

N° 31

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2014

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 de M. Henri TANDONNET, 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. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle 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)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN DOMAINE PRIVÉ DES PERSONNES PUBLIQUES SOUMIS AU DROIT COMMUN DE LA PROPRIÉTÉ, AUQUEL LE RÉGIME APPLICABLE AUX CHEMINS RURAUX DÉROGE EN PARTIE	8
A. UN DOMAINE PRIVÉ DÉFINI PAR OPPOSITION AU DOMAINE PUBLIC ET SOUMIS AU DROIT COMMUN DE LA PROPRIÉTÉ	8
1. <i>Une définition en creux du domaine privé par rapport à un domaine public régi par des règles spécifiques légitimées par l'intérêt général</i>	<i>8</i>
2. <i>Une gestion du domaine privé soumise aux règles du droit commun de la propriété.....</i>	<i>10</i>
B. LE RÉGIME SPÉCIFIQUE DES CHEMINS RURAUX	12
1. <i>L'appartenance des chemins ruraux au domaine privé des communes par détermination de la loi.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Un régime d'aliénation dérogatoire au droit commun.....</i>	<i>13</i>
3. <i>L'impossibilité de l'échange des chemins ruraux.....</i>	<i>14</i>
II. LA PROPOSITION DE LOI : RENDRE IMPRESCRIPTIBLE LE DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET PERMETTRE L'ÉCHANGE DES CHEMINS RURAUX.....	15
A. L'IMPREScriptIBILITÉ DES IMMEUBLES DU DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	16
B. L'INTRODUCTION D'UNE FACULTÉ D'ÉCHANGE DES CHEMINS RURAUX	17
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROFONDIR LA RÉFLEXION SUR LA RÉPONSE À APPORTER AU PROBLÈME SOULEVÉ PAR LE STATUT HYBRIDE DES CHEMINS RURAUX	17
A. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR UNE IMPREScriptIBILITÉ D'UNE PARTIE DU DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	17
B. RÉPONDRE AU PROBLÈME PROPRE DES CHEMINS RURAUX.....	18
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 15 octobre 2014 sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Yves Détraigne, 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 exposé les motifs qui ont conduit au dépôt de la proposition de loi ainsi que son dispositif, le rapporteur a présenté les difficultés soulevées par l'application aux immeubles du domaine privé des collectivités territoriales du principe d'imprescriptibilité. Aussi a-t-il proposé à la commission de se concentrer sur le problème spécifique des chemins ruraux qui, bien qu'affectés à l'usage du public, appartiennent au domaine privé des collectivités territoriales par détermination de la loi.

Le rapporteur a ainsi indiqué avoir écarté l'hypothèse d'un basculement des chemins ruraux dans le domaine public des communes en raison notamment du coût qu'engendrerait une obligation d'entretien de ces chemins. Il a proposé à la commission de privilégier une formule médiane tendant à rapprocher le régime des chemins ruraux de celui du domaine public sans les y faire entrer en les rendant imprescriptibles, d'une part, et en facilitant leur échange afin de garantir leur continuité, d'autre part.

Si les membres de la commission ont approuvé la démarche du rapporteur visant à recentrer la proposition de loi sur la seule question des chemins ruraux, ils se sont en revanche montrés dubitatifs quant à l'instauration d'une imprescriptibilité des chemins ruraux. Accorder à un élément du domaine privé une caractéristique propre au domaine public leur a en effet paru de nature à apporter une certaine confusion dans le régime de la propriété des personnes publiques.

Toutefois, eu égard au regain d'intérêt que suscitent aujourd'hui les chemins ruraux 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 la protection des chemins ruraux a été largement admise.

C'est pourquoi, au terme d'un débat nourri, votre commission a jugé nécessaire d'approfondir sa réflexion sur le meilleur moyen d'assurer la protection des chemins ruraux.

À l'issue de ses travaux, votre commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Mesdames, Messieurs,

Riche de plusieurs dizaines, voire centaines de milliers de kilomètres de chemins ruraux¹, le domaine privé des communes souffre de nombreux empiétements que son régime, moins protecteur que celui du domaine public, ne permet pas d'éviter. Le domaine privé ne bénéficie en effet pas de l'imprescriptibilité, apanage de la domanialité publique. Il peut donc faire l'objet d'une usucapion, ou prescription acquisitive, de la part de particuliers qui, au terme d'un délai de trente ans de possession d'un chemin rural, pourront légitimement se l'approprier.

