 du code rural** ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Il ne s'agit pas nécessairement d'une voie de passage, mais ce chemin pourrait néanmoins constituer un chemin rural, puisque la commune se livre, j'imagine, à des actes répétés de surveillance ou de voirie. Avez-vous goudronné ce passage ?

DREAL DU CENTRE-VAL DE LOIRE

Non, c'est un chemin en herbe.

Dans un schéma de classement de la voirie communale, j'ai rencontré **l'expression « chemin cadastré » pour désigner un chemin que je croyais rural. Cette expression relève-t-elle de la terminologie employée dans les schémas de classement de la voirie communale ?**

FLAVIE D'ANTERROCHES

Un chemin cadastré est généralement un chemin rural.

S'agissant des caractéristiques techniques des chemins ruraux, je vous renvoie aux **articles D. 161-8 et D. 161-9 du code rural**.

Comment est créé 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 (**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 (**article L. 161-6 du code rural**).

Dans le second cas, 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, auquel cas 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 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.
- lors d'une opération d'aménagement foncier (**article L. 121-17 du code rural**), auquel cas « le conseil communal indique à la commission communale les voies communales ou les chemins ruraux dont il juge la création nécessaire à l'intérieur du périmètre d'aménagement foncier ». 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, la commune doit toutefois indemniser leurs propriétaires dans de justes proportions.

Comment est entretenu un chemin rural ?

À la différence des voies communales, il n'existe, pour la commune, aucune obligation d'entretenir un chemin rural. En effet, l'entretien des chemins ruraux n'est pas mentionné parmi les dépenses obligatoires à effectuer par les communes. Cependant, la responsabilité de la commune peut être engagée pour défaut d'entretien normal en cas d'accident, dès lors que la commune a, dans le passé, effectué des travaux destinés à assurer ou améliorer la viabilité du chemin, et a ainsi accepté d'en assurer l'entretien (**Conseil d'État 20 novembre 1964, Ville de Carcassonne ; JO Sénat, 15^{ème} législature, 22 février 2018, n°02207**). Bien qu'il n'existe pas d'obligation générale d'entretien des chemins ruraux, la commune est donc tenue d'en assurer l'entretien dès lors qu'elle a effectué des travaux de réhabilitation et de viabilisation. Elle peut ainsi voir sa responsabilité engagée pour défaut d'entretien en cas d'accident. Si le chemin non entretenu devient dangereux pour la sécurité publique, le maire est en effet tenu d'intervenir du fait de ses pouvoirs de police générale, qui lui imposent d'assurer la sécurité, la tranquillité et la stabilité publiques (**article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales**).

La commune a plusieurs mécanismes à sa disposition pour assurer l'entretien des chemins ruraux. Elle a la faculté d'instituer une taxe répartie à raison de l'intérêt de chaque propriété aux travaux et à l'entretien des chemins (**article L.161-7 du code rural**). Une **réponse ministérielle de 2014** précise que « le montant de cette taxe est fixé, après enquête publique effectuée selon les mêmes modalités qu'en matière de voie communale, par délibération du conseil municipal. Ce dernier arrête la liste des propriétaires assujettis au paiement et répartit la taxe en fonction de l'intérêt de chacune d'elles aux travaux d'entretien. La taxe est recouvrée comme en matière de contributions directes mais peut aussi être acquittée en nature. » Cette répartition peut être effectuée en fonction, notamment, de la superficie des terrains ou de l'utilisation du chemin rural par chacun des propriétaires par exemple. Cela doit être vu au cas par cas, chemin par chemin.

Les riverains d'un chemin rural qui nécessite des travaux peuvent également se rapprocher de la mairie pour demander qu'une taxe soit instituée pour leur financement. Une **réponse ministérielle de 2014** précise les conditions de recevabilité d'une telle demande : « cette demande doit être formulée par « soit la moitié plus un des intéressés représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés desservies par le chemin, soit les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie » » (**JO Sénat, 14^{ème} législature, 11 septembre 2014, n°11372**). Le conseil municipal dispose alors d'un délai d'un mois pour délibérer sur leur demande. En cas de refus, il peut être constitué une association syndicale autorisée (**article L. 161-11 du code rural**).

Enfin, les riverains peuvent proposer d'eux-mêmes des souscriptions volontaires en espèces et en nature pour le financement des travaux projetés sur les chemins ruraux (**article D. 161-5 du code rural**).

