

ALIÉNATION D'UN CHEMIN RURAL

FICHE DE PROCEDURE

I – BASE RÉGLEMENTAIRE (voir les textes en annexe 2):

- **Code rural et de la pêche maritime (CRPM)**
 - articles L.161-1 et suivants et notamment les articles L.161-10 et L.161-10-1
 - articles R.161-25, R.161-26 et R.161-27
- **Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)**
 - articles L.134-1 et L.134-2
 - articles R.134-3 à R.134-30

II - PROCÉDURE

Un chemin rural ne peut être cédé en tout ou partie que si les conditions ci-après sont respectées :

- 1 - le chemin –ou le tronçon de chemin- n'est plus affecté à l'usage du public ;
- 2 - une enquête publique a été réalisée préalablement à l'aliénation ;
- 3 – le conseil municipal ou les conseils municipaux a/ont, avant de finaliser la vente, mis en demeure les propriétaires riverains d'acquiescer les terrains attenants à leurs propriétés ;
- 4 – s'il s'agit d'un chemin inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, le conseil municipal ou les conseils municipaux a/ont, préalablement à toute délibération décidant de leur suppression ou de leur aliénation, proposé au conseil départemental un itinéraire de substitution.

1- Le préalable : la désaffectation du chemin

Pour permettre de considérer que le chemin a cessé « d'être affecté à l'usage du public » :

- ⇒ il ne doit plus satisfaire à des intérêts généraux, c'est-à-dire par exemple ne plus être nécessaire pour relier un lieu public ou ne plus être inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (...)
- ⇒ la circulation ne doit plus y être générale et réitérée (ou la commune n'y effectue plus d'acte de surveillance et de voirie) en raison, par exemple, de l'état de la voie, qui ne permet pas une circulation normale.

Est considéré comme désaffecté un chemin non entretenu par une commune depuis de nombreuses années et qui n'est plus régulièrement utilisé (*CE 25 novembre 1988, Laney*)

Il n'est pas nécessaire qu'une décision de déclassement intervienne, une telle décision étant requise uniquement pour déclasser dans le domaine privé les voies appartenant au domaine public (voies communales), ce qui n'est pas le cas des chemins ruraux, qui font déjà partie du domaine privé de la commune.

2 – Déroulement de l'enquête publique

- **Choix du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête (article R.134-17 du CRPA)**

Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête doivent être choisis sur la liste d'aptitude établie chaque année dans chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif.

En outre, « Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur ou de membre de la commission d'enquête, ni les personnes appartenant à l'administration de la collectivité ou de l'organisme bénéficiaire de l'opération projetée ou participant à son contrôle, ni les personnes intéressées à celle-ci, soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou qu'elles ont exercées depuis moins de cinq ans. »

- **Lieu du déroulement de l'enquête (articles R.134-6 et R.134-7 du CRPA)**

L'enquête publique est ouverte à la mairie de la commune où d'une des communes où doit être réalisée l'opération projetée en vue de laquelle l'enquête est demandée.

- **Arrêté d'ouverture d'enquête (article R.161-25 du CRPM)**

Le maire concerné prend un arrêté d'ouverture d'enquête qui désigne un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête et précise l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations.

Lorsqu'un chemin rural appartient à plusieurs communes, un arrêté conjoint d'ouverture d'enquête est pris et signé par les maires de toutes les communes concernées.

- **Durée de l'enquête (article R.161-26 du CRPM) : 15 jours.**
- **Composition minimum du dossier d'enquête (article R.161-26 du CRPM) :**
 - a) Le projet d'aliénation,
 - b) Une notice explicative,
 - c) Un plan de situation,
 - d) S'il y a lieu, une appréciation sommaire de dépenses.

Il est conseillé d'ajouter un plan parcellaire à cette liste de documents obligatoires.

- **Publicité de l'enquête (article R.161-26 du CRPM)**

15 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci, le ou les maires ayant pris l'arrêté font procéder à la publication, en caractères apparents, d'un avis au public informant de l'ouverture de l'enquête dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département ou tous les départements concernés.

En outre, 15 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci, l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique est publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé dans les communes concernées par l'aliénation.