Cette vulnérabilité des chemins ruraux a été souvent dénoncée, en particulier par nos collègues parlementaires qui, à de nombreuses reprises, ont interpellé les gouvernements successifs afin de renforcer leur protection². En l'absence d'initiative gouvernementale, notre collègue Henri Tandonnet a donc déposé une proposition de loi visant à remédier à cette difficulté.

Si la proposition de loi de notre collègue s'appuie sur le cas particulier des chemins ruraux, elle étend toutefois ses conclusions bien au-delà : le dispositif qui nous est soumis aujourd'hui propose en effet de rendre imprescriptible l'ensemble des biens immeubles appartenant au domaine privé des collectivités territoriales.

Par ailleurs, cette proposition s'attache à une seconde difficulté, là encore bien connue de nos collègues parlementaires qui ont régulièrement interrogé les ministères sur ce point : la prohibition de l'échange des chemins ruraux par la jurisprudence du Conseil d'État.

L'examen 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) fournit ainsi à notre commission l'occasion de se pencher sur le régime des chemins ruraux et de s'interroger sur l'opportunité de rapprocher les règles relatives au domaine privé des collectivités territoriales de celles régissant leur domaine public.

¹ L'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales a intégré au domaine privé des communes les chemins ruraux.

² On relèvera ainsi, par exemple, la question de notre collègue Aymeri de Montesquiou qui demandait quelles mesures le Gouvernement entendait prendre pour mieux protéger les chemins ruraux et s'il envisageait une révision du code rural sur ce point (question écrite n° 11274 publiée dans le JO Sénat du 10 décembre 2009, p. 2853).

I. UN DOMAINE PRIVÉ DES PERSONNES PUBLIQUES SOUMIS AU DROIT COMMUN DE LA PROPRIÉTÉ, AUQUEL LE RÉGIME APPLICABLE AUX CHEMINS RURAUX DÉROGE EN PARTIE

Le droit de la propriété des personnes publiques se fonde sur la distinction primordiale entre domaine public et domaine privé, l'appartenance d'un bien à l'un ou à l'autre déterminant le régime juridique qui lui est applicable ainsi que la compétence juridictionnelle en cas de litige (A). Cependant, les caractéristiques propres à certains biens justifient que leur régime déroge sur certains points aux grandes lignes ainsi tracées ; tel est le cas des chemins ruraux (B).

A. UN DOMAINE PRIVÉ DÉFINI PAR OPPOSITION AU DOMAINE PUBLIC ET SOUMIS AU DROIT COMMUN DE LA PROPRIÉTÉ

Si l'on s'attache généralement davantage au domaine public en raison du caractère exorbitant du droit commun de son régime, le domaine privé des personnes publiques recouvre la majeure partie de leurs propriétés. Pourtant, ses contours ne sont définis que par référence au domaine public (1) et ses règles de gestion, par un simple renvoi au droit commun de la propriété privée (2).

1. Une définition en creux du domaine privé par rapport à un domaine public régi par des règles spécifiques légitimées par l'intérêt général

Le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), en son article L. 2111-1, définit 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* ».

Sont ainsi codifiés **les deux critères dégagés par la jurisprudence pour déterminer l'appartenance d'un bien administratif au domaine public** :

- **l'affectation à l'usage direct du public** (voirie, cimetières communaux, musées et bibliothèques publics...);

- **l'affectation à un service public, à condition que le bien fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.**

Ces critères tenant à la finalité du bien, et étroitement liés à la notion d'intérêt général, justifient que le domaine public soit régi par des règles exorbitantes du droit commun, énoncées à l'article L. 3111-1 du CGPPP : leur inaliénabilité et leur imprescriptibilité. Ces principes visent à entourer ces biens d'une protection particulière.