COMMUNE D'AUBENAS-LES-ALPES

Que peut faire la commune lorsqu'un chemin rural qu'elle entretient régulièrement est cultivé par un agriculteur ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Je répondrai à votre question, qui concerne les pouvoirs de police, un peu plus loin.

COMMUNE DE PLOUËR-SUR-RANCE

Le déclassement d'une voie communale en chemin rural lors d'une opération d'aménagement foncier peut-il être réalisé dans le cadre de la révision d'un PLUi ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Une opération d'aménagement foncier peut permettre par exemple de créer un chemin rural. Mais rien n'empêche, à l'occasion de la révision d'un PLUi, de prendre une délibération de déclassement d'une voie communale. Les deux législations sont toutefois indépendantes.

COMMUNE DE PLOUËR-SUR-RANCE

Les chemins sont souvent sans issue. Quel est l'intérêt d'en faire des chemins ruraux ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Les chemins sans issue sont souvent des chemins d'exploitation. Ceux-ci, qui n'appartiennent généralement pas à la commune, sont distincts des chemins ruraux. Quoi qu'il en soit, la commune n'est pas tenue de procéder au déclassement ou à la création d'un chemin rural. Il s'agit d'une simple faculté qui lui est offerte. Si l'opération ne présente aucun intérêt pour elle, elle n'y procédera pas.

COMMUNE DE PLOUËR-SUR-RANCE

L'idée est de faire d'un chemin d'exploitation sans issue un chemin rural, mais je n'en vois pas l'intérêt.

FLAVIE D'ANTERROCHES

À partir du moment où un chemin ne peut être affecté à l'usage du public, son classement en chemin rural ne présente, en effet, aucun intérêt.

OFFICE DE TOURISME DE VAUVERT ET DE PETITE CAMARGUE

Les chemins ruraux de nos communes constituent des itinéraires de promenade et de randonnée. Aux termes d'une délibération déjà ancienne, la compétence de la gestion et de l'entretien de ces itinéraires a été confiée à la communauté de communes, laquelle l'a déléguée à notre office de tourisme. Or, ces chemins sont utilisés par des véhicules motorisés – auxquels l'accès est pourtant interdit –, ainsi que par des tracteurs qui les endommagent. Nous souhaiterions renégocier la convention, de telle sorte que la gestion des itinéraires retourne aux communes et que la communauté de communes ne soit plus tenue que de leur entretien courant. **La répartition des compétences est-elle réglementée ou est-elle purement conventionnelle ?**

FLAVIE D'ANTERROCHES

Votre question touche, me semble-t-il, au financement de l'entretien des chemins ruraux lorsqu'ils sont dégradés. En cas de détérioration anormale d'un chemin rural, une contribution spéciale est prévue par le code rural. Le constat de la détérioration relève des pouvoirs de police du maire.

DREAL DU CENTRE-VAL DE LOIRE

Lorsqu'un chemin rural est situé à 20 m en amont d'un puits privé déclaré pour alimentation humaine, est-il possible d'alerter le maire sur la nécessité de bien entretenir le chemin afin de préserver la salubrité du puits ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Le fonds inférieur doit accepter de recevoir l'écoulement naturel des eaux pluviales. En revanche, un écoulement anormal suscité par des travaux effectués sur le chemin rural en amont peut poser un problème de responsabilité de la commune.

Comment est modifié un chemin rural ?

L'article L. 161-9 du code rural dispose que « les dispositions de ***l'article L. 141-6 du code de la voirie routière*** sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant élargissement n'excédant pas deux mètres ou redressement des chemins ruraux. » ***L'article L. 141-6 du code de la voirie routière*** dispose que « la délibération du conseil municipal décidant le redressement ou l'élargissement d'une voie existante emporte, lorsqu'elle est exécutoire, transfert au profit de la commune, de la propriété des parcelles ou parties de parcelles non bâties situées à l'intérieur des limites fixées par le plan parcellaire auquel elle se réfère et qui lui est annexé. » En conséquence, l'élargissement d'un chemin rural ou une modification mineure de son assiette peut être réalisé par cette procédure d'expropriation de plein droit, sous réserve qu'il s'agisse d'un élargissement de moins de deux mètres sur des parcelles non bâties. Bien entendu, les propriétaires riverains sont indemnisés.

Comment est vendu un chemin rural ?