Cet arrêté est également affiché aux extrémités du chemin ou des chemins concernés et sur le tronçon faisant l'objet du projet d'aliénation. ;

- **Recueil des observations (article R.134-24 du CRPA)**

Les observations formulées par le public sont inscrites ou annexées au registre spécialement ouvert à cet effet. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire enquêteur.

Pendant la durée de l'enquête, les observations peuvent être, soit consignées directement sur le registre, soit adressées par correspondance à la mairie du lieu de l'enquête, à l'attention du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête.

Ces observations peuvent également être reçues par le commissaire enquêteur, le président de la commission d'enquête ou par l'un des membres de la commission qu'il a délégué à cet effet, lors d'une permanence effectuée à la mairie du lieu de l'enquête, si l'arrêté en a disposé ainsi.

▪ **Clôture de l'enquête (article R.161-27 du CRPM)**

À l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est clos et signé par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête qui, dans le délai d'un mois, transmet au maire de la commune concernée le dossier et le registre accompagnés de ses conclusions motivées.

3 – Après l'enquête publique

- Une délibération est prise par le/les conseil(s) municipal(ux) pour décider de la vente du chemin -ou du tronçon de chemin-.

Dans les communes de plus de 2 000 habitants, la cession des chemins par la municipalité donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et sur ses caractéristiques essentielles (article L.2241-1 du CGCT).

Si l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête est défavorable, la délibération doit obligatoirement être motivée, à savoir mentionner les raisons d'intérêt général qui justifient la suppression ou le déplacement du chemin.

Si plusieurs communes sont concernées, il est statué sur la vente, après enquête unique, par délibérations concordantes des conseils municipaux.

- Toutefois, la vente ne peut être décidée si une association syndicale, composée de la majorité des propriétaires concernés représentant les 2/3 de la superficie des terrains ou les 2/3 des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie (art. L 161-10 du CRPM), a demandé, dans les deux mois qui suivent l'ouverture de l'enquête, à se charger de l'entretien du chemin.

- En l'absence de création de cette association syndicale, lorsque la délibération décidant de l'aliénation est prise, un courrier est adressé, préalablement à la vente du chemin, aux propriétaires riverains, afin de les mettre en demeure d'acquérir les terrains attenants à leurs propriétés dans les conditions mentionnées à l'article L 161-10 du code rural et de la pêche maritime.

Oublier cette procédure entraîne l'annulation de la délibération du conseil municipal décidant de la vente.

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.

L'acte de transfert de propriété est passé devant notaire ou par le maire en la forme administrative.

III – INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES LIÉES À LA PROCÉDURE DE CESSION

1 – L'indemnisation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête
(articles R.134-18 à R.134-21 du CRPA)

L'indemnité due au commissaire-enquêteur est fixée par arrêté du maire -ou par un arrêté conjoint des maires des communes concernées par l'aliénation-, notifié au commissaire enquêteur ou aux membres de la commission.

Les frais d'indemnisation sont pris en charge par la ou les communes ayant fait procéder à l'enquête.

En effet, ces dépenses découlent de l'application de l'article L.161-10 du Code rural, qui impose à la commune d'organiser une enquête publique avant d'aliéner un chemin rural.

A ce titre, elles constituent des dépenses obligatoires pour la commune, qui ne peuvent donc être mises à la charge de l'acquéreur.

L'indemnité comprend les vacations et le remboursement des frais que le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête a engagés pour l'accomplissement de sa mission (art. R134-18 du CRPA).

Le nombre de vacations est déterminé sur la base du nombre d'heures que le commissaire enquêteur ou les membres de la commission déclarent avoir consacrées à l'enquête, en

tenant compte des difficultés de l'enquête ainsi que de la nature et de la qualité du travail fourni. Le montant des frais qui seront remboursés est arrêté au vu des justificatifs produits.

Le montant de l'indemnité est versé sans délai au commissaire enquêteur ou aux membres de la commission d'enquête.

2 – Prix de vente d'un chemin rural

En matière de cession de biens d'une personne publique, le principe est qu'au nom de l'égalité devant les charges publiques, les personnes publiques ont l'interdiction d'aliéner leurs biens à titre gratuit ou de consentir des libéralités ainsi que de céder les biens publics à une personne poursuivant un intérêt privé pour un prix inférieur à sa valeur.