Les biens du domaine public ne peuvent donc être aliénés, soit sortis du patrimoine de la personne publique, qu'à condition d'avoir été préalablement déclassés. Conformément à l'article L. 2141-1 du CGPPP, l'acte de déclassement d'un bien « *qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public* » a en effet pour conséquence de le faire sortir du domaine public.

L'imprescriptibilité est la conséquence de l'inaliénabilité. Dans la mesure où la prescription acquisitive a pour effet d'éteindre la propriété du titulaire d'un bien au profit de celui qui en aura pris possession (*cf. infra*), elle s'analyse en effet comme un mode d'aliénation des biens.

Il convient de noter que si aujourd'hui inaliénabilité et imprescriptibilité sont intimement liées du fait de l'importance que la domanialité publique a prise dans la théorie juridique, ces deux concepts sont historiquement distincts. L'imprescriptibilité n'est en effet apparue qu'avec l'édit royal d'avril 1667 portant règlement général sur le domaine de la Couronne tandis que l'inaliénabilité des biens du Royaume remonte à une ordonnance de Philippe V datant de 1318. Et, de fait, si l'inaliénabilité entraîne l'imprescriptibilité pour les raisons susmentionnées, la réciproque ne se vérifie pas puisqu'**un bien imprescriptible peut rester par ailleurs aliénable selon d'autres modalités que la prescription acquisitive** (vente, don, leg...)

En outre, on constate que si l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public sont des règles législatives, la protection du domaine public a été érigée au rang de principe constitutionnel. Le Conseil a en effet indiqué que « *les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public résident en particulier dans l'existence et la continuité des services publics dont ce domaine est le siège, dans les droits et libertés des personnes à l'usage desquelles il est affecté, ainsi que dans la protection du droit de propriété que l'article 17 de la Déclaration de 1789 accorde aux propriétés publiques comme aux propriétés privées* »¹.

À contrario, le domaine privé n'est défini qu'en creux, l'article L. 2211-1 du CGPPP se contentant d'énoncer : « *Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre 1^{er} du livre 1^{er}.* »

¹ CC, décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 29.

2. Une gestion du domaine privé soumise aux règles du droit commun de la propriété

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 CGPPP 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'étant 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. »

Dès lors que les règles de droit commun s'appliquent au domaine privé, celui-ci est **susceptible de faire l'objet d'usucapion ou prescription acquisitive.**

L'usucapion ou prescription acquisitive 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 commen[çant] 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. »*

¹ Cf. l'article L. 2311-1 du CGPPP : *« Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables »*.

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 ne s'applique pas automatiquement, 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 tous moyens.

La jurisprudence livre ainsi de nombreux exemples de prescriptions acquisitives ayant permis à des particuliers d'aliéner des immeubles du domaine privé de personnes publiques. Beaucoup d'entre eux concernent des chemins ruraux désaffectés, un chemin rural fréquenté ne pouvant faire l'objet d'une usucapion en raison des conditions de possession exigées par le code civil¹.

Les biens du domaine privé des personnes publiques peuvent également 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 CGPPP – 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 CGPPP renvoie au code général des collectivités territoriales (CGCT) pour le détail des opérations d'échange.

L'application du droit commun de la propriété privée aux biens du domaine privé des personnes publiques justifie que la compétence juridictionnelle en matière de litiges appartienne au juge judiciaire, tandis que la juridiction administrative est généralement compétente pour les biens appartenant à leur domaine public.

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 Le plan du CGPPP 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.

B. LE RÉGIME SPéCIFIQUE DES CHEMINS RURAUX

Bien que l'application des critères traditionnels et désormais codifiés de la domanialité publique dût conduire à y classer certains biens, le législateur a choisi de les intégrer dans le domaine privé. Tel est le cas des chemins ruraux (1). Leurs caractéristiques propres ont toutefois conduit le législateur à prévoir des aménagements de leur régime d'aliénation (2), dont le juge a tiré une interprétation contestée en matière d'échange (3).

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

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. Ils font partie du domaine privé de la commune.* » L'article L. 161-1 du code de la voirie routière affirme également, de manière redondante, que « *les chemins ruraux appartiennent au domaine privé de la commune* ». Il en va de même pour l'article L. 2212-1 du CGPPP.