Lorsqu'un chemin rural n'est plus affecté à l'usage du public, la commune peut souhaiter le vendre. En pareil cas, ***l'article L. 161-10 du code rural*** dispose que « la vente peut être décidée après enquête par le conseil municipal, à moins que les intéressés groupés en association syndicale [...] n'aient demandé à se charger de l'entretien dans les deux mois qui suivent l'ouverture de l'enquête. » Dans l'éventualité où le chemin rural appartiendrait à deux communes, sa vente nécessite de procéder à une enquête unique par délibérations concordantes des conseils municipaux. La décision de vendre doit ensuite recueillir l'accord des communes concernées (***JO Sénat, 14^{ème} législature, 2 mars 2017, n°24003***).

L'enquête publique doit respecter le code rural et le code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Le maire prend un arrêté pour désigner le commissaire enquêteur parmi les personnes qui figurent sur une liste d'aptitude prévue à ***l'article L123-4 du code de l'environnement***, l'objet de l'enquête, la date à laquelle l'enquête sera ouverte, les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler des observations, et l'indemnité due au commissaire enquêteur (***article R161-25 du code rural***). L'enquête est ensuite ouverte à la mairie de la commune (***article R134-6 du CRPA***). Quinze jours au moins avant l'enquête, les administrés doivent être informés de sa prochaine tenue par voie de publication d'un avis dans deux journaux locaux et par voie d'affichage de l'arrêté d'ouverture sur le chemin rural concerné. L'enquête publique dure quinze jours. Le dossier d'enquête doit comporter une notice explicative, un plan de situation et, si besoin, une appréciation sommaire des dépenses (***article R161-26 du code rural***). À la fin de l'enquête, le rapport d'enquête est clos et signé par le commissaire enquêteur, lequel doit rendre des conclusions motivées dans le délai d'un mois. Si l'avis de l'enquêteur est défavorable, mais que le conseil municipal souhaite malgré tout vendre le chemin rural, la délibération doit être motivée (***article R161-27 du code rural***). Dans les communes de plus de 2.000 habitants, le conseil municipal doit prendre une délibération au vu de l'avis de France Domaine (***article L2241-1 du code général des collectivités territoriales***).

Il convient de rappeler qu'il n'est pas possible de procéder à un échange de terrains entre un riverain et une commune propriétaire d'un chemin rural dans l'objectif de déplacer le chemin. Une réponse ministérielle précise en effet qu'« une procédure d'échange de terrains risquerait de méconnaître les dispositions garantissant le caractère d'utilité publique du chemin. De ce fait, le déplacement des chemins ruraux par échange de terrains n'est pas permis et est sanctionné par le Conseil d'État. Les communes peuvent toutefois procéder au déplacement de l'emprise d'un chemin rural. Il convient pour ce faire, dans un premier temps, de mettre en œuvre pour le chemin initial une procédure d'aliénation, elle-même conditionnée à la fois par le constat de fin d'usage par le public et une enquête publique, préalables à une délibération du conseil municipal. Dans un second temps, une procédure de déclaration d'utilité publique permettra à la commune de créer un nouveau chemin. Les communes disposent ainsi des possibilités juridiques pour modifier le tracé des chemins ruraux. » (***JO Sénat, 15^{ème} législature, 20 septembre 2018, n°06147***)

Par ailleurs, il n'est pas possible de vendre un chemin rural lorsque les intéressés, groupés en association syndicale (c'est-à-dire la moitié plus un des intéressés représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés desservies par le chemin, ou les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie de ces propriétés), ont demandé à se charger de son entretien dans les deux mois qui suivent l'ouverture de l'enquête. Si l'association syndicale n'est pas créée, les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquiescer les terrains attenants à leurs propriétés. S'ils refusent ou que leurs offres sont insuffisantes, les parcelles sont vendues selon les règles du droit commun (**article L161-10 du code rural**). La vente doit alors être régularisée devant notaire ou devant le maire en la forme administrative (**article L1311-13 du CGCT**).

Enfin, lorsque le chemin est inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, le conseil municipal doit proposer au conseil départemental, un mois à l'avance, un itinéraire de substitution.

Quels sont les droits des riverains d'un chemin rural ?

Le droit de propriété

Les riverains ont le droit d'accès à leur propriété. Le libre accès des riverains à la voie publique est en effet un accessoire du droit de propriété. Le maire ne peut donc interdire l'accès à un chemin rural si ce dernier est le seul permettant d'accéder à la propriété d'un riverain (**CE, 14 mars 2011, n°347345**).