Même si le Conseil d'Etat admet aujourd'hui la légalité de cession de biens communaux à un prix inférieur au marché, c'est toujours à la double condition qu'il y ait intérêt général et contrepartie suffisante.

En ce qui concerne la cession d'un chemin rural, il est rare de pouvoir invoquer l'intérêt général, s'agissant de remettre un terrain non utilisé pour la circulation publique à un particulier, le plus souvent pour faire suite à sa demande.

3 – Pas d'échange de terrain possible pour un chemin rural

Selon plusieurs jurisprudences, il n'est pas possible de faire un échange avec un autre terrain (CE, 20 février 1981, Cristakis ; CE, 23 mai 1986, consorts Richard ; CAA Bordeaux, 30 novembre 2006, Fatras), car il résulte des dispositions du code rural concernant les chemins ruraux que le législateur a entendu limiter la possibilité d'aliénation des chemins ruraux au seul cas de la vente, que par ailleurs il régleme strictement.

Ces jurisprudences sont confirmées par deux réponses ministérielles, dont celle en date du 6 novembre 2012, qui indique :

« 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'Etat. 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 oeuvre pour le chemin initial une procédure d'aliénation, elle-même conditionnée à la fois par le constat de fin d'usage par le public et une enquête publique, préalables à une délibération du conseil municipal. Dans un second temps, une procédure de déclaration d'utilité publique permettra à la commune de créer un nouveau chemin. Les communes disposent ainsi des possibilités juridiques pour modifier le tracé des chemins ruraux, dans le respect de leur protection. »

4 – Avis du service des Domaines (article L.2241-1 du CGCT)

Dans les communes de plus de 2 000 habitants, la délibération décidant de la cession de tout ou partie d'un chemin rural est prise *« au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine. »*

Une délibération prise sans avoir cet avis ou sans avoir saisi France Domaines un mois plus avant la réunion du conseil municipal serait entachée d'illégalité.

5 - Inscription sur le tableau annexé au compte administratif **(article R.2313-3 –II – 1° du CGCT)**

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la cession doit être inscrite sur un tableau récapitulatif annexé au compte administratif de la commune.

L'inscription précise la nature du bien, sa localisation, l'origine de propriété, l'identité du cédant et du cessionnaire, ainsi que les conditions de la cession.

AUTRES INFORMATIONS ET PROCEDURES

A – Reclassement automatique d'un chemin rural situé en zone urbanisée dans le domaine public

Les chemins ruraux ne doivent pas se situer dans une zone urbanisée car, dans ce cas, ils constituent une voie communale (Conseil d'Etat, 11 mai 1984, Epoux Arribey)

Lorsqu'un chemin rural se retrouve, du fait, par exemple, de l'extension de la zone agglomérée de la commune, au milieu d'une zone d'habitations, il est considéré, de fait, comme une voie communale et est classé d'office dans le domaine public.

Il doit alors être intégré dans le tableau des voies communales, ce qui implique l'obligation, pour la commune, de procéder à son entretien.

B – Modification de l'emprise d'un chemin rural

Aucune procédure de modification de l'emprise d'un chemin rural n'est spécifiquement prévue par le CRPM, à l'exception de celle, visée à l'article L.161-9 dudit code, portant sur l'élargissement (inférieur à deux mètres) ou sur le redressement de ces chemins.

L'impossibilité de procéder à un échange s'applique également lorsqu'il s'agit de rectifier l'assiette d'un chemin (CE, 6 juillet 1983, n° 23125) .

L'opération s'analyse donc comme la suppression d'une portion de chemin et la création d'une autre avec enquêtes publiques et vente et achat des parcelles, éventuellement par procédure d'expropriation (JO AN, 06.11.2012, question n° 743, p. 6314).

