

N° 317

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi,
RENVOYÉE EN COMMISSION, *tendant à* **interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales,**

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 292 (2013-2014), 31, 32 et 318 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES CHEMINS RURAUX, UN STATUT HYBRIDE À LA LISIÈRE ENTRE DOMAINE PUBLIC ET DOMAINE PRIVÉ DES COMMUNES	8
A. UNE APPARTENANCE PARADOXALE DES CHEMINS RURAUX AU DOMAINE PRIVÉ DES COMMUNES.....	8
1. <i>L'appartenance des chemins ruraux au domaine privé des communes par détermination de la loi.....</i>	8
2. <i>Une définition du chemin rural qui conduirait pourtant à l'incorporer au domaine public</i>	9
B. LES ASPECTS DÉROGATOIRES DU RÉGIME DES CHEMINS RURAUX QUI TENDENT À LES ASSIMILER AU DOMAINE PUBLIC.....	11
1. <i>Un régime d'aliénation dérogatoire au droit commun.....</i>	11
2. <i>Une protection spécifique mise en œuvre par le pouvoir de police de la conservation du maire.....</i>	15
C. LA CONSÉQUENCE DE L'APPARTENANCE DES CHEMINS RURAUX AU DOMAINE PRIVÉ : LEUR PRESCRIPTIBILITÉ.....	17
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : RÉPONDRE AU PROBLÈME SPÉCIFIQUE DES CHEMINS RURAUX SANS BOULEVERSER LES PRINCIPES RÉGISSANT LA DOMANIALITÉ DES PERSONNES PUBLIQUES.....	18
A. LA NÉCESSAIRE RESTRICTION DU CHAMP VISÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI.....	18
B. RÉPONDRE AU PROBLÈME PROPRE DES CHEMINS RURAUX.....	19
1. <i>La nécessité de renforcer la protection des chemins ruraux</i>	19
2. <i>Par quels moyens ?</i>	21
a) <i>Une option non retenue : l'imprescriptibilité</i>	21
b) <i>Agir sur le cours de la prescription.....</i>	23
c) <i>Introduire une faculté d'échange des chemins ruraux</i>	25

EXAMEN DES ARTICLES	27
• <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 1311-1-1 [supprimé] du code général des collectivités territoriales, art. L. 161-6-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)	
Recensement des chemins ruraux et interruption du délai de prescription acquisitive	27
• <i>Article 2</i> (art. 2227 du code civil) Suspension du délai de prescription acquisitive pendant deux ans	28
• <i>Article 3</i> (art. L. 161-10, L. 161-10-1 et L. 161-10-2 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime et art. L. 3222-2 du code général de la propriété des personnes publiques) Échange de chemins ruraux pour en rectifier l’assiette	29
• <i>Intitulé de la proposition de loi</i>	30
 EXAMEN EN COMMISSION	31
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	39
 TABLEAU COMPARATIF	41

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 4 mars 2015, sous la présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente, la commission des lois a examiné le rapport de M. Yves Détraigne, rapporteur, et établi son texte sur la **proposition de loi tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales** (n° 292, 2013-2014).

Après avoir rappelé les circonstances qui avaient conduit le Sénat, sur proposition de la commission des lois, à lui renvoyé la proposition de loi pour en approfondir l'examen, le rapporteur a présenté le résultat de ses nouveaux travaux centrés sur la **protection des chemins ruraux**.

Le rapporteur a d'abord exposé le statut hybride des chemins ruraux qui, bien qu'appartenant au domaine privé des communes, sont affectés à l'usage du public. Il a ensuite présenté les conséquences juridiques qui découlent de ce statut : un régime d'aliénation dérogatoire au droit commun de la propriété privée ayant conduit le Conseil d'État à prohiber l'échange de ces chemins d'une part, et, d'autre part, un pouvoir de police de la conservation confié au maire et visant à préserver les chemins en tant que voies de circulation. Le rapporteur a rappelé que néanmoins ces chemins peuvent faire l'objet d'une prescription acquisitive.

Après avoir écarté l'option consistant à rendre imprescriptibles les chemins ruraux soit par leur basculement dans le domaine public des communes, soit par la création d'une nouvelle dérogation au droit commun de la propriété privée, la commission des lois a adopté **quatre amendements** de son rapporteur visant à :

- inciter les communes à procéder au recensement de leurs chemins ruraux, d'une part, en prévoyant la suspension pendant deux ans du délai de prescription afin de permettre aux communes d'initier cette démarche d'inventaire et, d'autre part, en conférant à la délibération décidant cet inventaire un effet interruptif de la prescription ;

- permettre l'échange des chemins ruraux lorsque celui-ci a pour objet de modifier le tracé d'un chemin tout en le préservant.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est de nouveau saisie de la proposition de loi de M. Henri Tandonnet et plusieurs de ses collègues tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales (n° 292, 2013-2014), qui avait fait l'objet d'un renvoi en commission adopté par le Sénat le 23 octobre 2014¹.

Au cours de sa réunion du mercredi 15 octobre 2014, votre commission avait en effet examiné cette proposition de loi qui poursuit un double objet. En premier lieu, elle propose de rendre imprescriptible l'ensemble des biens immeubles appartenant au domaine privé des collectivités territoriales. En second lieu, elle s'attache à surmonter la jurisprudence du Conseil d'État qui prohibe l'échange des chemins ruraux. Si les membres de la commission avaient alors approuvé la démarche de son rapporteur visant à recentrer la proposition de loi sur la seule question des chemins ruraux, ils s'étaient en revanche montrés dubitatifs quant à la proposition de les rendre imprescriptibles. Toutefois, eu égard au regain d'intérêt suscité par ces chemins aujourd'hui du fait de l'évolution des modes de vie et de la perception de l'espace naturel, mais aussi de leur usage économique, la nécessité de mieux assurer leur protection avait été largement admise. Aussi votre commission avait-elle proposé au Sénat de lui renvoyer la proposition de loi².

Fort du mandat que lui a confié votre commission pour approfondir la réflexion sur les meilleurs moyens d'assurer la protection des chemins ruraux, votre rapporteur a mené des auditions complémentaires. Celles-ci lui ont permis de mieux appréhender les contours complexes de cet objet juridique hybride et d'examiner successivement plusieurs hypothèses.

Si la nécessité de rendre possible l'échange de parcelles comportant des chemins ruraux fait l'unanimité, votre rapporteur a en revanche constaté que l'imprescriptibilité des chemins ruraux suscitait de fortes réticences parmi ses collègues. Aussi s'est-il efforcé de trouver une solution alternative.

¹ Le compte rendu de cette séance est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/seances/s201410/s20141023/s20141023006.html#section577>.

² Rapport de M. Yves Détraigne (n° 31, 2014-2015), consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l14-031/l14-031.html>.

I. LES CHEMINS RURAUX, UN STATUT HYBRIDE À LA LISIÈRE ENTRE DOMAINE PUBLIC ET DOMAINE PRIVÉ DES COMMUNES

Bien que l'application des critères traditionnels et désormais codifiés de la domanialité publique dût conduire à y classer les chemins ruraux, le législateur a fait le choix d'intégrer ceux-ci au domaine privé des communes (A). Toutefois, leurs caractéristiques propres ont rendu nécessaires certaines dérogations, rapprochant le régime des chemins ruraux de celui du domaine public à maints égards (B).

A. UNE APPARTENANCE PARADOXALE DES CHEMINS RURAUX AU DOMAINE PRIVÉ DES COMMUNES

Intégrés au domaine privé des communes par le législateur en 1959 (1), les chemins ruraux répondent toutefois à une définition qui aurait dû conduire à les classer dans leur domaine public (2).

1. L'appartenance des chemins ruraux au domaine privé des communes par détermination de la loi

Héritage ancien, la voirie en zone rurale consiste en un réseau complexe de routes et chemins régis par divers textes successifs. Dans un effort de rationalisation et de clarification des conditions de leur gestion, l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales simplifie ce réseau en distribuant, en son article 1^{er}, la voirie des communes en deux catégories :

- d'une part, les voies communales, « *qui font partie du domaine public* », et recouvrent, conformément à l'article 9 de cette même ordonnance, les voies urbaines, les « *chemins vicinaux à l'état d'entretien* » et « *ceux des chemins ruraux reconnus dont le conseil municipal aura, dans un délai de six mois, décidé l'incorporation [au domaine public]* » ;

- d'autre part, les chemins ruraux, « *qui appartiennent au domaine privé de la commune* ».

Cette même formule selon laquelle « *les chemins ruraux appartiennent au domaine privé de la commune* » figure aujourd'hui à l'article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime, ainsi que, de manière redondante, aux articles L. 161-1 du code de la voirie routière et L. 2212-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

La loi du 20 août 1881 relative au code rural, qui a vu apparaître pour la première fois la notion de « chemin rural », en avait déjà offert une définition par défaut de classement dans ce qui pouvait être assimilé au domaine public : « *Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux* ».

Dès l'origine, les chemins ruraux apparaissent donc comme une catégorie résiduelle comprenant les voies dont les communes ne souhaitent pas qu'elles soient intégrées à leur domaine public. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la raison essentielle en aurait été la longueur du kilométrage de ces chemins, dont l'entretien aurait représenté une charge extrêmement lourde pour les communes.

En effet, l'ordonnance de 1959 reprend à cet égard les dispositions des textes antérieurs¹ en imposant aux communes une obligation d'entretien des voies communales. Celle-ci se traduit par l'inscription de ces dépenses d'entretien au nombre des dépenses obligatoires à inscrire au budget des communes en vertu de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales².

Pour les chemins ruraux, une telle obligation d'entretien n'existe pas, comme l'atteste l'article 11 de l'ordonnance qui prévoit, à l'article 70 du code rural, devenu l'article L. 161-11 du code rural et de la pêche maritime, la possibilité pour les riverains de se constituer en association syndicale pour « se charger des travaux nécessaires pour mettre ou maintenir la voie en état de viabilité » « lorsque des travaux sont nécessaires ou lorsqu'un chemin rural n'est pas entretenu par la commune ». Cependant, y compris dans cette dernière hypothèse d'un entretien par les riverains, le même article précise que « le chemin remis à l'association syndicale reste toutefois ouvert au public sauf délibération contraire du conseil municipal et de l'assemblée générale de l'association syndicale ».