Le droit de bornage

Les articles D. 161-12 et D. 161-13 du code rural disposent que le maire délivre un certificat de bornage à toute personne qui en fait la demande, sous réserve des droits des tiers. Le maire fonde son arrêté soit sur le plan parcellaire, soit au regard de la situation des lieux et des éléments de preuve apportés. Lorsqu'il n'existe pas de titres, de bornes ou de documents permettant de connaître les limites exactes d'un chemin rural au droit des propriétés riveraines ou qu'une contestation s'élève à ce sujet, il peut être procédé à l'initiative de la partie la plus diligente à une délimitation à l'amiable conformément aux prescriptions de **l'article 646 du code civil**. Si un bornage à l'amiable se révèle impossible, une action en bornage peut être intentée devant le tribunal d'instance.

« Concrètement, le juge judiciaire ou le géomètre-expert désigné vérifie en premier lieu les titres de propriété afin de fixer les limites de propriété. Après délimitation des propriétés, le juge ou l'expert matérialise le bornage par le placement de marques matérielles qui peuvent être un fossé, une clôture ou bien des bornes plantées dans le sol. Ces opérations sont constatées dans un procès-verbal d'abornement contenant un plan ou un croquis des lignes séparatives et mentionnant la situation des bornes. Ce document devient définitif dès lors qu'il est signé par toutes les parties en cause ou, en cas de désaccord, homologué par le tribunal. S'agissant des frais de bornage, l'article 646 du code civil, ainsi que l'article D. 161-13 du code rural et de la pêche maritime précité, prévoient que le bornage se fait normalement à frais communs. Néanmoins, si le bornage est judiciaire, le juge détermine librement la répartition des frais occasionnés, le principe étant, sauf décision contraire, que ces frais sont mis à la charge de la partie déboutée » (**JO Sénat, 14^{ème} législature, 11 juin 2015, n°14327**).

Le droit de se clore

L'article 647 du Code civil dispose que « tout propriétaire peut clore son héritage [...] ». Le riverain d'un chemin rural peut donc mettre en place une clôture, sous réserve toutefois que le certificat de bornage lui ait été préalablement délivré par le maire. La commune peut cependant imposer le dépôt d'une déclaration préalable à l'édification d'une clôture (**article R421-12 du code de l'urbanisme**).

La non-application de la servitude de vue

Le juge judiciaire a reconnu dans son arrêt de 2005 que les servitudes de vue ne s'appliquent pas en raison de la présence d'une voie publique (**Civ 3^{ème}, 28 septembre 2005, 04-13942**). Cet arrêt a été confirmé récemment (**Civ 3^{ème}, 30 novembre 2017, n°15-26240**).

OFFICE DE TOURISME DE VAUVERT ET DE PETITE CAMARGUE

Les éleveurs riverains de nos itinéraires de promenade et de randonnée accueillent régulièrement des touristes, lesquels circulent sur ces itinéraires pourtant interdits aux véhicules motorisés. **Le droit d'accès à leurs propriétés dont disposent ces éleveurs s'étend-il aux touristes qu'ils accueillent ?**

FLAVIE D'ANTERROCHES

Le droit d'accès à la propriété ne bénéficie en principe qu'au seul riverain. Existe-t-il un chemin de substitution ?

OFFICE DE TOURISME DE VAUVERT ET DE PETITE CAMARGUE

Oui, mais il est un peu plus long.

FLAVIE D'ANTERROCHES

S'il existe un chemin de substitution, rien n'empêche que les véhicules des touristes soient interdits sur les itinéraires de promenade. Cette interdiction suppose néanmoins d'être prise pour des motifs d'intérêt général. Si vous établissez que la protection de la nature requiert le passage des véhicules motorisés par un itinéraire de substitution, votre arrêté sera sans doute considéré comme légal par les juges.

Quels sont les devoirs des riverains d'un chemin rural ?

Le libre écoulement des eaux

Les propriétés riveraines situées en contrebas des chemins ruraux sont assujetties à recevoir les eaux qui découlent naturellement de ces chemins. Les propriétaires riverains ne peuvent faire aucune œuvre tendant à empêcher le libre écoulement des eaux qu'ils sont tenus de recevoir et de les faire séjourner dans les fossés ou refluer sur les voies (**article D161-20 du code rural**). De son côté, la collectivité « ne doit pas aggraver l'écoulement naturel des eaux pluviales qui ruisselle de son domaine vers les fonds inférieurs » (**JO Sénat, 14^{ème} législature, 29 décembre 2016, n°23419**).

