

VOIRIE COMMUNALE

PROBLEME

La voirie occupe une place prépondérante dans le patrimoine des collectivités locales et dans leur budget : elle constitue en outre un indicateur de charges et un critère de répartition des dotations que l'Etat verse aux collectivités.

Toutefois, la voirie communale désigne les voies appartenant à la commune mais les textes ne définissent pas précisément les voies communales, proprement dites, et les chemins ruraux : la distinction entre ces deux réseaux repose en droit sur le seul critère de la domanialité.

TEXTES

- Ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 portant réforme de la voirie des collectivités locales.
- Articles L.161-1 et suivants, D.161-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.
- Articles L.141-1 et suivants et R.141-1 et suivants du code de la voirie routière.
- Article L.2122-21.1e et 5e notamment du code général des collectivités territoriales.

□ LA DISTINCTION ENTRE VOIE COMMUNALE ET CHEMIN RURAL

Aucune définition juridique n'est donnée par les textes de la voie communale et du chemin rural : la répartition a été établie par l'ordonnance du 7 janvier 1959. La distinction entre les deux réseaux repose, en droit, sur le critère de domanialité : aux termes de l'article L.141-1 du code de la voirie routière, les voies communales font partie du domaine public communal, les chemins ruraux appartenant, selon l'article L.161-1 du code rural et de la pêche maritime, au domaine privé de la commune.

Les voies communales

Du fait de leur appartenance au domaine public, les voies communales sont imprescriptibles et inaliénables et les litiges les concernant relèvent de la compétence du juge administratif. L'article L.2321-2.20e du code général des collectivités territoriales et l'article L.141-8 du code de la voirie routière disposent que les dépenses relatives à leur entretien font partie des dépenses obligatoires mises à la charge des communes. Leur gestion technique est assurée par les communes mais les Directions Départementales des Territoires (DDT) peuvent leur apporter leur concours, moyennant rémunération.

Sont devenues voies communales, les voies qui, à la date de l'ordonnance de 1959, appartenaient à la catégorie des voies urbaines, des chemins vicinaux en l'état d'entretien, dont la liste était fixée dans chaque département par arrêté préfectoral, et les chemins ruraux reconnus dont les conseils municipaux avaient prononcé l'incorporation par délibération.

Les chemins ruraux

Du fait de leur appartenance au domaine privé, ils sont prescriptibles et aliénables dans les mêmes conditions que les autres biens privés de la commune et peuvent donc être acquis par voie de prescription trentenaire ; les litiges les concernant sont soumis à la compétence du juge judiciaire.

Dans une réponse ministérielle du 10 mai 2012, le Ministre chargé des collectivités rappelait que si l'entretien des chemins ruraux ne figure pas au nombre des travaux constituant une dépense obligatoire pour les communes, la responsabilité de la commune peut être engagée pour défaut d'entretien normal dès lors qu'elle a effectué des travaux destinés à assurer ou à améliorer la visibilité de ce chemin et qu'elle a ainsi accepté d'en assurer l'entretien (RM, JO Sénat 10 mai 2012, n°20139, p. 1158).

En dépit de leur appartenance au domaine privé, les chemins ruraux faisant l'objet de travaux sont soumis au régime des travaux publics (TC, 6 février 1956, Cts Sauvy, Rec p.586) ; leur gestion technique est assurée par la commune qui peut bénéficier du concours de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), moyennant rémunération. Les chemins ruraux sont affectés à la circulation publique (article L.161-1 du code rural et de la pêche maritime) et sont présumés affectés à l'usage du public, notamment par leur utilisation

comme voie de passage ou par des actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale (article L.161-2 du code rural et de la pêche maritime).

Sont devenus chemins ruraux, les voies qui, à la date de l'ordonnance de 1959, étaient considérées comme chemins ruraux non reconnus ou comme chemins ruraux reconnus et chemins vicinaux qui n'avaient pas été classés comme voies communales par inscription sur les listes respectivement dressées par les conseils municipaux ou les préfets.