En dépit de son appartenance au domaine privé, l'affectation au public du chemin rural est, de fait, le critère déterminant de sa définition.

2. Une définition du chemin rural qui conduirait pourtant à l'incorporer au domaine public

Conformément à l'article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime, « les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales ».

¹ Cf. par exemple l'article 1^{er} de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux qui mettait à la charge des communes les chemins vicinaux légalement reconnus ; l'article 2 de cette même loi prévoyait d'ailleurs qu'« en cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera[it] pourvu à l'entretien des chemins vicinaux, à l'aide, soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq ». Cette loi a été abrogée par l'ordonnance de 1959, qui a cependant repris la faculté d'instituer une taxe dédiée pour l'entretien des chemins.

² Les dépenses d'entretien des voies communales ont été insérées dans l'article 185 du code de l'administration communale par l'article 8 de l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959.

Outre le défaut de classement parmi les voies communales, **l'affectation à l'usage du public apparaît donc comme le critère essentiel pour la qualification d'un chemin rural** – par opposition aux voies rurales privées et aux chemins d'exploitation qui appartiennent à des personnes privées. Elle commande son appartenance à la commune, d'autant qu'en vertu de l'article L. 161-3 du code rural et de la pêche maritime, « *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* ».

Par ailleurs, en application de l'article L. 161-2 du même code, **cette affectation est désormais présumée**¹. Ce même article énonce des indices non exhaustifs permettant d'apprécier l'affectation d'un chemin rural :

- sa destination : le chemin rural est une voie de passage qui peut être matérialisée par son inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) ;

- son utilisation effective comme voie de passage ;

- l'existence d'actes de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale : ce critère est cependant considéré comme second par la jurisprudence dans la mesure où il n'existe pas d'obligation juridique d'entretien des chemins ruraux.

Or, sans qu'il soit besoin de revenir ici longuement sur la distinction entre domaine public et domaine privé², on rappellera que le code général de la propriété des personnes publiques, en son article L. 2111-1, codifie les deux critères dégagés par la jurisprudence pour déterminer l'appartenance d'un bien au domaine public. Cet article définit donc comme suit le domaine public : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 [l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, et leurs établissements publics] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

L'application du premier critère – **l'affectation à l'usage direct du public** – **devrait donc conduire à placer les chemins ruraux au sein du domaine public. Aussi leur appartenance au domaine privé des communes par détermination de la loi apparaît-elle paradoxale.**

Il en résulte que les chemins ruraux sont soumis aux règles du droit privé moyennant quelques ajustements découlant de leur affectation au public.

¹ La présomption d'affectation au public a été introduite par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

² Pour de plus amples développements sur cette question, on se reportera au rapport précédemment présenté par le rapporteur, p. 8 à 11 (<http://www.senat.fr/rap/l14-031/l14-0311.html#toc5>).

B. LES ASPECTS DÉROGATOIRES DU RÉGIME DES CHEMINS RURAUX QUI TENDENT À LES ASSIMILER AU DOMAINE PUBLIC

Hormis son insaisissabilité, commune à l'ensemble des biens administratifs, qu'ils appartiennent au domaine public ou privé¹, **le domaine privé des personnes publiques est, contrairement au domaine public, régi par les règles de droit commun de la propriété.**

Cela se déduit des dispositions passablement tautologiques de l'article L. 2221-1 du code général de la propriété des personnes publiques, selon lesquelles, *« ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables »*. Le second alinéa de l'article 537 du code civil n'est malheureusement pas plus éclairant :

« Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois.

« Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. »

L'affectation au public des chemins ruraux conduit toutefois à déroger aux règles communément admises pour la gestion du domaine privé des personnes publiques que ce soit pour leur aliénation (1) ou leur préservation (2).

1. Un régime d'aliénation dérogatoire au droit commun

Si les biens du domaine privé ne peuvent être aliénés dans toutes les formes prévues par le code civil², les textes ou la jurisprudence ont conduit à exclure également pour les chemins ruraux toute procédure qui ne respecterait pas celle spécifiquement prévue par le code rural et de la pêche maritime, en particulier l'échange.

- **Une procédure de vente strictement encadrée**

Du fait de la nature hybride des chemins ruraux, leur aliénation échappe au droit commun pour être encadrée par les dispositions des articles L. 161-10 et L. 161-10-1 du code rural et de la pêche maritime relatives à la vente des chemins ruraux.

¹ Cf. l'article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables ».

² Au-delà de leur insaisissabilité, les biens du domaine privé ne peuvent non plus faire l'objet d'un legs, ni d'un don, sauf conditions particulières, en raison du principe de bonne gestion des deniers publics qui conduit à prohiber une vente à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur vénale du bien.

L'article L. 161-10 impose, premièrement, une **désaffectation préalable** du chemin qui perd ainsi, de fait, sa qualité de chemin rural. Cette cessation de l'affectation à l'usage du public découle essentiellement de son abandon ou non-usage, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État¹. Il semble toutefois que la désaffectation puisse résulter d'une délibération du conseil municipal².

L'aliénation d'un chemin rural ne peut, deuxièmement, être décidée par le conseil municipal qu'après réalisation d'une **enquête publique** organisée conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique³. Cette enquête a pour objectif de démontrer la cessation de l'affectation au public du chemin. L'article L. 161-10-1, introduit pour prendre en compte le cas des chemins ruraux appartenant à plusieurs communes, précise que dans cette hypothèse une enquête unique est diligentée.

En troisième lieu, l'article L. 161-10 offre aux « *intéressés groupés en association syndicale* »⁴ la **possibilité de s'opposer à l'aliénation** d'un chemin rural dans les deux mois suivant l'ouverture de l'enquête publique, s'ils s'engagent à en assurer l'entretien. En l'absence d'opposition, l'aliénation est ordonnée par le conseil municipal.

Enfin, les **riverains** du chemin bénéficient d'un **droit de priorité** sur les terrains attenants à leurs propriétés. Ce n'est qu'à défaut de soumission dans le délai d'un mois ou qu'en cas d'offres insuffisantes que l'aliénation pourra se réaliser selon les règles habituelles de vente des propriétés communales.

¹ « Considérant qu'aux termes de l'article 59 du code rural : "les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, et qui n'ont pas été classés comme voie communale" ; que l'article 60 du même code dispose que "l'affectation à l'usage du public peut s'établir notamment par la destination du chemin, jointe soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale" ; qu'enfin en vertu de l'article 69 du code : "lorsqu'un chemin rural cesse d'être affecté à l'usage du public, la vente peut être décidée après enquête par le conseil municipal" ; qu'il ressort de l'ensemble de ces dispositions que la désaffectation d'un chemin rural résulte d'un état de fait ; » (CE, 4 mars 1996, Commune de Bonnat, n° 146129).

² Bien que n'appartenant pas au domaine public, les chemins ruraux semblent tout de même pouvoir faire l'objet d'une procédure de déclassement, la procédure de désaffectation seule n'existant que pour les biens du domaine public artificiel de l'État (art. L. 2141-2 du CGPPP) – cf. CE, 24 février 1992, Bourguignon, n° 78141 : « Considérant que si, par délibération du 13 juin 1985, le conseil municipal d'Orsay a procédé au déclassement des chemins ruraux n°s 29 et 37 utilisés notamment par les habitants de quartiers voisins, [...] ; ».

³ Cela est désormais précisé à l'article L. 161-10-1 dans sa rédaction issue du 5° de l'article 27 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

⁴ En réponse à une question de notre collègue Aymeri de Montesquiou, le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire précisait que « si seuls les propriétaires riverains peuvent faire partie de cette association, aucune disposition n'interdit à une autre association qui serait composée d'usagers, tels que des randonneurs et des promeneurs, de participer volontairement à l'entretien de chemins ruraux » (JO Sénat du 4 mars 2010, p. 537).

Il convient par ailleurs de noter qu'en vertu de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, un chemin rural inscrit par le conseil général sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) ne peut être aliéné sauf à interrompre la continuité de l'itinéraire. Aussi l'aliénation ne peut-elle avoir lieu qu'à la condition qu'une voie de substitution appropriée à la pratique de la promenade et de la randonnée et permettant de maintenir l'itinéraire aura été mise en place, conformément à l'article L. 121-17 du code rural et de la pêche maritime.

Les conditions qui entourent la vente des chemins ruraux sont donc strictes et leur irrespect sanctionné par les juridictions¹. Or, selon le Conseil d'État, celle-ci constitue la seule et unique voie d'aliénation des chemins ruraux, à l'exclusion de l'échange.

- **L'impossibilité de l'échange des chemins ruraux**

Les biens du domaine privé des personnes publiques peuvent en théorie faire l'objet d'échange, conformément à l'article 1702 du code civil qui définit l'échange comme « *un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre* ». Ainsi, les articles L. 1111-2 et L. 1111-4 du code général de la propriété des personnes publiques – et leurs symétriques, les articles L. 3211-21 et L. 3211-23, l'échange étant à la fois un mode d'acquisition et de cession d'un bien² – précisent les conditions dans lesquelles respectivement l'État et ses établissements publics d'une part, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics d'autre part, peuvent procéder à des échanges de biens. Pour les collectivités, le code général de la propriété des personnes publiques renvoie au code général des collectivités territoriales pour le détail des opérations d'échange.

Cependant, du fait d'une interprétation littérale des dispositions de l'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime, le Conseil d'État prohibe l'échange des chemins ruraux. Conformément à une jurisprudence constante établie dès 1981³, la haute juridiction considère « *qu'il résulte de ces dispositions que le législateur n'a pas entendu ouvrir aux communes, pour l'aliénation des chemins ruraux, d'autres procédures que celle de la vente dans les*

¹ Pour un exemple récent d'annulation d'une délibération autorisant la vente d'un chemin rural en contradiction avec les dispositions du code rural et de la pêche maritime, CAA de Douai, 22 janvier 2015, Assoc. Vern'œil, n° 13DA01187 : « aucun élément du dossier n'est de nature à renverser la présomption d'affectation de cette voie à l'usage du public ; [...] dans ces conditions, le chemin concerné étant toujours affecté à l'usage du public à la date de la délibération attaquée, il ne pouvait faire l'objet d'une aliénation sans que soient méconnues les dispositions [...] de l'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime ».