L'affectation à l'usage du public est donc le critère déterminant pour la qualification d'un chemin comme « rural » - par opposition aux voies rurales privées et aux chemins d'exploitation qui appartiennent à des personnes privées. Elle commande son appartenance au domaine privé de 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* ».

C'est pourquoi, en vertu de l'article L. 161-2 du même code, cette affectation est désormais présumée¹. 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 ;

- 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.

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.

L'appartenance des chemins ruraux au domaine privé de la commune par détermination de la loi est donc paradoxale au regard des critères jurisprudentiels traditionnels, tout particulièrement de l'affectation à l'usage direct du public.

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

2. Un régime d'aliénation dérogatoire au droit commun

Du fait de la nature hybride des chemins ruraux, leur aliénation échappe en effet 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.

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.

La vente d'un chemin rural ne peut, ensuite, être décidée 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.

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 nos 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.*

En troisième lieu, l'article L. 161-10 offre aux « *intéressés groupés en association syndicale* »¹ la **possibilité de s'opposer à la vente** 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, la vente 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 la vente pourra se réaliser selon les règles habituelles de vente des propriétés communales.

Les conditions qui entourent la vente des chemins ruraux sont donc strictes. Or, selon le Conseil d'État, celle-ci constitue la seule et unique voie d'aliénation des chemins ruraux, en dehors de la prescription acquisitive.

3. L'impossibilité de l'échange des chemins ruraux

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 en effet l'échange des chemins ruraux. Conformément à une jurisprudence constante établie dès 1981², 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 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 chemin³.

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*

¹ 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).

² CE, 20 février 1981, Cristakis de Germain, n° 13526.

³ Cf. par exemple, CE, 6 juillet 1983, Dubern, n° 23125 ou 14 mai 1986, Assoc. Les Amis de la Sabranenque, n° 54089.

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. »¹

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. »²*

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 »*.³

II. LA PROPOSITION DE LOI : RENDRE IMPRESCRIPTIBLE LE DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET PERMETTRE L'ÉCHANGE DES CHEMINS RURAUX

Lors de son audition, M. Henri Tandonnet, auteur de la proposition de loi, a indiqué à votre rapporteur que le dépôt de son texte avait été motivé par son expérience tant professionnelle que d'élu local.

Dans sa pratique professionnelle, il a pu constater le contentieux abondant généré par l'appropriation par des particuliers, *via* la prescription acquisitive, d'éléments du domaine privé des collectivités : chemins ruraux, jardins, mais également anciens moulins ou presbytères, granges, halles... Il a regretté qu'une méconnaissance par les collectivités de leur propre patrimoine puisse hypothéquer des opportunités d'aménagement et de développement économique à venir.

¹ 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 08 novembre 2012, p. 2543.

² 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.

³ Cf. Philippe Yolka, L'interdiction d'échanger les chemins ruraux, *Revue de droit rural* n° 361, mars 2008, comm. 43.

En tant qu'élu, il a été confronté à la difficulté de rétablir certains chemins ruraux. Il a ainsi fait observer que si, en théorie, les conditions de la possession utile permettant l'usucapion étaient strictes, de nombreux exemples de chemins ruraux passant au milieu des champs, ensemencés année après année par des exploitants agricoles et finissant par leur échoir, étaient plus fréquents qu'il n'y paraissait. Cela l'avait conduit à souhaiter proposer à ces exploitants ou à des propriétaires tentés par la clôture d'un chemin rural traversant leurs propriétés, d'échanger des parcelles afin de déplacer le tracé des chemins en bordure de leurs champs ou propriétés de manière à en conserver la continuité. Cette solution n'est cependant pas permise par la jurisprudence du Conseil d'État.

Pour répondre aux difficultés soulevées, d'une part, par la prescription acquisitive dont peuvent faire l'objet les chemins ruraux de même que l'ensemble des biens du domaine privé des collectivités territoriales et, d'autre part, par la jurisprudence sévère du Conseil d'État sur l'échange de ces chemins, la proposition de loi contient deux types de dispositions.