□ CARACTERISTIQUES TECHNIQUES

Pour les voies communales, ce sont les dispositions de l'article R.141-2 du code de la voirie routière qui régissent cette question. S'agissant des chemins ruraux, les caractéristiques techniques sont prévues par les dispositions des articles D.161-8 et D.161-9 du code rural et de la pêche maritime.

□ CLASSEMENT, DECLASSEMENT, SUPPRESSION : UNE COMPETENCE DU CONSEIL MUNICIPAL

Les voies communales

Certaines voies peuvent faire l'objet d'un classement qui leur confère le caractère de voie communale (un chemin rural peut être classé en voie communale, par exemple) ; le classement est prononcé par le conseil municipal, après l'enquête publique ouverte par le Maire et organisée conformément aux modalités prévues aux articles R. 141-4 à R. 141-10 du code de la voirie routière. Le classement prend effet à la date de publication de la décision pour les voies existantes, à la date d'ouverture à la circulation pour les voies à ouvrir.

L'incorporation d'un chemin aux voiries communales implique néanmoins de justifier d'un titre de propriété, la cour de cassation jugeant notamment que ni l'ouverture d'une voie à la circulation publique, ni son classement dans la voirie communale ne peuvent, en l'absence d'acte translatif de propriété, avoir pour effet d'incorporer cette voie au domaine public routier communal (Civ 1, 1^{er} juillet 2015, n°14.14-807).

La procédure de déclassement (une voie communale peut être déclassée en chemin rural par exemple) obéit à une procédure identique. Il faut noter qu'une voie communale déclassée qui ne fait pas l'objet dans le même temps d'un reclassement dans une autre catégorie devient ipso facto un chemin rural si elle reste affectée à l'usage du public. La jurisprudence administrative estime en outre que certaines voies publiques qui n'ont pas fait l'objet d'un classement explicite présentent néanmoins les caractères d'une voie communale (affectation à la circulation générale...: C.E., 19 janvier 1934, Commune de Beauvoisin ; C.E., 19 mai 1976, Société coopérative La Léonarde).

Selon l'article 9 de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005, les délibérations concernant le classement ou le déclassement sont dispensées d'enquête publique préalable sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie (article L.141-3 du code de la voirie routière).

Les chemins ruraux

Les chemins peuvent être soit retranchés du réseau par leur classement dans une autre catégorie de voies, soit purement supprimés, c'est-à-dire soustraits en tant que chemins à l'usage du public, soit aliénés à des particuliers et plus spécialement aux propriétaires riverains. L'aliénation d'un chemin rural doit intervenir dans les conditions prévues à l'article L.161-10 du code rural et de la pêche maritime lorsqu'il appartient à une collectivité : le conseil municipal peut décider, lorsqu'un chemin cesse d'être affecté à l'usage du public, de la vente, après enquête qui se déroule dans des conditions analogues à celles relatives au classement d'une voie communale. Les intéressés peuvent se grouper en association syndicale autorisée et demander à se charger de l'entretien de la voie. Si aucune association de ce type n'est constituée, les riverains ont un droit de préemption sur les terrains attenants à leur propriété. Lorsque le conseil municipal a décidé de l'aliénation, les riverains doivent être mis en demeure d'acquiescer les parcelles jusqu'en milieu du chemin. Dans un arrêt du 20 novembre 2013, le juge administratif a considéré que lorsqu'une commune envisage de céder un chemin rural, l'obligation prévue par l'article L.161-10 du code rural de mettre en demeure tous les propriétaires riverains de ce chemin, quelle que soit l'utilité pour eux de celui-ci, a pour objet de leur permettre d'être informés de ce projet d'aliénation et de présenter une offre d'achat chiffrée et constitue pour eux une garantie. En l'espèce, d'une part, la lettre du maire qui

informait l'intéressé, propriétaire riverain d'un chemin rural, du souhait d'un autre propriétaire d'acquérir ce chemin et de l'avis favorable de principe émis par le conseil municipal sous réserve de l'enquête publique, ne pouvait être regardée comme valant mise en demeure d'acquérir ce chemin au sens de l'article L. 161-10 du code rural, quand bien même ce courrier l'aurait conduit à manifester son intérêt pour l'acquisition du chemin. D'autre part, si l'intéressé avait déclaré à l'issue de l'enquête publique se porter acquéreur du chemin, il n'avait fourni aucune offre chiffrée. Le juge a estimé que le propriétaire avait été privé d'une garantie, et la délibération de cession du conseil municipal irrégulière (CE, 20 novembre 2013, commune de Royère-de-Vassivière, n°361986).