² Le plan du code général de la propriété des personnes publiques est en effet construit en trois parties – l'acquisition, la gestion et la cession des biens –, une quatrième partie traitant des autres opérations immobilières et une cinquième, de l'outre-mer.

³ CE, 20 février 1981, Cristakis de Germain, n° 13526.

conditions ci-dessus précisées ». Cette jurisprudence est la même quel que soit l'objectif poursuivi par la commune, y compris aux fins de rectification de l'assiette d'un chemin¹.

Cette position a été confirmée à maintes reprises par le Gouvernement en réponse à des questions orales de parlementaires. Ainsi, à la question de notre collègue Jean Louis Masson portant sur la rectification de l'assiette d'un chemin rural, le ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique indiquait : *« Les chemins ruraux, bien qu'appartenant au domaine privé de la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés, n'en sont pas moins affectés à l'usage du public et ouverts à la circulation générale. Ils répondent ainsi à un intérêt général. C'est pour cette raison que la loi ne prévoit pas la possibilité de modification de l'assiette d'un chemin rural par d'autres dispositifs que l'aliénation. Des procédures plus simples présenteraient en effet un risque d'inconstitutionnalité. 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 il est sanctionné par le Conseil d'État. »*²

Selon les services ministériels, reprenant la réponse apportée à une question similaire du député Jacques Le Nay, *« 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 préalable 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, dans le respect de leur protection. »* Et de conclure : *« Il n'apparaît donc pas nécessaire de modifier les dispositions législatives ou réglementaires qui les régissent »*.³

Cette solution, complexe, est donc vivement critiquée, d'autant que les élus semblent méconnaître cette interprétation jurisprudentielle restrictive. M. Philippe Yolka, professeur à la faculté de droit de Grenoble, constatait en effet que *« la situation actuelle a quelque chose de malsain : les praticiens ignorent souvent cette interdiction, les échanges s'avèrent courants et les délibérations en cause sont fréquemment annulées »*. Et de regretter que *« faute de recours, seule la prescription acquisitive [soit] susceptible de rétablir la sécurité juridique »*.⁴

¹ Cf. par exemple, CE, 6 juillet 1983, Dubern, n° 23125 ou 14 mai 1986, Assoc. Les Amis de la Sabranenque, n° 54089.

² Réponse du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique à la question écrite n° 02253 de M. Jean Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 8 novembre 2012, p. 2543.

³ Réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à la question écrite n° 89197 de M. Jacques Le Nay, publiée dans le JO Assemblée nationale du 19 avril 2011, p. 3921.

⁴ Cf. Philippe Yolka, L'interdiction d'échanger les chemins ruraux, *Revue de droit rural* n° 361, mars 2008, comm. 43.

2. Une protection spécifique mise en œuvre par le pouvoir de police de la conservation du maire

Parce qu'elles participent de l'intérêt général, les dépendances du domaine public font l'objet d'un ensemble de mesures législatives ou réglementaires visant à les préserver de toute atteinte portée à leur intégrité ou de nature à compromettre leur destination ou leur affectation publiques. Cette police de la conservation repose sur différentes contraventions classées en deux catégories : les contraventions de voirie routière s'agissant de la protection des voies publiques d'une part, et les contraventions de grande voirie pour le domaine public maritime, fluvial, ferroviaire, aéronautique, militaire et les parcs naturels, d'autre part.

Dans la mesure où les chemins ruraux ne font pas partie des voies publiques, ils ne sont pas couverts par le régime des contraventions de voirie. Cependant, et bien qu'ils appartiennent au domaine privé des communes, leur affectation au public justifie qu'ils fassent l'objet d'une protection particulière, mise en œuvre par le pouvoir de police de la conservation attribué à l'autorité municipale. Tel est le sens de l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime qui énonce : « *L'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux* ». Sont ainsi réunies police de la circulation et police de la conservation dans une seule idée de préservation des chemins ruraux afin de garantir la circulation sur leur emprise. Ce pouvoir de police spéciale s'ajoute ainsi au pouvoir de police générale dont dispose le maire pour garantir la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques.

La partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime vient préciser cet article L. 161-5. À titre d'exemple, son article D. 161-14 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, notamment : (...) 3° De labourer ou de cultiver le sol dans les emprises de ces chemins et de leurs dépendances ; 4° De faire sur l'emprise de ces chemins des plantations d'arbres ou de haies (...)* ».

Au titre de son pouvoir de police, le maire peut réglementer l'utilisation des chemins ruraux. Il doit poursuivre les infractions aux dispositions des articles D. 161-8 à D. 161-24 du code rural et de la pêche maritime, aux dispositions prises par arrêté préfectoral pour les compléter en application de l'article D. 161-26 du même code, ou encore à celles résultant d'arrêtés du maire pris sur le fondement de l'article L. 161-5 dans les conditions prévues par le code de procédure pénale. **Outre l'action publique, toute infraction à la police de la conservation peut donner lieu à une action civile tendant à la réparation du préjudice subi. Toutefois, avant même de saisir le juge, le maire dispose de moyens d'actions :** l'article D. 161-11 du code rural et de la pêche maritime énonce ainsi que « *lorsqu'un obstacle s'oppose à la circulation sur un chemin rural, le maire y*

remédie d'urgence » et que « *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* ».

Si ce pouvoir de police de la conservation n'a pas pour conséquence de mettre à la charge de la commune une obligation d'entretien des chemins ruraux, conformément à une jurisprudence constante¹, elle fait en revanche **obligation au maire de faire cesser toute atteinte aux chemins ruraux**. Toute abstention à la mise en œuvre de ses prérogatives expose ainsi le maire à une mise en cause pour excès de pouvoir² susceptible de constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la commune³. Cela trouve notamment à s'appliquer dans le cas où un maire refuserait de procéder à la remise en état de chemins ruraux devenus impraticables à toute circulation, y compris pédestre, à la suite d'un « *remembrement à l'amiable au cours duquel les agriculteurs de la commune et des communes environnantes [auraient] décidé de procéder à un certain nombre d'échanges de parcelles afin d'agrandir leur parcelles et d'adapter leurs exploitations aux nécessités de l'agriculture moderne, ce qui a eu pour conséquence que deux kilomètres de chemins ruraux, selon la commune, ont ainsi disparu* »⁴.

On constate ainsi que ce pouvoir de police de la conservation, ajouté à l'encadrement strict de leur aliénation, achève de faire des chemins ruraux un objet juridique hybride plus proche du régime de la domanialité publique que des règles usuelles de gestion du domaine privé des personnes publiques. Pour autant, leur incorporation au domaine privé des communes ne leur permet pas de bénéficier de la protection absolue dont jouit le domaine public du fait de son imprescriptibilité.

¹ Cf. CE, 26 septembre 2012, Garin, n° 347068 : « Considérant, d'une part, que, s'il appartient au maire de faire usage de son pouvoir de police afin de réglementer et, au besoin, d'interdire la circulation sur les chemins ruraux et s'il lui incombe de prendre les mesures propres à assurer leur conservation, ces dispositions n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet ni pour effet de mettre à la charge des communes une obligation d'entretien de ces voies ; ».

² Cf. CAA Lyon, 11 décembre 2008, Assoc. « A chemins ouverts », n° 07LY01036.

³ Cf. CAA Nantes, 15 juin 2004, Commune de Noyal-Châtillon, n° 02NT00329.

⁴ CAA Nancy, 25 novembre 2010, Commune de Dannevoux, n° 10NC00286.

C. LA CONSÉQUENCE DE L'APPARTENANCE DES CHEMINS RURAUX AU DOMAINE PRIVÉ : LEUR PRESCRIPTIBILITÉ

Le code civil prévoit un dernier mode d'aliénation en sus de l'aliénation ou de l'échange : la prescription acquisitive ou usucapion.

La prescription acquisitive ou usucapion en matière immobilière

Le code civil, en son article 2227, consacre le principe issu de la jurisprudence selon lequel « *le droit de propriété est imprescriptible* », entérinant le fait que le droit de propriété ne peut être éteint par non-usage. Il lui apporte toutefois un tempérament : l'usucapion ou prescription acquisitive.

La prescription acquisitive est définie, à l'article 2258 du même code, comme « *un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi* ». Ainsi, la prescription acquisitive permet-elle au possesseur de revendiquer la propriété d'un bien appartenant à une tierce personne.

L'usucapion ne peut cependant s'opérer que sous certaines conditions.

L'article 2261 du code civil énonce tout d'abord des conditions relatives à la possession dite « utile » (exercice d'un droit indépendamment de sa titularité, situation de fait créant des effets juridiques). Ainsi la possession doit-elle être « *continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire* ». L'article 2263 précise en outre que l'usucapion ne peut résulter d'un acte de violence, « *la possession utile ne commencent que lorsque la violence a cessé* ». L'article 2266, quant à lui, indique que « *ceux qui possèdent pour autrui ne prescrivent jamais par quelque laps de temps que ce soit. Ainsi, le locataire, le dépositaire, l'usufruitier et tous autres qui détiennent précairement le bien ou le droit du propriétaire ne peuvent le prescrire.* »

Le code civil conditionne ensuite la prescription acquisitive à certains délais. L'article 2272 énonce en effet que « *le délai de prescription requis pour acquérir la propriété immobilière est de trente ans. Toutefois, celui qui acquiert de bonne foi et par juste titre un immeuble en prescrit la propriété par dix ans.* »

Il convient de noter que l'usucapion, bien que résultant d'un état de fait, n'acquiert de valeur juridique qu'à condition d'avoir été constatée par le juge judiciaire, le possesseur devant revendiquer son droit soit, de son propre chef, en engageant une action judiciaire pour faire constater que la prescription lui est acquise, soit en opposant à l'action en revendication engagée contre lui par le propriétaire une fin de non-recevoir tirée de la prescription. La preuve peut être faite par tout moyen.