Le déplacement d'un chemin rural nécessite en conséquence la mise en œuvre de 2 enquêtes publiques :

- **une enquête publique pour l'aliénation de la partie délaissée, selon la procédure détaillée plus haut, avec application du CRPM et du CRPA**
- **une enquête publique pour la création de la nouvelle portion de chemin, en application de l'article 1er du décret n°76-921 du 8 octobre 1976, conformément aux articles R.141-4 à R.141-10 du code de la voirie routière –CVR- et au CRPA ¹**

Art. 1^{er} du décret n° 76-921 : *"Les délibérations du conseil municipal portant ouverture, redressement ou fixation de la largeur des chemins ruraux doivent être précédées d'une enquête publique effectuée dans les conditions de forme et de procédure prévues aux articles 2 à 8 du décret du 20 août 1976 (devenus les articles R. 141-4 à R. 141-10 du Code de la voirie routière) fixant les modalités de l'enquête préalable au classement, à l'ouverture, à la fixation de la largeur et au déclassement des voies communales"* .

Si les parcelles ne peuvent être acquises à l'amiable par la commune, cette dernière devra engager une procédure d'expropriation qui sera précédée d'une enquête publique permettant d'établir l'utilité publique de l'opération projetée. Cette enquête publique se substituera alors à l'enquête réalisée selon le CVR.

C - Élargissement n'excédant pas 2 mètres ou redressement (articles L.141-1 et L 141-6 du CVR et L 161-9 du CRPM)

Il est possible de procéder à un élargissement n'excédant pas 2 mètres ou au redressement d'un chemin rural sans obtenir l'accord des riverains, après délibération du conseil municipal précédée d'une enquête publique.

Une indemnisation permettant de couvrir l'intégralité du préjudice subi par les propriétaires concernés -y compris les frais éventuels de reconstruction des murs de clôture- doit être accordée au propriétaire au détriment duquel le redressement est effectué. A défaut d'accord entre la commune et ce dernier sur le montant de cette indemnité, le juge de l'expropriation la fixe.

¹ voir annexe 1 de la circulaire relative à l'enquête publique applicable aux voies communales

En cas d'accord des riverains, une simple délibération suffit, comportant la décision d'élargissement du chemin et l'acceptation des donations ou des offres de vente, avec leurs modalités.

Dans cette situation, une enquête publique n'est pas nécessaire, mais l'intervention d'un géomètre est souhaitable afin de constater l'accord des parties sur les nouvelles limites de propriétés et d'effectuer le bornage.

Code de la voirie routière

Article L141-6 Créé par Loi 89-413 du 22 juin 1989

La délibération du conseil municipal décidant le redressement ou l'élargissement d'une voie existante emporte, lorsqu'elle est exécutoire, transfert, au profit de la commune, de la propriété des parcelles ou parties de parcelles non bâties situées à l'intérieur des limites fixées par le plan parcellaire auquel elle se réfère et qui lui est annexé.

A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée et payée comme en matière d'expropriation.

D – Prescription acquisitive (ou usucapion) d'un chemin rural par une personne privée (articles 2255 à 2278 du code civil) ²

« La prescription acquisitive n'a ni pour objet ni pour effet de priver une personne de son droit de propriété ou d'en limiter l'exercice mais confère au possesseur, sous certaines conditions, et par l'écoulement du temps, un titre de propriété correspondant à la situation de fait qui n'a pas été contestée dans un certain délai ; que cette institution répond à un motif d'intérêt général de sécurité juridique en faisant correspondre le droit de propriété à une situation de fait durable, caractérisée par une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire. » (Jugement Cour de Cassation : Cassation civ. III, 12 octobre 2011, n° 11-40.055)

➤ **Les conditions de la prescription acquisitive**

L'article 2258 du code civil indique : « *La prescription acquisitive est 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* ».

Article 2255, « *la possession est la détention ou la jouissance d'une chose ou d'un droit que nous tenons ou que nous exerçons par nous-mêmes ou par un autre qui la tient ou qui l'exerce en notre nom* ».

Article 2261 : « *Pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire* ».

1. Une possession continue implique qu'il doit exister une certaine continuité dans l'exercice du droit, sans toutefois aller jusqu'à exiger un exercice de tous les instants.

Ainsi, le possesseur doit accomplir tous les actes matériels ou juridiques aux époques auxquelles normalement le titulaire du droit aurait agi.