L'article L.161-10-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit que, lorsque le chemin est la propriété de plusieurs communes, ou lorsque des chemins appartenant à plusieurs communes constituent un même itinéraire entre deux intersections de voies ou de chemins, il est statué sur la vente après enquête unique par délibérations concordantes des conseils municipaux. Les modalités d'application sont fixées par les articles D.161-25 à D.161-27 du code.

Il convient de signaler que l'aliénation du chemin rural prévue à l'article L.161-10 du code rural et de la pêche maritime ne peut intervenir que par une procédure de vente : l'aliénation ne peut être réalisée par voie d'échange (CE, 20 février 1981, Cristakis de Germain ; 6 juillet 1983, Dubern ; 23 mai 1986, Consorts Richard). Il faut souligner que les litiges relatifs à la propriété des chemins ruraux relèvent de la compétence du juge judiciaire, alors que ceux qui concernent la décision d'aliénation (délibération décidant la cession) relèvent de la compétence du juge administratif (C.E., 9 février 1994, Epoux Lecureur). Dans le cas où la suppression ou l'aliénation d'un chemin rural inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée interromprait l'itinéraire, l'article L.361-1 du code de l'environnement et la circulaire du 30 août 1988 relative aux plans départementaux de promenade et randonnée, prévoient que doit être assuré le maintien ou le rétablissement de la continuité par un itinéraire de substitution (à peine de nullité de la suppression ou de l'annulation) proposé au conseil général.

▣ LA POLICE ET LA CONSERVATION : UNE COMPETENCE DU MAIRE

Aux termes de l'article L.2122-21.1e et 5e du code général des collectivités territoriales, le maire conserve et administre les propriétés communales et pourvoit aux mesures relatives à la voirie communale. S'agissant des chemins ruraux, l'article L.161-5 du code rural et de la pêche maritime dispose que le maire est chargé de la police et de la conservation des chemins ruraux ; l'ouverture de ceux-ci à la circulation publique conditionne l'exercice sur ces voies de pouvoirs généraux que détient le maire en matière de police. Dans ces conditions, le soin de veiller au respect de l'affectation de ces chemins à l'usage du public lui appartient. Ainsi, lorsqu'un particulier dégrade un chemin rural, l'usurpe sur sa largeur, ou entrave la liberté de passage, le maire peut dresser ou faire dresser procès-verbal en vertu des dispositions des articles R.610-5 et 131-13.1e (contravention de 1ère classe : 38 euros au plus) du code pénal.

Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé que si la Commune n'est pas tenue d'entretenir un chemin rural, elle doit cependant en assurer la conservation (CE, 23 septembre 2012, Commune de Pontevès, req. n°347068).

Il convient de noter que les chemins ruraux ne relèvent pas du régime de la contravention de voirie : leur protection se trouve de fait assurée par ces seuls articles. Les contrevenants sont passibles d'une amende et, en cas de récidive, d'une peine de prison.

Les dispositions des articles L.2212-2-2 du code général des collectivités territoriales et D.161-24 du code rural et de la pêche maritime permettent respectivement au Maire, après mise en demeure sans résultat, de procéder à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales et des chemins ruraux afin de garantir la sûreté et la commodité du passage. Les frais afférents aux opérations sont mis à la charge des propriétaires négligents.