Dès lors que les règles de droit commun s'appliquent au domaine privé et que les chemins ruraux en font partie, ils sont **susceptibles de faire l'objet de prescription acquisitive ou usucapion.**

Certes, comme le relevait Me Jean-Marie Ohnet, président de l'Institut des études juridiques du Conseil supérieur du notariat, lors de son audition, l'usucapion d'un chemin rural est en théorie impossible dans la

mesure où un chemin rural se définissant par son affectation au public, il ne devrait pouvoir faire l'objet d'une usucapion en raison des conditions de possession exigées par le code civil sauf à être en réalité désaffecté, donc à avoir perdu préalablement l'élément permettant de le définir comme chemin rural. Nonobstant, la jurisprudence fait état de plusieurs exemples de chemins ruraux prescrits par des personnes privées¹, ce qui explique la disparition d'un certain nombre de chemins ruraux.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : RÉPONDRE AU PROBLÈME SPÉCIFIQUE DES CHEMINS RURAUX SANS BOULEVERSER LES PRINCIPES RÉGISSANT LA DOMANIALITÉ DES PERSONNES PUBLIQUES

Bien que la réflexion sur la domanialité privée à laquelle invite la proposition de loi de M. Henri Tandonnet soit apparue intéressante à votre commission, il lui a semblé qu'elle soulevait de nombreuses questions (A). Aussi a-t-elle approuvé la démarche de son rapporteur de circonscrire ses travaux aux seuls chemins ruraux afin d'en renforcer la protection (B).

A. LA NÉCESSAIRE RESTRICTION DU CHAMP VISÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI

Pour mémoire, votre rapporteur rappellera les nombreuses questions qui ont conduit votre commission à ne pas souhaiter donner suite à la proposition de loi de M. Henri Tandonnet en ce qu'elle vise à rendre imprescriptibles tous les biens immeubles du domaine privé des collectivités territoriales.

Quel équilibre trouver pour concilier ces deux principes constitutionnels : le bon usage des deniers publics d'une part, et l'égalité devant la loi des propriétaires d'autre part ? Si le Conseil constitutionnel a en effet affirmé le principe de protection du patrimoine des personnes publiques, il n'a pas étendu au domaine privé la protection particulière due au domaine public², accordant au contraire la même protection du droit de propriété aux particuliers et aux personnes publiques³.

¹ Pour un exemple de prescription trentenaire d'un chemin rural : CCass, 3^e civ., 1^{er} avril 2009, n° 08-11.854 ; pour un exemple de prescription abrégée d'un chemin rural : CCass, 3^e civ., 5 février 2013, n° 11-28.299.

² CC, décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 29.

³ Cf. notamment la décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, cons. 25 : « Le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent respectivement, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17. »

S'agissant de la préservation du patrimoine des collectivités, une imprescriptibilité générale ne risquerait-elle pas d'être contre-productive en n'incitant pas les élus à une meilleure gestion de ce patrimoine ? Ne faudrait-il pas plutôt les encourager à procéder à un inventaire des biens du domaine privé ? D'autres législations, notamment celle relative à la conservation du patrimoine, n'apporteraient-elles pas de meilleures garanties de préservation de celui-ci que le seul maintien au sein du domaine privé des collectivités ?

Par ailleurs, votre commission avait estimé, à la suite de son rapporteur, qu'introduire l'imprescriptibilité des immeubles du domaine privé représentait un bouleversement tel que cela nécessitait de mener plus avant les investigations. Au-delà des implications théoriques sur la *summa divisio* entre domanialité publique et domanialité privée, cela rendrait en effet nécessaire une revue de tous les types d'immeubles appartenant au domaine privé afin de mesurer les conséquences pratiques d'un tel renversement de la règle.

B. RÉPONDRE AU PROBLÈME PROPRE DES CHEMINS RURAUX

Aussi votre commission a-t-elle estimé plus raisonnable de se cantonner à la question des chemins ruraux dont le renforcement des moyens juridiques de protection est apparu nécessaire (1). Ce constat a conduit votre commission à réfléchir aux meilleurs moyens de renforcer la protection des chemins ruraux (2).

1. La nécessité de renforcer la protection des chemins ruraux

En dépit du régime juridique en vigueur qui, par l'encadrement de leur aliénation ou le pouvoir de police de conservation du maire, devrait garantir la pérennité des chemins ruraux, on constate la disparition de plusieurs centaines de milliers de kilomètres de chemins.

Si aucune donnée quantitative précise ne semble disponible, certains chiffres paraissent faire consensus. Il est ainsi communément admis que les chemins ruraux représenteraient aujourd'hui une longueur d'environ 750 000 kilomètres – contre 37 700 kilomètres pour la voirie nationale⁻¹ après la disparition de quelques 250 000 kilomètres². Ces masses

¹ D'après J.P. Négrin, Les chemins ruraux : Le mensuel des géomètres-experts 2001, n° 7, cité par Ch. Lavialle, JCL Propriétés publiques, fasc. 48 Domaine privé – chemins ruraux.

² Ces chiffres, cités lors du premier examen en séance publique de la proposition de loi de M. Henri Tandonnet, n'ont pu être confirmés lors des auditions complémentaires menées par votre rapporteur. Le dernier recensement officiel auquel votre rapporteur a eu accès est cité dans une réponse ministérielle à une question du député Gabelle de 1954, faisant état de 215 485 km de voirie rurale reconnue et 483 649 km de voirie rurale non reconnue (réponse du ministère de l'intérieur à la question écrite n° 11674 de M. Gabelle, publiée dans le JO Assemblée nationale du 2 juin 1954, p. 2802).

correspondent *grosso modo* au constat dressé par l'association Chemins de Picardie qui, à partir des recensements réalisés dans la région et comparant les indications portées au cadastre avec des relevés opérés sur le terrain, a extrapolé qu'il ne resterait que 30 000 kilomètres de chemins ruraux sur les 40 000 kilomètres figurant au cadastre, soit une disparition d'un quart des chemins.

Plusieurs facteurs expliqueraient ces disparitions : le défaut d'entretien qui finit par rendre le chemin impraticable, l'ensemencement, la mise en pâture ou la clôture à d'autres fins... La plupart du temps, les communes ne s'aperçoivent de la perte survenue dans leur patrimoine qu'au moment où elles tentent de valoriser celui-ci. C'est alors que leur tentative de réouverture d'un chemin rural se heurte à la prescription acquisitive. En effet, si les personnes entendues font état de relativement peu d'affaires de prescription acquisitive portées devant les tribunaux de grande instance qui seraient remontées jusqu'à elles, en revanche, la Fédération française de randonnée pédestre comme l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ont témoigné de la réalité de ce phénomène des demandes de réouverture de chemins ruraux.

Car l'intérêt des chemins ruraux est multiple, ainsi que l'expliquait l'association Chemins de Picardie lors de son audition.

Les chemins ruraux sont avant tout des **voies de circulation**. Si leur vocation agricole première est indéniable, ces voies permettant l'accès des cultivateurs à leurs parcelles, des forestiers à leurs bois, des apiculteurs à leurs ruches, les chemins ruraux assurent également l'accès à des hameaux ou la connexion entre communes voisines.

Les chemins ruraux apparaissent ensuite comme des outils indispensables de **lutte contre l'érosion des sols** en facilitant l'infiltration de l'eau ou en freinant les écoulements de boues du fait de leur dénivelé ou de la présence de haies les bordant. Ils protègent également les routes contre la formation de congères. Ils sont enfin de véritables viviers pour la **biodiversité**. À tous ces titres, les chemins ruraux s'avèrent des supports privilégiés pour le **maintien de la Trame verte et bleue**.

Les chemins ruraux constituent, par ailleurs, une **réserve foncière** à la disposition des communes.

Aux usagers traditionnels que sont les **chasseurs**, s'ajoutent de nouveaux acteurs, tels les **randonneurs équestres ou pédestres ou encore les vététistes**.

À l'heure où les communes cherchent à développer de nouvelles activités de plein air et le tourisme vert afin de diversifier leur activité économique pour redynamiser notamment les zones rurales, on observe un **regain d'intérêt pour ces chemins ruraux**.

Face à ce constat, l'objectif n'est donc pas de reconstituer les chemins ruraux disparus. La loi ne saurait être rétroactive sauf à contrevenir en l'espèce au droit de propriété des personnes ayant légalement acquis par prescription des chemins ruraux. Il s'agit de trouver le meilleur moyen pour **enrayer ce mouvement de disparition et garantir l'existence des chemins restants, afin de ne pas hypothéquer les chances de développement à venir.**

2. Par quels moyens ?

Après avoir écarté l'option consistant à rendre imprescriptibles les chemins ruraux (a), votre commission s'est attachée à améliorer la connaissance qu'ont les communes de leur patrimoine en matière de chemins ruraux (b) et à en permettre l'échange (c).

a) Une option non retenue : l'imprescriptibilité

Comme il a été montré *supra*, le régime des chemins ruraux contient d'ores et déjà toute une panoplie de moyens propres à les préserver. Une première solution, qui aurait été de renforcer ces moyens, en particulier les pouvoirs de police de conservation aux mains du maire, n'a donc pas été retenue : avant même que de disposer de nouveaux moyens, c'est avant tout de connaître et de mettre en œuvre ceux existant dont il s'agirait.

Votre rapporteur s'est donc attaché à approfondir les solutions déjà envisagées lors du premier examen de la proposition de loi de M. Henri Tandonnet et consistant à rendre imprescriptibles les chemins ruraux. Deux hypothèses se présentaient alors : verser les chemins ruraux dans le domaine public des communes (1) ou les rendre imprescriptibles conformément à la proposition initiale (2).

(1) Le versement dans le domaine public des chemins ruraux

L'hypothèse du basculement des chemins ruraux dans le domaine public des communes avait d'ores et déjà été examinée par votre rapporteur.

S'agissant d'une qualification législative allant à l'encontre des critères jurisprudentiels, codifiés depuis lors, de répartition entre domaine public et domaine privé, il serait en effet loisible au législateur de modifier la règle posée en 1959. **Cette solution emporterait certes l'imprescriptibilité des chemins ruraux. Elle ne serait toutefois pas neutre au plan de la protection des espaces naturels du fait d'une plus grande ouverture au public et à la circulation de ces chemins et aurait surtout des conséquences en termes d'obligation d'entretien.**

Une étude plus approfondie des textes relatifs aux chemins ruraux qui se sont succédés met en évidence que le législateur a, par le passé, recouru à des versements ponctuels de chemins ruraux vers la voirie publique *via* la procédure de reconnaissance. Ainsi la loi du 21 mai 1836

relative aux chemins vicinaux traitait-elle des « *chemins vicinaux légalement reconnus* », tandis que la loi du 20 août 1881 relative au code rural prévoyait, en son article 4, la procédure suivante : le conseil municipal déterminait, sur proposition du maire, « *ceux des chemins ruraux qui devront être l'objet d'arrêtés de reconnaissance* » par la commission départementale, sur la proposition du préfet ; cette reconnaissance valait « *prise de possession* », en vertu de l'article 5 de la loi, et avait pour conséquence de rendre imprescriptibles les chemins ruraux reconnus, conformément à son article 6. Ces chemins ruraux reconnus sont ceux qui purent être incorporés aux voies communales en application de l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959.