Les plantations

L'article D.161-22 du code rural dispose que « les plantations d'arbres et de haies vives peuvent être faites le long des chemins ruraux sans condition de distance, sous réserve que soient respectées les servitudes de visibilité et les obligations d'égagement [...] ». Par obligations d'égagement, il faut entendre l'obligation faite aux propriétaires riverains de couper les branches et racines des arbres qui avancent sur l'emprise des chemins ruraux. Lorsque les riverains ne respectent pas cette obligation, la commune peut prendre un arrêté de mise en demeure d'effectuer les travaux d'égagement dans un délai imparti. En cas de non-respect de la mise en demeure, la commune peut effectuer d'office les travaux à leurs frais (**JO Sénat, 14^{ème} législature, 11 février 2016, n°17318**). Néanmoins, s'il est nécessaire de pénétrer à l'intérieur de la propriété de l'administré pour couper les branches, la commune devra préalablement obtenir son accord ou, à défaut, l'autorisation du juge judiciaire.

Quels sont les pouvoirs de police du maire sur les chemins ruraux ?

L'article L. 161-5 du code rural dispose que « l'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux ». Le maire doit donc exercer ses pouvoirs de police sur les chemins ruraux. Il peut s'appuyer sur les dispositions du code rural et sur celles du code général des collectivités territoriales qui concernent les pouvoirs de police de la circulation et de stationnement du maire. **L'article D. 161-10 du code rural** précise ainsi que « le maire peut, de façon temporaire ou permanente, interdire l'usage de tout ou partie du réseau des chemins ruraux aux catégories de véhicules et de matériels dont les caractéristiques sont incompatibles avec la constitution de ces chemins et notamment avec la résistance et la largeur de la chaussée ou des ouvrages d'art ». Dans un arrêt du 24 septembre 2002, le Conseil d'État a estimé en conséquence que le maire est fondé à interdire la circulation de 4x4 sur la partie non goudronnée de deux chemins ruraux (**CE, 24 septembre 2002, n°173042**).

L'arrêté du maire doit toutefois être circonstancié dans les faits et dans le temps, dans l'objectif d'assurer la viabilité du terrain et la sûreté et la commodité du passage ou encore la préservation des espèces ou de la qualité de l'air tout en préservant le principe de liberté de circulation. L'interdiction ne peut donc être absolue ni générale. En 1963, le juge a sanctionné un arrêté du maire, considérant que, « s'il appartient à ce dernier de réglementer et, au besoin, d'interdire la circulation de certains véhicules sur un chemin rural en vue d'éviter sa détérioration, il excède cependant ses pouvoirs en le protégeant par une interdiction générale, quel que soit le poids des véhicules, tout en permettant la circulation des véhicules à usage agricole des propriétaires riverains » (**CE, 6 février 1963, Assoc « le club du soleil »**).

Par ailleurs, **l'article D. 161-11 du code rural** dispose que « lorsqu'un obstacle s'oppose à la circulation sur un chemin rural, le maire y remédie d'urgence ». Cet article permet au maire de s'opposer à la privatisation illégale d'un chemin rural, laquelle constitue une atteinte au droit de propriété communale. Le maire doit donc intervenir lorsque des riverains empêchent d'accéder à un chemin rural (**CE, 7 juin 1989, Texerot**). Ainsi, lorsque l'accès au chemin rural est perturbé par la pose d'une chaîne, le maire est tenu de prendre les mesures appropriées à son rétablissement (**CE, 29 décembre 1999, commune Breteau contre Gérardin**). En cas d'inaction du maire, les tiers lésés peuvent attaquer le refus d'intervenir devant le tribunal administratif (**Cour administrative d'appel de Douai, 31 mai 2018, n°16DA00092**).

Une réponse ministérielle de 2015 rappelle en ces termes la procédure à suivre en cas d'empiètement sur un chemin rural : « il appartient au maire, dans l'exercice de son pouvoir de police, de remédier d'urgence, sur simple sommation administrative, et aux frais du contrevenant, à tout ce qui ferait obstacle à la circulation publique » (**JO Sénat, 14^{ème} législature, 29 janvier 2015, n°13476**). Le maire doit donc mettre en demeure le riverain de mettre fin, dans un délai très bref, à l'occupation irrégulière. Si le riverain n'obtempère pas, le maire peut agir d'office dès lors que l'occupation met en péril la sécurité publique. Ainsi en est-il lorsqu'un agriculteur obstrue l'accès à un chemin rural avec des bottes de foin qui gênent la circulation et peuvent s'avérer dangereuses. S'il refuse de les enlever dans le délai imparti, le maire est en droit de faire procéder à leur enlèvement immédiat. En revanche, dans le cas où l'empiètement sur le chemin rural ne met pas en péril la sécurité publique, le maire doit, après mise en demeure effectuée, demander au juge l'autorisation de prendre les mesures adéquates.