A. L'IMPREScriptIBILITÉ DES IMMEUBLES DU DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Si l'exposé des motifs de la proposition de loi commence par évoquer le cas particulier de la prescription acquisitive des chemins ruraux, il étend par la suite ses observations au-delà de cette seule hypothèse. En réponse, le dispositif, reprenant une solution déjà proposée il y a plusieurs années par le député Alain Merly¹, prévoit de rendre imprescriptible l'ensemble des biens immeubles du domaine privé des collectivités.

L'article 1^{er} de la proposition de loi insère ainsi dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1311-1-1 déclarant imprescriptibles les immeubles du domaine privé des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements.

L'article 2 procède à une insertion similaire à l'article 2227 du code civil².

¹ Proposition de loi tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales, présentée par M. Alain Merly (n° 2584, XII^e législature).

² Il convient d'observer que l'exposé des motifs de la proposition de loi se réfère à une version antérieure de l'article 2227 du code civil, disparue avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2008 561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile. Cette disposition, qui remontait à la création du code civil en 1804, prévoyait que « l'État, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer ». L'article 2227 du code civil, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008 561 du 17 juin 2008 précitée, dispose désormais : « 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. »

Cette proposition reviendrait à aligner partiellement le régime applicable aux immeubles du domaine privé sur celui du domaine public. Cela serait justifié, d'après l'auteur, par l'intérêt général qui sous-tend l'ensemble de l'action des collectivités, qu'elle soit conduite au moyen des biens appartenant à leur domaine public ou privé.

Il convient toutefois de relever que cette imprescriptibilité ne concernerait que les biens immeubles, non les meubles, des seules collectivités, et non pas également de l'État et de ses établissements publics.

B. L'INTRODUCTION D'UNE FACULTÉ D'ÉCHANGE DES CHEMINS RURAUX

L'article 3 de la proposition de loi vise à surmonter la jurisprudence du Conseil d'État prohibant le recours à la procédure d'échange pour l'aliénation des chemins ruraux. Il 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 la vente de ces derniers (*cf. supra, I, B, 2*).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROFONDIR LA RÉFLEXION SUR LA RÉPONSE À APPORTER AU PROBLÈME SOULEVÉ PAR LE STATUT HYBRIDE DES CHEMINS RURAUX

A. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR UNE IMPRESCRIPTIBILITÉ D'UNE PARTIE DU DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Bien que la réflexion sur la domanialité privée à laquelle invite la proposition de loi de M. Henri Tandonnet soit apparue intéressante à votre rapporteur, il lui a semblé qu'elle soulevait de très nombreuses questions.

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 public¹, accordant au contraire la même protection du droit de propriété aux particuliers et aux personnes publiques².

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

¹ Cf. CC, décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 29, citée supra.

² 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. »

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 rapporteur a estimé 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 rapporteur a-t-il estimé plus raisonnable, eu égard aux délais extrêmement contraints qui lui ont été impartis, de se cantonner à la question des chemins ruraux. Les difficultés mentionnées par l'auteur de la proposition de loi au cours de son audition semblent en effet récurrentes, la doctrine et les questions de nos collègues parlementaires s'en font en tout état de cause régulièrement l'écho. Apporter une réponse au problème spécifique des chemins ruraux permettrait d'éviter une partie importante des litiges relatifs au domaine privé des collectivités territoriales.

Votre rapporteur a, dans un premier temps, examiné l'hypothèse du basculement des chemins ruraux dans le domaine public des collectivités. S'agissant d'une qualification législative allant à l'encontre des critères jurisprudentiels 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 et permettrait leur échange conformément aux prescriptions du code général de la propriété des personnes publiques (*cf. infra, III, B, 2*). Elle aurait cependant d'importantes conséquences, parmi lesquelles une obligation renforcée d'entretien de ces chemins par les communes sur le territoire desquelles ils se trouvent, un transfert du contentieux du juge judiciaire vers le juge administratif, sans compter les conséquences au plan de la protection des espaces naturels d'une plus grande ouverture au public et à la circulation de ces chemins.

Votre rapporteur a donc privilégié une formule médiane tendant à rapprocher le régime des chemins ruraux de celui du domaine public sans les y faire basculer. Il a donc proposé à la commission de renforcer la protection des chemins ruraux en les préservant le l'usucapion, d'une part, et en créant une procédure d'échange à même de préserver la continuité des linéaires, d'autre part.