En revanche, il n'a jusqu'à présent jamais été envisagé de verser l'intégralité de la voirie rurale dans le domaine public pour les raisons tenant au coût de leur entretien déjà évoquées.

Il est vrai que cet argument a partiellement perdu de son actualité avec l'évolution de la jurisprudence. En effet, s'il n'existe toujours pas, à ce jour, d'obligation légale d'entretien des chemins ruraux, la jurisprudence administrative a été amenée, dans l'intérêt des usagers des chemins ruraux, à reconnaître dans une certaine mesure une obligation d'entretien. Par un arrêt *Ville de Carcassonne* de 1964, le Conseil d'État a estimé que l'irresponsabilité de la commune pour défaut d'entretien normal ne pouvait plus être opposée en cas d'accident survenu sur un chemin rural dès lors que « *la commune a effectué, postérieurement à l'incorporation du chemin dans la voirie rurale, des travaux destinés à en assurer ou à en améliorer la viabilité et a ainsi accepté d'en assumer, en fait, l'entretien* »¹. Le juge recherche toutefois les éléments matériels attestant de cette volonté de la commune d'entretenir le chemin, il ne s'agit donc nullement d'une obligation générale d'entretien.

Cette jurisprudence pourrait inciter le législateur à suivre l'exemple de ses prédécesseurs en prenant acte de cette volonté d'entretien par les communes et en versant au domaine public les chemins ruraux entretenus ou d'un intérêt particulier, par exemple lorsque les chemins ont été inscrits au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR), sans pour autant les classer parmi les voies communales. Cela reviendrait toutefois à recréer une complexité à laquelle le législateur a tenu à mettre un terme par l'ordonnance de 1959.

Quant à l'hypothèse d'un versement de l'intégralité des chemins ruraux dans le domaine public tout en les exonérant de toute obligation légale d'entretien, il est à craindre que le juge passe outre par le biais de l'engagement de la responsabilité des communes au nom du principe constitutionnel de protection du domaine public². Or, on voit mal comment imposer aujourd'hui une telle sujétion aux communes.

¹ CE, 20 novembre 1964, *Ville de Carcassonne*, n° 60842.

² CC, décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 29.

- (2) La solution préconisée par la proposition de loi : rendre imprescriptibles les chemins ruraux

Bien qu'elle l'étende au-delà du seul cas des chemins ruraux, la proposition de loi de M. Henri Tandonnet, en ses articles 1^{er} et 2, vise à conférer notamment à cet élément du domaine privé l'imprescriptibilité, jusqu'ici apanage du seul domaine public.

Cette solution permettrait de garantir tout à fait, pour l'avenir, les chemins ruraux de toute appropriation en rendant impossible toute prescription acquisitive. C'est pourquoi votre rapporteur l'avait faite sienne lors du premier examen de la proposition de loi, estimant que si l'affectation au public des chemins ruraux justifiait un régime dérogatoire d'aliénation ainsi qu'un régime de conservation spécifique, il suffisait également à légitimer leur imprescriptibilité. Il lui était donc apparu que la classification paradoxale par le législateur des chemins ruraux au sein du domaine privé des communes permettrait d'admettre une dérogation supplémentaire au droit commun de la propriété privée. Et ce, d'autant que si le domaine public présente une homogénéité de règles, il n'en va pas de même pour le domaine privé, catégorie résiduelle sans véritable principe unitaire. Les règles spécifiques d'aliénation des chemins ruraux font d'ailleurs échapper ces derniers au droit commun de la propriété privée, à l'exception de la seule prescription acquisitive.

Votre rapporteur a cependant constaté que cette solution suscitait de fortes réticences de la part tant de ses collègues que du Gouvernement au motif qu'accorder à un élément du domaine privé des communes une caractéristique propre au domaine public risquait d'entraîner une confusion au sein des règles de la domanialité publique.

C'est pourquoi votre rapporteur s'est efforcé de faire émerger une nouvelle solution.

b) Agir sur le cours de la prescription

L'article 2231 du code civil dispose : « *L'interruption efface le délai de prescription acquis. Elle fait courir un nouveau délai de même durée que l'ancien* ». Aussi votre rapporteur a-t-il examiné une nouvelle solution consistant non plus à faire échapper les chemins ruraux à la prescription acquisitive mais à interrompre le cours afin de permettre aux communes de mettre à profit ce nouveau délai pour s'interroger sur le devenir de leurs chemins ruraux.

Les causes d'interruption d'une prescription sont toutefois limitativement énumérées par le code civil. Outre l'interruption naturelle de la prescription du fait de la privation, pendant plus d'un an, de la jouissance du bien par le possesseur prévue par l'article 2271 de ce code, seule la citation en justice figurant à l'article 2241 constitue un acte interruptif de la prescription. Il s'ensuit que tout effet interruptif est dénié aux actes de types conservatoires. La cour d'appel de Pau a ainsi jugé que le classement sans

contestation par une commune d'un chemin en tant que chemin rural ne suffisait pas pour être considéré comme une interruption de la prescription, de même que ce classement, en l'absence de tout usage effectif ou tentative d'usage, ne suffisait pas à caractériser l'affectation à l'usage du public, donc le vice de possession de celui qui revendiquait la propriété du chemin¹.

Dès lors, il serait nécessaire **d'inscrire dans la loi un cas supplémentaire d'interruption de la prescription spécifiquement applicable aux chemins ruraux**. Telle est la solution retenue par votre commission qui y a vu, au surplus, un moyen d'inciter les communes à dresser l'inventaire de leurs chemins ruraux.

Les auditions complémentaires conduites par votre rapporteur ont indiqué que **le premier des maux dont souffrent les chemins ruraux est leur méconnaissance par leur propriétaire, les communes**. Aussi est-il apparu comme une évidence à votre rapporteur que la première mesure à prendre était bel et bien de remédier à ce défaut de connaissance par la mise en œuvre de recensements.

De tels inventaires ont déjà eu lieu par le passé, à la suite des différentes lois ayant procédé à la révision du statut des voies rurales précédemment évoquées. La circulaire des ministres de l'intérieur et de l'agriculture du 18 décembre 1969, prise à la suite de l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 et du décret n° 69-897 du 18 septembre 1969², demandait ainsi aux préfets « *d'inviter les communes à dresser un tableau récapitulatif et une carte des chemins ruraux* ». Et d'ajouter : « *Ces documents, dont l'établissement avait été simplement conseillé jusqu'ici, devront être établis avec suffisamment de clarté et de précision pour, à l'occasion, faire foi* ».

Il convient en outre d'observer que les communes ayant souhaité valoriser leurs chemins ruraux en ont d'ores et déjà dressé une forme d'inventaire, à l'instar des chemins ruraux figurant au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR).

Par ailleurs, ce recensement participerait de la démarche d'inventaire à laquelle la Cour des comptes invitait l'ensemble des collectivités territoriales afin d'améliorer leur connaissance de leur patrimoine et, ainsi, de sa gestion, dans son rapport public annuel pour 2013.

Jugeant inutile d'imposer une obligation que nulle mesure ne viendrait sanctionner, votre commission a souhaité inciter les communes à procéder à de tels recensements en conférant à ceux-ci un effet juridique. Elle a donc adopté la proposition de son rapporteur prévoyant que **la délibération d'une commune mettant en œuvre le recensement de ses chemins ruraux après réalisation d'une enquête publique interrompait le délai de prescription**.

¹ CA Pau, 3 janvier 2005, Cenderent, n° 01/01422.

² Décret n° 69-897 du 18 septembre 2009 relatif aux caractéristiques techniques, aux limites, à la conservation et à la surveillance des chemins ruraux.

Afin de rendre cette mesure encore plus incitative, votre commission a également adopté un **amendement** de son rapporteur tendant à **suspendre le cours de la prescription durant deux ans afin de permettre aux communes d'initier cette démarche d'inventaire.**

Il convient toutefois de relever que, pour être complet, un tel inventaire nécessiterait de faire déterminer par voie de bornage les limites exactes de ces chemins.

c) Introduire une faculté d'échange des chemins ruraux

La proposition de loi de M. Henri Tandonnet, en son article 3, vise à surmonter la jurisprudence du Conseil d'État prohibant le recours à la procédure d'échange pour l'aliénation des chemins ruraux. Elle introduit donc la faculté pour les communes de procéder à l'échange des chemins ruraux en étendant à celui-ci les règles spécifiques applicables à l'aliénation de ces derniers.

L'introduction d'une telle faculté d'échange, outre qu'elle viendrait mettre un terme à une jurisprudence incomprise et, partant, largement ignorée, apparaît également comme une voie à privilégier pour mieux protéger les chemins ruraux. Il ressort en effet des auditions complémentaires conduites par votre rapporteur que quelle que soit la solution retenue pour empêcher la prescription des chemins ruraux – imprescriptibilité ou interruption de la prescription –, il est nécessaire de prévoir une issue amiable aux éventuels contentieux qui pourraient survenir. Ainsi, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture a vu dans la possibilité d'échange proposée une manière paisible de procéder à un réaménagement du parcellaire agricole en vue de l'adapter aux nouvelles pratiques sans en passer par un remembrement (*cf.* l'affaire Commune de Dannevoux citée *supra*). Inversement, l'imprescriptibilité ou l'interruption de la prescription permettrait l'une comme l'autre d'inciter le possesseur souhaitant prescrire à dialoguer avec la commune en vue d'un échange permettant le maintien du chemin dans un tracé légèrement amendé.

L'interruption de la prescription, d'une part, et l'échange, d'autre part, apparaissent donc comme les deux faces d'une même démarche visant à préserver les chemins ruraux.

Rejoignant l'auteur de la proposition de loi, votre commission s'est par ailleurs étonnée de la jurisprudence fortement restrictive du Conseil d'État prohibant l'échange des chemins ruraux.