La réponse ministérielle ajoute que le maire peut imposer des contributions spéciales sur le fondement de **l'article L. 161-8 du code rural** « aux propriétaires ou entrepreneurs ayant dégradé un chemin si un accord amiable n'a pas été trouvé au préalable (**CAA Douai, 28 novembre 2012, commune de Gouy-sous-Bellonne, n° 12DA00733**) ». Cet article renvoie à **l'article L. 141-9 du code de la voirie routière** qui dispose que « toutes les fois qu'une voie communale entretenue à l'état de viabilité est habituellement ou temporairement soit empruntée par des véhicules dont la circulation entraîne des détériorations anormales, soit dégradée par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute autre entreprise, il peut être imposé aux entrepreneurs ou propriétaires des contributions spéciales, dont la quotité est proportionnée à la dégradation causée ». En pratique, **une réponse ministérielle de 2014** précise que « la mesure suppose un constat avant et après dégâts pour mettre en œuvre le principe de réparation proportionnée à la dégradation constatée. En l'absence de constat initial, la nature ou le montant de la réparation pourrait être contesté. Il est donc recommandé mais non obligatoire de faire un constat initial. La demande de réparation peut aussi être mise en œuvre à la suite d'une utilisation anormale et non déclarée. Elle devra alors être établie sur la base de procès-verbaux identifiant le ou les auteurs des dégâts et du seul constat de ceux-ci par les personnes qualifiées. » (**JO Sénat, 14^{ème} législature, 24 juin 2014, n°55549**).

Par ailleurs, les riverains auteurs de l'empiètement peuvent être poursuivis pénalement. **Les articles D. 161-14 à D. 161-17 du code rural** dressent la liste des infractions sanctionnables par le maire :

- **l'article D. 161-14 du code rural** fait expressément défense de nuire aux chaussées des chemins ruraux et à leurs dépendances ou de compromettre la sécurité ou la commodité de la circulation sur ces voies ;

- **l'article D. 161-15 du code rural** interdit, sauf autorisation du maire, de réaliser des fouilles, d'enlever de la terre ou d'installer des canalisations sur les chemins ruraux ;
- **l'article D. 161-16 du code rural** interdit, sauf autorisation du maire, de toucher aux fossés et aux canaux, et de créer des voies d'accès sur les chemins ruraux.

Si une infraction est commise, la commune doit dresser un procès-verbal et l'adresser au Procureur de la République.

COMMUNE DE PLOUËR-SUR-RANCE

Il arrive régulièrement que des riverains fassent appel à des entreprises de débardage afin de couper des arbres sur leurs terrains. Or, **les chemins ruraux sont souvent très abîmés par les tracteurs forestiers se livrant à ces débardages sauvages, effectués sans les déclarations préalables requises. Comment obtenir réparation des dégâts occasionnés sur ces chemins ?**

FLAVIE D'ANTERROCHES

Il conviendrait d'envoyer une lettre aux propriétaires riverains, portant rappel à la loi. Sans preuve, il est effectivement difficile de mettre en place la contribution spéciale. En revanche, s'il s'agit d'une forêt gérée par des particuliers, en l'absence d'un plan simple de gestion, il faut l'autorisation préalable de l'autorité administrative, après avis du centre régional de la propriété forestière avant de procéder à des coupes d'arbres (**article L312-9 du nouveau code forestier**).

COMMUNE D'AUBENAS-LES-ALPES

Notre commune a rencontré une situation similaire. Un agriculteur a coupé des arbres pour les vendre, a déraciné les souches, a récupéré les pierres en sous-sol pour les vendre et a vendu ses terres agricoles. Selon notre plan de gestion, tout propriétaire disposant de plus de 25 ha doit préalablement déclarer en mairie les coupes qu'il souhaite réaliser. Cet agriculteur a reçu un rappel à la loi.