2. Une possession paisible : pour pouvoir bénéficier de la prescription acquisitive sur un bien immobilier, le possesseur ne doit pas appréhender le bien immobilier par la force, la violence, ou encore par la voie de fait.

Par conséquent, le possesseur qui se maintient avec violence durant l'exercice de sa possession ne pourra pas se prévaloir de la règle de la prescription acquisitive.

3. Une possession publique : la prescription acquisitive doit nécessairement revêtir un caractère public.

Par conséquent, la possession doit être connue de tous et ne doit pas être dissimulée.

4. Une possession non équivoque : le caractère non équivoque de la possession signifie que le possesseur doit manifester sans ambiguïté son intention de se comporter en propriétaire.

² Voir fiche Sénat du 24 juillet 2008 jointe

Il a ainsi été relevé que le possesseur « *ne s'est pas comporté comme l'aurait fait un propriétaire, s'abstenant d'assurer l'immeuble contre l'incendie et d'y faire des réparations ; de la sorte, il n'avait pas accompli d'actes impliquant de sa part une prétention sur la propriété de la chose et son comportement était entaché d'équivoque* » (Cass. Civ, III, 7 mars 1972).

5. Une possession exercée à titre de propriétaire : l'article 2266 du code civil dispose que :

«Ceux qui possèdent pour autrui ne prescrivont 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. »

Par conséquent, les locataires, dépositaires, usufruitiers et toutes autres personnes qui détiendraient précairement le bien ou le terrain sont juridiquement dans l'impossibilité de se prévaloir valablement d'une quelconque prétention sur le fondement de la prescription acquisitive.

➤ **La mise en œuvre de la prescription acquisitive par les particuliers pour les chemins ruraux**

Dans la mesure où un chemin rural appartient au domaine privé de la commune, la prescription acquisitive peut être invoquée par un riverain s'il prouve qu'il s'est occupé de son entretien depuis 30 ans au moins – de façon exceptionnelle, ce délai peut être abaissé à 10 ans- et à fortiori si le chemin en question n'est plus affecté à l'usage du public.

La possession de celui qui revendique peut se cumuler avec celle des propriétaires successifs de ses parcelles, sous réserve de produire les titres de propriété des riverains successifs, des attestations, des éléments cadastraux.

Afin de ne pas en perdre la possession, la commune a donc tout intérêt à exercer ses pouvoirs de police et de conservation sur les chemins ruraux, faute de quoi un propriétaire riverain, par exemple, mais aussi toute personne privée qui entretiendrait un chemin rural pendant 30 années pourrait en devenir propriétaire.

➤ **La procédure de prescription acquisitive**

Lorsqu'un riverain conteste l'existence d'un chemin rural, c'est à lui de prouver qu'il a acquis le chemin par la prescription trentenaire.

En effet, en vertu de l'article L 161-3 du code rural, tout chemin affecté à l'usage du public de façon générale et continue est présumé, jusqu'à preuve du contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé.

Il appartient donc au riverain de demander le constat par le juge de l'acquisition par prescription, contre la commune, avec tous éléments de preuve à l'appui d'une possession paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire pendant trente ans ininterrompus. La seule preuve de l'entretien ne suffira pas.

L'acquisition de propriété par prescription nécessite obligatoirement une action en usucapion devant le président du tribunal de grande instance afin d'être reconnue en tant que telle et de produire tous ses effets.

En effet, la loi ne permet pas au possesseur réunissant les conditions de l'usucapion de devenir propriétaire de plein droit.

Il appartient au juge de constater ou non l'existence de la propriété acquise par usucapion.

Lorsque le juge valide la prescription acquisitive trentenaire d'un chemin rural en faveur d'une personne privée, celui-ci en devient propriétaire et le chemin rural disparaît.

Le cas échéant, le jugement devra être publié à la conservation des hypothèques, permettant notamment de disposer d'un acte authentique et éventuellement pouvoir vendre le bien en tant que propriétaire reconnu.

Il convient de signaler que, à l'inverse, la prescription acquisitive est une des procédures susceptibles d'être mises en œuvre par une commune qui ne détient pas de titre de propriété d'un chemin rural pour en devenir le propriétaire légal.