S'agissant de l'obstruction d'un chemin rural, l'article D.161-11 du code rural et de la pêche maritime donne au Maire les pouvoirs nécessaires pour y mettre fin. Cette disposition prévoit en effet 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. Le fait pour le maire d'enjoindre à l'administré de procéder à l'enlèvement d'un obstacle à la

circulation sur un chemin rural ne remet pas en cause la possibilité d'exercer des poursuites pénales à l'encontre de ce dernier (RM, JOAN du 20 août 2013, n° 21712)

Le juge administratif est compétent pour connaître des actions formées par les collectivités en matière de contributions spéciales imposées aux propriétaires ou entrepreneurs qui dégradent les chemins ruraux, ou en vertu des articles L.161-5 et D. 161-11 du Code rural et de la pêche maritime (Tribunal des conflits, 19 novembre 2007, n° C3640).

Enfin, la commune peut imposer aux utilisateurs occasionnels ou réguliers du chemin une contribution spéciale au motif que ceux-ci le dégraderaient anormalement (par exemple par les passages répétés de camions, d'engins...), sur le fondement de l'article L.161-8 du code rural et de la pêche maritime, dès lors que le chemin fait l'objet d'un entretien régulier de la commune (une procédure identique existe pour les détériorations anormales des voies communales, sur le fondement de l'article L.141-9 du code de la voirie routière).

En revanche, lorsque des travaux sont nécessaires ou lorsqu'un chemin rural n'est pas entretenu par la Commune et que soit la moitié plus un des intéressés représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés desservies par le chemin, soit les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie proposent de se charger des travaux nécessaires pour mettre ou maintenir la voie en état de viabilité, le conseil municipal doit délibérer dans un délai d'un mois sur cette proposition. S'il ne l'accepte pas ou ne délibère pas, il peut être constitué une association syndicale autorisée chargée de la gestion du chemin (Art. L.161-11 du Code rural et de la pêche maritime).

□ VOIRIES COMMUNALE, COMMUNAUTAIRE ET/OU D'INTERET COMMUNAUTAIRE

Le transfert à un EPCI à fiscalité propre de la compétence Création, aménagement et entretien voirie, optionnel pour les Communautés de communes et les Communautés d'agglomération, peut induire la définition de l'intérêt communautaire, aux deux tiers de l'organe délibérant. A cet effet, il convient de distinguer, dans les voiries :

- Les voiries d'intérêt communautaire dont l'entretien et l'aménagement relèvent de l'EPCI à fiscalité propre ;
- Les voiries communales qui demeurent de la compétence des communes.

Ce faisant, les critères permettant de définir l'intérêt communautaire doivent être rédigés précisément de manière à ne pas induire de confusions dans la répartition des compétences.

Enfin, les voiries situées au sein des zones d'activité transférées à l'EPCI à fiscalité propre relèvent d'un statut distinct. Généralement de statut privé, elles font l'objet d'un transfert de propriété à l'EPCI à fiscalité propre (CGCT, Art. L.5211-5).

▮ NOTA

Dans les communes, les voies publiques, routes, rues et places des villes ou villages font partie de leur domaine public (sauf chemins ruraux) dès lors qu'elles sont affectées à la circulation générale, ce qui n'est pas le cas, par exemple, des impasses (CE, 10 avril 2002, Commune de Rugny).

S'il appartenait à l'Etat de veiller au bon entretien de la route et de ses dépendances en matière de route nationale, compétence transférée aux départements par l'article 18 de la loi du 13 août 2004, il incombe en revanche, en agglomération, à la commune de prendre à sa charge l'aménagement et l'entretien des dispositifs qui sont utiles spécifiquement aux usagers locaux tels que par exemple, les trottoirs, l'éclairage public ou les abris des usagers des transports en commun (Rép. Min. n° 19713, JO Sénat du 23 février 2006, p.549).

La loi du 12 juillet 2010 dite de Grenelle II a modifié l'article L.141-3 du code de la voirie routière, soumettant la procédure d'enquête publique pour le classement et le déclassement des voies communales aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cependant, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement, décret qui est en attente de publication (RM, JO Sénat , 4 octobre 2010, n°01237, p. 2145 : l'opportunité

du maintien du recours à la procédure d'enquête publique est étudiée, le décret étant en cours d'élaboration).