COMMUNE DE COMBRIT SAINTE-MARINE

Dès lors que l'échange de parcelles entre la commune et les riverains n'est pas autorisé, que préconisez-vous si la commune souhaite acquérir la parcelle d'un riverain et lui céder la partie d'un chemin rural la plus proche de sa propriété ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Il conviendrait que la commune acquière la parcelle de ce riverain, crée sur son emprise un nouveau chemin rural, désaffecte l'ancien chemin rural et lui vende ce dernier.

COMMUNE DE COMBRIT SAINTE-MARINE

Nous sommes également confrontés à un **litige portant sur la propriété réelle d'un chemin qui borde plusieurs propriétés d'un même lotissement**. Il y a trente ans, la commune a pris une délibération pour récupérer la propriété de ce chemin et l'affecter au domaine public, ainsi qu'il était prévu dans l'acte initial de lotissement. Or, l'enquête publique a eu lieu, mais le transfert de propriété n'a jamais été régularisé par acte notarié. Les colotis, qui entretiennent le chemin depuis trente ans, refusent qu'il devienne public. Est-il possible de prendre une nouvelle délibération et de régulariser le transfert de propriété par acte notarié ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Si les colotis s'opposent à la vente de ce chemin à la commune, je ne vois pas comment la commune pourrait en faire l'acquisition. Par ailleurs, les règles applicables aux lotissements relèvent du droit de l'urbanisme.

OFFICE DE TOURISME DE VAUVERT ET DE PETITE CAMARGUE

Nos communes sont peu enclines à verbaliser les contrevenants sur les itinéraires de promenade et de randonnée dont la communauté de communes assure la gestion et l'entretien. **La communauté de communes et la police intercommunale pourraient-elles intervenir en complément des polices municipales pour verbaliser les infractions sur ces itinéraires ?**

FLAVIE D'ANTERROCHES

Le pouvoir de police ne se transfère pas. Il suppose un fondement juridique. S'agissant de la circulation et du stationnement, **l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales** dispose que « lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres peuvent transférer au président de cet établissement leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement ». Cet article ne s'applique toutefois qu'à des voies d'intérêt communautaire. Par ailleurs, ce transfert de compétence implique que les pouvoirs de police sont exercés soit par les communes, soit par la communauté de communes, et en aucun cas par les deux à la fois. Si les communes se sont opposées au transfert de la police de la circulation et du stationnement à la communauté de communes, elles conservent ce pouvoir de police. Dans le cas contraire, seul le président de la communauté de communes est compétent pour exercer la police de la circulation et du stationnement sur la voirie intercommunautaire.

COMMUNE DE VAL-CENIS

Une piste créée sur une parcelle communale pour faciliter les déplacements d'un agriculteur qui loue à ferme cette parcelle est-elle assimilable à un chemin rural ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Le fermage ou bail rural est un régime juridique régissant les droits du fermier et du propriétaire. Une telle piste ne sera pas qualifiée de chemin rural. En effet, il s'agit d'une voie tracée pour les besoins du fermier. Les conditions de création, d'entretien et de remise en état devront être prévues dans le bail rural.

COMMUNE D'AUBENAS-LES-ALPES

Des agriculteurs empiètent sur les fossés situés le long de voies communales, de telle sorte que les eaux pluviales s'écoulent sur celles-ci et les détériorent. De quel moyen juridique notre commune dispose-t-elle pour rouvrir ces fossés ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Les fossés constituent des accessoires des voies communales. Celles-ci appartenant au domaine public, les fossés sont inaliénables. En conséquence, les agriculteurs riverains ne peuvent se prévaloir de la prescription acquisitive. Il conviendrait de constater l'empiètement de ces agriculteurs sur le domaine public, les mettre en demeure de cesser cet empiètement et, en cas de refus de leur part, saisir le juge compétent. Ce sont les dispositions du code de la voirie routière qui s'appliqueront.

COMMUNE DE VAL-CENIS

Afin de déterminer si une parcelle fait partie du domaine privé de la commune, peut-on se référer uniquement au cadastre ?

FLAVIE D'ANTERROCHES

Non. La preuve de la propriété doit être rapportée par un ensemble d'éléments. Le cadastre est l'un d'entre eux, mais il faut également se référer au bureau des hypothèques, aux archives, etc. Des recherches approfondies sont nécessaires à la détermination d'un chemin rural.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

par téléphone au 0970 808 809

par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr en cliquant dans le menu sur la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.