Dérogatoire au droit privé, cette prohibition de l'échange va également à l'encontre des dispositions applicables au domaine public. En effet, les articles L. 1311-1 du code général des collectivités territoriales et L. 3112-3 du code général de la propriété des personnes publiques autorisent l'échange de propriétés du domaine public avec des biens

appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique¹. Trois conditions doivent dans ce cas être respectées :

- l'échange doit avoir pour but de « *permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public* » ;

- le bien doit préalablement avoir été déclassé tout en conservant son affectation, conformément à l'article L. 2141-3 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- l'acte d'échange doit comporter des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public.

Ainsi le code général de la propriété des personnes publiques ouvre-t-il la faculté de concilier échange et protection de l'intérêt général. Dès lors, votre rapporteur s'inscrit en faux contre l'affirmation selon laquelle une procédure d'échange de terrains risquerait en elle-même de méconnaître les dispositions garantissant le caractère d'utilité publique d'un chemin rural.

Votre rapporteur relève en outre que, dans la mesure où l'échange aurait pour objectif de maintenir un chemin rural, l'exigence d'une désaffectation préalable ne ferait guère sens. L'encadrement de l'échange par des clauses protectrices visant à garantir la continuité de son linéaire devrait ainsi suffire à préserver l'affectation au public. Aussi votre commission, sur proposition de son rapporteur, a-t-elle modifié le dispositif de la proposition de loi afin de **simplifier la procédure d'échange ayant pour objet la rectification de l'assiette d'un chemin rural.**

*

* *

Votre commission a **adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

¹ L'article L. 3112-2 du code général de la propriété des personnes publiques autorise également l'échange de propriété appartenant au domaine public entre personnes publiques ; dans ce cas, le déclassement du bien n'est pas nécessaire puisqu'il y a maintien dans le domaine public.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 1311-1-1 [supprimé] du code général des collectivités territoriales, art. L. 161-6-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)

Recensement des chemins ruraux et interruption du délai de prescription acquisitive

L'article 1^{er} de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat introduisait dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 1311-1-1 rendant imprescriptibles les immeubles du domaine privé des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements.

Votre commission a jugé qu'il n'était pas souhaitable de rendre imprescriptible l'ensemble des immeubles du domaine privé de ces personnes publiques sans un examen plus approfondi des conséquences qu'aurait cette modification substantielle des règles de la domanialité des personnes publiques. Elle n'a pas davantage souscrit à l'imprescriptibilité des seuls chemins ruraux.

Sur la proposition de son rapporteur, elle a donc adopté l'**amendement COM-2** introduisant un nouvel article L. 161-6-1 dans le code rural et de la pêche maritime qui vise à inciter les communes à procéder au recensement de leurs chemins ruraux en conférant à cette démarche un effet interruptif de la prescription acquisitive.

Le dispositif proposé s'inspire des dispositions du code civil relatives à l'interruption de la prescription du fait de l'introduction d'une demande en justice (articles 2241, 2242 et 2243 du code civil).

La décision de procéder au recensement des chemins ruraux serait prise par délibération du conseil municipal et aurait pour effet d'interrompre la prescription, c'est-à-dire d'effacer le délai de prescription acquis et de faire courir un nouveau délai de même durée que l'ancien (article 2231 du code civil).

Ce nouveau délai ne courrait qu'à compter de la délibération marquant la fin des opérations de recensement en arrêtant le tableau récapitulatif des chemins ruraux. C'est pourquoi il est proposé d'encadrer cette interruption dans des délais de façon à ce que la première délibération soit effectivement suivie d'une action de la commune, afin d'éviter que cette procédure ne soit utilisée à des fins dilatoires.

Ce délai serait de deux ans car il est prévu, eu égard aux effets juridiques du recensement, d'encadrer celui-ci du formalisme d'une enquête publique, de manière à s'assurer du caractère public des opérations. L'enquête publique permettrait éventuellement de purger dès ce stade certaines difficultés qui pourraient s'élever en termes de propriété des parcelles.

À l'issue des opérations de recensement, la commune dresserait le tableau récapitulatif de ses chemins ruraux. Les chemins qui n'auraient pas été retenus dans cet inventaire échapperaient *a posteriori* à l'interruption de la prescription et pourraient donc être prescrits, avec le consentement implicite de la commune, dans les délais légaux, sans que les propriétaires aient eu à souffrir d'un quelconque retard.

Cette dérogation au droit commun de la prescription acquisitive, limitée aux seuls chemins ruraux, se justifie par leur vocation de voie de circulation. Aussi ne pourrait-elle pas être étendue aux autres biens du domaine privé des communes.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

(art. 2227 du code civil)

Suspension du délai de prescription acquisitive pendant deux ans

L'article 2 de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat complétait l'article 2227 du code civil par un alinéa rendant imprescriptibles les immeubles du domaine privé des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements.

Votre commission a jugé qu'il n'était pas souhaitable de rendre imprescriptible l'ensemble des immeubles du domaine privé de ces personnes publiques sans un examen plus approfondi des conséquences d'une telle modification des règles de la domanialité des personnes publiques. Elle n'a pas davantage souscrit à l'imprescriptibilité des seuls chemins ruraux.

Votre commission a, sur proposition de son rapporteur, adopté l'**amendement COM-4** visant à suspendre le délai de prescription pour l'acquisition d'une parcelle comportant un chemin rural à compter de la publication de la présente loi, afin de permettre aux communes de procéder à un inventaire de leurs chemins ruraux. Cette suspension vaudrait pour l'ensemble de ces chemins.

Ce délai devrait être mis à profit par les communes pour se saisir de la question du devenir de leurs chemins ruraux, de leur propre chef ou à l'instigation du secteur associatif.

Votre rapporteur avait initialement proposé une suspension d'une durée de cinq ans correspondant à la moitié du délai de prescription acquisitive abrégée de dix ans, afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété des particuliers sur le point d'acquérir par prescription au regard de l'intérêt général de préservation du patrimoine, fût-il privé, des communes. Votre commission a rectifié cet amendement pour réduire la durée de la suspension à deux ans.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

(art. L. 161-10, L. 161-10-1 et L. 161-10-2 [nouveau]
du code rural et de la pêche maritime

et art. L. 3222-2 du code général de la propriété des personnes publiques)

Échange de chemins ruraux pour en rectifier l'assiette

Le présent article vise à permettre l'échange de terrains comportant des chemins ruraux qu'une interprétation littérale par le Conseil d'État des dispositions du code rural et de la pêche maritime prohibe actuellement.

Pour surmonter cette jurisprudence restrictive du Conseil d'État, le dispositif proposé par la proposition de loi dans sa version initiale alignait la procédure d'échange sur celle de la vente des chemins ruraux, ce qui supposait la désaffectation préalable des chemins.

Constatant que l'intention de l'auteur de la proposition de loi était de permettre l'échange de chemins ruraux pour permettre d'en modifier le tracé, votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité d'en exiger la désaffectation préalable.

C'est pourquoi, s'inspirant 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, votre rapporteur a proposé d'insérer dans le code rural et de la pêche maritime un nouvel article L. 161-10-2 prévoyant que lorsque l'échange a pour objet la rectification de l'assiette d'un chemin rural, il est procédé selon les conditions prévues aux articles L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales et L. 3222-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Toutefois, l'acte d'échange doit comporter des clauses permettant de préserver la continuité du chemin rural.

Cette procédure d'échange étant spécifique aux chemins ruraux, cet article complète en outre l'article L. 3222-2 du code général de la propriété des personnes publiques relatif à l'échange des immeubles des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, par un alinéa n'autorisant l'échange de chemins ruraux que dans les conditions prévues au nouvel article L. 161-10-2 du code rural et de la pêche maritime.

Votre commission a adopté l'**amendement COM-5** de son rapporteur et l'article 3 **ainsi modifié**.

Intitulé de la proposition de loi

Pour tirer les conséquences du recentrage de la proposition de loi sur le problème spécifique des chemins ruraux, votre commission a adopté l'**amendement COM-6** de son rapporteur modifiant l'intitulé de la proposition de loi.

Votre commission a adopté l'intitulé **ainsi modifié**.

*

* *

Votre commission a **adopté la proposition de loi ainsi modifiée**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 4 MARS 2015

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La proposition de loi déposée par Henri Tandonnet et neuf de ses collègues tend à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et autoriser l'échange en matière de voies rurales. Examinée par notre commission le 15 octobre dernier et discutée en séance le 29 octobre suivant, elle a fait l'objet d'un renvoi en commission. Si la commission a approuvé la disposition autorisant l'échange de chemins ruraux – sur lesquels je vous avais proposé de recentrer la proposition – elle a refusé les dispositions sur l'imprescriptibilité. Une majorité de nos collègues a considéré que, s'il y a un problème de protection de ces chemins affectés à l'usage du public et appartenant au domaine privé des communes, il était souhaitable de rester dans le schéma traditionnel selon lequel, hormis leur insaisissabilité, les biens du domaine privé des personnes publiques sont – contrairement aux biens du domaine public – régis par les règles de droit commun de la propriété, sous réserve de quelques dérogations.

Le régime d'aliénation des chemins ruraux est dérogatoire du fait de leur nature hybride. L'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime impose une désaffectation préalable du chemin à l'usage du public, puis une décision d'aliénation prise par le conseil municipal, après réalisation d'une enquête publique dans les formes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le texte permet aux « intéressés groupés en association syndicale » de s'opposer à l'aliénation du chemin, s'ils s'engagent à en assurer l'entretien. Par ailleurs, en vertu de la loi du 22 juillet 1983, modifiant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre communes, département, régions et État, un chemin rural inscrit par le conseil général sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) peut être aliéné uniquement si une voie de substitution a été mise en place. Le Conseil d'État prohibe l'échange des chemins ruraux sur la base du même article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime en considérant « *qu'il résulte de ces dispositions que le législateur n'a pas entendu ouvrir aux communes, pour l'aliénation des chemins ruraux, d'autres procédures que celles de la vente dans les conditions ci-dessus précisées* ». Ainsi, les communes ne peuvent procéder au déplacement de l'emprise d'un chemin rural qu'après une procédure d'aliénation elle-même conditionnée par le constat de fin d'usage du chemin par le public et une enquête publique suivie d'une délibération, puis d'une procédure de déclaration d'utilité publique destinée à la création d'un nouveau chemin... Vous conviendrez qu'il s'agit là d'un droit singulièrement complexe pour des chemins du

domaine privé. D'autant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime, le maire est tenu de faire cesser toute atteinte aux chemins ruraux alors même qu'ils ne sont pas couverts par le régime des contraventions de voirie et ne donnent pas lieu à une obligation d'entretien.

Pour autant, appartenant au domaine privé des communes, les chemins ruraux peuvent faire l'objet d'une prescription acquisitive ou usucapion - d'où l'intérêt de la proposition de loi de notre collègue Tandonnet. L'hypothèse du basculement des chemins ruraux dans le domaine public des communes est peu envisageable, compte tenu des charges d'entretien ainsi créées pour les communes. On peut imaginer de procéder à des reversements ponctuels de chemins ruraux vers la voirie publique *via* une procédure de « reconnaissance », comme l'ont prévu, par le passé, les lois du 21 mai 1836 et du 20 août 1881. Ce sont d'ailleurs ces chemins ruraux reconnus qui ont pu être incorporés aux voies communales à la suite de l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959. En l'absence de recensement général récent des chemins ruraux, le ministre a indiqué qu'ils représenteraient aujourd'hui 750 000 kilomètres, après la disparition de 250 000 kilomètres. Cette disparition d'un quart des chemins semble correspondre à une extrapolation des recensements réalisés en région Picardie à l'initiative de l'association « Chemins de Picardie » et comparant les indications portées au cadastre avec des relevés opérés sur le terrain. La plupart du temps, les communes s'aperçoivent de la disparition d'un chemin lorsqu'elles veulent mettre en valeur ce patrimoine, au regard de l'attrait nouveau des chemins ruraux, outre leur rôle premier de voie de circulation : lutte contre l'érosion des sols, vivier de biodiversité, maintien de la Trame verte et bleue, chasse, randonnées équestres ou pédestres, VTT...

Il importe que le législateur trouve un moyen pour enrayer ce mouvement de disparition des chemins ruraux. La proposition de loi d'Henri Tandonnet maintient les chemins ruraux dans le domaine privé des communes, tout en leur conférant l'imprescriptibilité, qui était jusqu'ici l'apanage du seul domaine public. Cette solution garantit les chemins ruraux de toute appropriation et découragerait sans doute certains comportements de fermeture à la circulation ou d'appropriation induite de la part de riverains, situation qui n'est pas rare si l'on en croit un certain nombre de personnes entendues en audition. Elle favoriserait probablement les échanges de parcelles.

Dans la mesure où, si le domaine public présente une homogénéité de règles, il n'en va pas de même pour le domaine privé des collectivités, la proposition mérite, me semble-t-il, d'être examinée. Pour autant, l'imprescriptibilité ne risquerait-elle pas d'être contre-productive en n'incitant pas les élus à mieux connaître et mieux gérer ce patrimoine ?

J'ai donc examiné la possibilité, sans faire échapper les chemins ruraux à la prescription acquisitive, d'en interrompre le cours, afin de

permettre aux communes de recenser les chemins ruraux et de s'interroger sur leur devenir. Un acte de type conservatoire, tel le recensement, n'interrompant pas la prescription, je vous proposerai d'inscrire dans la loi un cas supplémentaire d'interruption de prescription, spécifiquement applicable aux chemins ruraux, le temps de permettre aux communes de recenser leurs chemins ruraux et d'en dresser l'inventaire. Ce type d'inventaire a déjà été prescrit par la circulaire du 18 décembre 1969 qui demandait aux préfets « d'inviter les communes à dresser un tableau récapitulatif et une carte des chemins ruraux »... circulaire qui a connu un succès mitigé... La mise en œuvre de ce recensement après enquête publique, interromprait le délai de prescription. Un nouveau délai commencerait à courir, à compter de la délibération marquant la fin du recensement et au plus tard dans les deux ans.

Enfin, je vous proposerai de faciliter les échanges de chemins ruraux pour en rectifier l'assiette.

M. René Vandierendonck. – Je remercie le rapporteur et l'auteur de la proposition de loi d'avoir pris le temps d'approfondir la réflexion sur ce sujet. Je suis persuadé de l'intérêt du texte car nous sommes face à un véritable problème qui appelle une réforme. Le législateur de 1959 a créé un domaine privé par détermination de la loi afin d'épargner aux communes une obligation d'entretien. Ce régime est source d'ambiguïté. La prescription acquisitive cause de nombreuses difficultés. Les exemples abondent. Je vous rappelle que le département intervient dans le cadre du PDIPR. À ce propos, il nous faut nous féliciter que le Sénat ait convaincu – non sans mal – le Gouvernement de laisser aux départements leurs compétences en matière de voirie.

Pour ma part, j'avais initialement des réserves d'ordre juridique sur l'application des règles de la domanialité publique aux chemins ruraux. L'amendement de repli d'Yves Détraigne offre une bonne solution de compromis qui obligera les communes à définir une stratégie cohérente. Je le voterai.

M. Jacques Mézard. – Comme j'ai eu l'occasion de le dire au rapporteur, je suis opposé à la proposition de loi. Elle apporte une mauvaise réponse à un vrai problème. Le tracé de la voirie communale qui relève du domaine public est défini par arrêté préfectoral. Les chemins qui ne sont pas répertoriés dans cet arrêté appartiennent *de facto* au domaine privé. Ma question est la suivante : combien de procédures en vue de voir reconnaître l'usucapion de chemins ruraux sont-elles engagées chaque année devant les tribunaux de grande instance ? À mon sens – la chancellerie le sait – ces procédures sont très rares, ce qui ôte son intérêt au texte. Au surplus, il nous est indiqué que les dispositions de l'article 2262 du code civil empêchent la commune de récupérer un chemin momentanément délaissé. Cela est inexact. Une commune peut toujours reprendre possession d'un chemin délaissé, sauf lorsqu'une procédure a été engagée devant le tribunal de

grande instance. Nos communes n'ont pas les moyens d'entretenir les chemins ruraux. Lorsqu'un chemin dessert une seule parcelle ou habitation, la commune a intérêt à le vendre à cet utilisateur. S'il dessert plusieurs parcelles ou habitations, l'usucapion est impossible. Il faut donc revenir aux réalités ! Il y a d'autres moyens de faire plaisir aux associations de randonneurs que de créer un domaine intermédiaire, ni public ni privé, dont le régime ne manquera pas d'entraîner des difficultés nouvelles. L'amendement de repli est sage : chaque commune doit pouvoir délibérer.

M. Alain Richard. – Je m'associe aux propos laudatifs de René Vandierendonck et partage une partie des observations de Jacques Mézard. Quand bien même il y aurait peu d'actions possessoires engagées devant les tribunaux, on ne peut nier le phénomène des appropriations de fait qui sont la réalité du monde rural. Nous l'avons tous vu. Pour autant, il est juridiquement erroné, et probablement inconstitutionnel, de vouloir transformer les chemins ruraux en quasi domaine public. Le domaine public obéit à un régime juridique propre – justifié par le service public – qu'il n'y a pas lieu d'appliquer à des biens qui n'en font pas partie. Les situations peuvent grandement différer selon les communes : un village de 200 habitants comptant de nombreux chemins ruraux inutilisés n'est pas comparable à une grande commune urbaine dotée de quelques chemins résiduels. La proposition consistant à proposer aux communes de réaliser un recensement après enquête locale puis de prendre une délibération valant constat opposable de la consistance du domaine privé n'offre pas une protection définitive contre les empiètements, mais présente l'avantage de permettre aux communes de connaître l'étendue de leurs chemins ruraux, de prendre des mesures vis-à-vis de ceux qui ont commencé à s'approprier des terrains et d'étudier l'équilibre entre les charges qu'ils représentent et leur utilité. Cet examen pourrait être utilement réalisé à intervalles réguliers de dix ou vingt ans. Je soutiendrai cette proposition.

M. Jean Louis Masson. – La préservation des chemins ruraux est très importante. Il est impossible de déduire du faible nombre de procédures judiciaires l'absence de problème. Dans la plupart des cas, la victime de l'occupation d'un chemin rural n'ira pas en justice pour défendre la propriété de la commune. Il est fréquent qu'un agriculteur commence par labourer deux largeurs de charrue sur un chemin rural, puis quatre, puis annexe le chemin. C'est intolérable ! La faculté d'agir ne doit pas être laissée aux communes car elles ne l'utiliseront pas dans de nombreux cas, surtout dans les petites communes où tout le monde se connaît : le maire, hostile à une telle annexion, n'osera pas saisir le tribunal.

Il faut donc instaurer l'imprescriptibilité et être très ferme sur ce sujet. Il convient de demander à toutes les communes de dresser un inventaire des chemins ruraux afin de mettre de l'ordre. Dans mon canton, des chemins ruraux qui rejoignaient des communes entre elles ont été fermés, de sorte qu'il est impossible de passer d'une commune à l'autre. Il

n'y a pas lieu d'adopter l'amendement de repli et de minimiser la problématique. La réalité est que des centaines de paysans empiètent sur des chemins communaux.

M. François Pillet. – Je rejoins les observations de mes collègues Vandierendonck, Mézard et Richard. Les chemins ruraux ne posent pas de grands problèmes. Le maire qui voit qu'un chemin a été annexé peut intervenir. Ne déresponsabilisons pas les maires ! Si elle était votée, la proposition de loi ne reviendrait pas sur les acquisitions déjà réalisées, elle pourrait s'appliquer aux occupations de moins de trente ans, mais en quelques années, des plantations peuvent avoir été faites, des hangars construits, des drainages opérés, et revenir en arrière posera problème... Il est délicat d'agir après avoir laissé penser à quelqu'un qu'il allait pouvoir acquérir la propriété d'un chemin. Je suis favorable à la position de repli. Elle présente beaucoup d'avantages : elle ne bouleversera pas le droit et évitera les contentieux ; elle ne déresponsabilisera pas les maires, mais les invitera à établir un inventaire, puis à faire des choix intelligents avec le conseil municipal. C'est une solution opportune qui a des vertus pédagogiques.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La solution de repli de notre rapporteur suscite une large approbation.

M. Pierre-Yves Collombat. – La solution que nous adoptons va-t-elle résoudre les problèmes ? L'imprescriptibilité empêchera-t-elle l'agriculteur de labourer un chemin communal ? Non. J'ai pu constater assez souvent qu'il existe de grandes différences entre le cadastre et la réalité. Tant qu'il n'y a pas de procédure judiciaire, il n'y a pas de transfert de propriété. Il est donc essentiel de savoir combien de procédures sont engagées. Ce texte est l'illustration de l'adage « le mieux est l'ennemi du bien ». Pour résoudre quelques problèmes ponctuels, on va créer des difficultés et imposer un travail supplémentaire aux collectivités qui ont d'autres choses à faire.

M. Michel Mercier. – La question des chemins ruraux est délicate car leur utilisation évolue au fil du temps. La solution de repli me semble bonne. Elle confie aux conseils municipaux le soin d'établir la liste des chemins ruraux et de décider de leur utilisation et de leur entretien. Il ne faut pas, en effet, surcharger les communes contre leur volonté, mais leur donner les moyens juridiques d'assurer la bonne gestion des chemins ruraux.

M. Jacques Mézard. – La solution de repli est une solution de sagesse ; elle est meilleure que la proposition initiale. L'agriculture évolue... La taille des exploitations augmente : si un chemin qui dessert une seule exploitation est labouré, où est le problème ? Le maire peut intervenir contre celui qui installe un barbelé. Si nous avions eu communication du nombre de procédures judiciaires, nous verrions qu'il n'existe pas de véritable difficulté. La solution de repli a l'avantage d'offrir une simple faculté. Un maire pourra se séparer de chemins ruraux qui n'ont d'autre intérêt que de susciter des

contentieux. Il est déraisonnable de vouloir conserver à toute force tous les chemins ruraux qui existent et dont une grande partie n'est pas entretenue.

M. François Pillet. – Les chemins ruraux sont un sujet passionnant ! Il existe des fractions de chemins qui n'ont pas été vendues ou intégrées dans le remembrement et qui ne desservent plus qu'une seule ferme, comme l'a souligné M. Mézard. Quel intérêt alors de conserver ce chemin rural ? Sauf à vouloir monter les gens les uns contre les autres ...

M. Jacques Mézard. – Eh oui !

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Je n'imaginai pas que ce sujet allait enflammer les esprits de notre assemblée... Avec le peu d'éléments d'information dont je dispose, je confirme que les cas d'usucapion sont sans doute peu nombreux, mais les problèmes n'en existent pas moins. Si nous proposons aux collectivités de dresser un inventaire puis de décider de vendre ou de conserver les chemins, nous n'aurons pas perdu notre temps. La circulaire de 1969 allait dans ce sens, la loi aura peut-être plus d'effet. Les collectivités auront été mises en position de mettre de l'ordre. L'interruption de prescription doit être limitée dans le temps, il ne s'agit pas d'aller vers une mesure dilatoire. Une fois le recensement effectué, les communes décideront d'inscrire les chemins qui les intéressent dans le tableau récapitulatif. Je propose une solution pragmatique, car vous m'avez convaincu que la proposition initiale passait un peu vite sur quelques principes importants.

Merci aux collègues qui se sont exprimés. Après les avoir entendus, je propose de nous en tenir à ma solution de repli : cette formule pragmatique, qui a déjà été utilisée, permettra de faire le ménage dans les chemins ruraux sans bousculer les règles de droit. Il faut y mettre de l'ordre, les exemples qu'a cités Henri Tandonnet dans son département, le Lot-et-Garonne, le montrent.

M. René Vandierendonck. – Très bien.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-1 est retiré.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement COM-2 incitera les communes à procéder au recensement de leurs chemins ruraux. La décision d'inventaire, prise par délibération du conseil municipal, interrompra la prescription.

L'amendement COM-2 est adopté.

Article 2

L'amendement COM-3 est retiré.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avec l’amendement COM-4, nous instaurons un moratoire de cinq ans, pour laisser aux communes le temps de se saisir du devenir de leurs chemins ruraux.

M. Jacques Mézard. – Autant je soutenais l’amendement COM-2, autant je refuse cette proposition un peu sibylline qui revient à bloquer toute procédure d’acquisition. Vous savez bien comment cela se passe : le citoyen ou plutôt l’agriculteur, car c’est lui qui est visiblement dans le collimateur de ce texte, va voir le maire et l’affaire se règle à l’amiable. Pourquoi immobiliser tout le système durant cinq ans ?

M. Alain Richard. – En effet. Premièrement, nous restons dans le droit commun de la propriété. Deuxièmement, un moratoire est nécessaire, en particulier pour les collectivités dont les nouveaux élus découvriront les sujets. Cependant, les communes n’ont pas besoin de cinq ans pour se mettre à jour. Un à deux ans suffiront.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Je ne le pense pas, surtout si la question n’est pas d’actualité. Je n’ai pas proposé la durée de cinq ans au hasard, elle correspond à la moitié du délai de prescription acquisitive abrégée.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Peut-être pourrions-nous ramener ce moratoire à deux ans.

M. René Vandierendonck. – Très bien !

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Soit.

M. Alain Richard. – Les élus auront ainsi largement le temps d’effectuer le tour des chemins ruraux de leur commune.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Je rectifie donc mon amendement COM-4 en ce sens.

L’amendement COM- 4 rectifié est adopté.

Article 3

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Mon amendement COM-5 facilitera les échanges de parcelles modifiant le tracé d’un chemin rural.

L’amendement COM-5 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Mon amendement COM-6, de conséquence, renomme le texte « proposition de loi visant à renforcer la protection des chemins ruraux ».

L’amendement COM-6 est adopté.

L’ensemble de la proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – On voit souvent dans le renvoi en commission la volonté d’enterrer un texte. Nous venons de donner la preuve du contraire.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Effectivement, grâce à cette décision, j’ai eu le temps de mener des auditions qui étaient indispensables. Les juristes spécialisés dans les chemins ruraux, qui se comptent sur les doigts de la main, ont tous montré de l’intérêt pour nos travaux.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Recensement des chemins ruraux et interruption du délai de prescription acquisitive			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	1	Imprescriptibilité des chemins ruraux	Retiré
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	2	Interruption de la prescription acquisitive des chemins ruraux	Adopté
Article 2 Suspension du délai de prescription acquisitive			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	3	Entrée en vigueur de l’imprescriptibilité des chemins ruraux	Retiré
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	4	Suspension du délai de prescription acquisitive	Adopté avec modification
Article 3 Échange de chemins ruraux pour en rectifier l’assiette			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	5	Échange de chemins ruraux pour en rectifier l’assiette	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	6	Amendement de conséquence	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Henri Tandonnet**, auteur de la proposition de loi

Direction générale des collectivités locales

- **M. Philippe Marcassus**, chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat
- **Mme Karine Rachel**, rédactrice au sein du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Association Chemins de Picardie

- **M. Dominique Molet**, président
- **Mme Mylène Eschemann**, chargée de mission

Fédération française de randonnée pédestre

- **M. Bernard Lamaignère**, administrateur fédéral
- **M. Jean-Michel Humeau**, directeur
- **M. François Attenoux**, responsable juridique

Conseil supérieur du notariat

- **M. Jean-Marie Ohnet**, notaire, président de l'Institut d'études juridiques du CSN
- **Mme Christine Mandelli**, administrateur, chargé des relations avec les institutions

Assemblée permanente des chambres d'agriculture

- **M. Joseph Giroud**, secrétaire général
- **Mme Carole Robert**, juriste du service territoires et biodiversité
- **M. Guillaume Baugin**, conseiller parlementaire, direction des affaires publiques

Personnalités qualifiées

- **M. Jean-Philippe Borel**, docteur en droit
- **M. Samuel Deliancourt**, premier conseiller, rapporteur public de la cour administrative d'appel de Marseille
- **M. Gweltaz Éveillard**, professeur à la faculté de droit et de science politique de Rennes

Contribution écrite

Ministère de la justice – Direction des affaires civiles et du sceau

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>Proposition de loi tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales</p>	<p>Proposition de loi <u>visant à renforcer la protection des chemins ruraux</u></p>
—	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
—	<p>Après l'article L. 1311-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1311-1-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Après l'article L. 161-6 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article L. 161-6-1 ainsi rédigé :</p>
—	<p>« Art. L. 1311-1-1. — Les immeubles du domaine privé des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont imprescriptibles. »</p>	<p><u>« Art. L. 161-6-1. — Le conseil municipal peut, par délibération, décider le recensement des chemins ruraux situés sur le territoire de la commune. Cette délibération interrompt le délai de prescription pour l'acquisition des parcelles comportant ces chemins.</u></p>
—	—	<p><u>« L'interruption produit ses effets jusqu'à la délibération arrêtant le tableau récapitulatif des chemins ruraux, prise après enquête publique réalisée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Cette délibération ne peut intervenir plus de deux ans après la délibération prévue au premier alinéa.</u></p>
—	—	<p><u>« L'interruption est non avenue à l'égard des chemins que la commune aura choisis de ne pas faire figurer au tableau récapitulatif. »</u></p>
Code civil	Article 2	Article 2
<p>Art. 2227. — Le droit de propriété est imprescriptible. Sous cette réserve, les actions réelles immobilières se prescrivent par trente ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.</p>	<p>L'article 2227 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><u>Le délai de prescription pour l'acquisition d'une parcelle comportant un chemin rural est suspendu pendant deux ans à compter de la publication de la présente loi.</u></p>
—	<p>« Toutefois, les immeubles du domaine privé des collectivités</p>	—

Texte en vigueur

Si, dans le délai d'un mois à dater de l'avertissement, les propriétaires riverains n'ont pas déposé leur soumission ou si leurs offres sont insuffisantes, il est procédé à l'aliénation des terrains selon les règles suivies pour la vente des propriétés communales.

Art. L. 161-10-1. — Lorsqu'un chemin rural appartient à plusieurs communes, il est statué sur la vente après enquête unique par délibérations concordantes des conseils municipaux.

Il en est de même quand des chemins appartenant à plusieurs communes constituent un même itinéraire entre deux intersections de voies ou de chemins.

Les modalités d'application de l'enquête préalable à l'aliénation sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Texte de la proposition de loi

~~III. — À la phrase unique du premier alinéa de l'article L. 161-10-1 du code rural, après les mots : « sur la vente », sont insérés les mots : « ou sur l'échange ».~~

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

« L'échange d'une parcelle sur laquelle est sis un chemin rural n'est autorisé que dans les conditions prévues à l'article L. 161-10-2 du code rural et de la pêche maritime. »

Alinéa supprimé