- **Renforcer la protection des chemins ruraux en les rendant imprescriptibles**

Reprenant la proposition de notre collègue Henri Tandonnet en la circonscrivant aux seuls chemins ruraux, votre rapporteur a souhaité mieux protéger ces derniers en les rendant imprescriptibles.

Il lui a en effet semblé que si l'affectation au public des chemins ruraux justifiait un régime dérogatoire d'aliénation, il suffisait également à légitimer leur imprescriptibilité. Il lui est 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.

Cette imprescriptibilité ne serait applicable qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi, sans effet rétroactif. Les situations déjà acquises le resteraient. Aussi votre rapporteur a-t-il estimé qu'il n'était pas nécessaire de prévoir une quelconque indemnisation.

- **Permettre l'échange des chemins ruraux pour garantir leur continuité**

Rejoignant l'auteur de la proposition de loi, votre rapporteur s'est étonné 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 CGCT et L. 3112-3 du CGPPP 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 CGPPP ;

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

Ainsi le CGPPP 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.

¹ L'article L. 3112-2 du CGPPP 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.

Votre rapporteur a en outre relevé 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 rapporteur a-t-il proposé de modifier 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.

Partageant l'analyse du rapporteur quant aux difficultés liées à une imprescriptibilité de tous les immeubles du domaine privé des collectivités territoriales, plusieurs membres de la commission se sont cependant déclarés également défavorables à une imprescriptibilité des seuls chemins ruraux. Accorder à un élément du domaine privé une caractéristique propre au domaine public leur a en effet paru de nature à apporter une certaine confusion dans le régime de la propriété des personnes publiques.

Toutefois, eu égard au regain d'intérêt que suscitent aujourd'hui les chemins ruraux 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 la protection des chemins ruraux a été largement admise. La question de leur basculement dans le domaine public a été de nouveau évoquée sans être tranchée.

C'est pourquoi, à l'issue d'un débat nourri, votre commission a conclu à la nécessité d'approfondir sa réflexion sur le meilleur moyen d'assurer la protection des chemins ruraux.

*

* *

À l'issue de ses travaux, votre commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Cette proposition de loi, déposée par Henri Tandonnet et neuf autres de nos collègues, tend à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser les échanges en matière de voies rurales.

Même si nous ne disposons pas d'un recensement exhaustif, il existe des centaines de milliers de kilomètres de chemins ruraux. Bien qu'affectés à l'usage du public, ils ne sont pas classés comme des voies communales et ils appartiennent donc au domaine privé de la commune. De ce fait, ils ne bénéficient pas de l'imprescriptibilité, qui est l'apanage de la domanialité publique et peuvent, après 30 ans de « possession » – ou d'occupation – par un particulier devenir la propriété de celui-ci. Ce texte tend à supprimer cette faculté en rendant imprescriptibles non seulement les chemins ruraux mais aussi l'ensemble des immeubles du domaine privé des collectivités.

En outre, ce texte propose de revenir sur l'impossibilité d'échanger des chemins ruraux en raison de leur affectation à l'usage du public. Pour ce faire, il faut aujourd'hui procéder d'abord à la désaffectation du chemin, ce qui suppose une enquête publique organisée selon les mêmes modalités qu'une enquête d'expropriation pour cause d'utilité publique, puis procéder à l'aliénation du chemin et au rachat d'une autre parcelle en remplacement. Cette solution complexe est évidemment critiquée.

Notre collègue Tandonnet a été confronté à de nombreuses reprises – du fait de son expérience professionnelle d'avoué à la Cour que d' élu local – aux contentieux abondants générés par l'appropriation par des particuliers, *via* la prescription acquisitive, d'éléments importants du domaine privé des collectivités tels que chemins ruraux, jardins, voire anciens moulins, presbytères ou granges, hypothéquant des possibilités d'aménagement futur par les collectivités. Il a constaté que les cas d'expropriation de chemins ruraux passant au milieu des champs, qui finissent pas échoir à celui qui les cultive, sont plus fréquents qu'on ne l'imagine, du moins dans des secteurs où il n'y a pas eu de grands remembrements et où les parcelles – bâties ou non bâties – sont nombreuses. Ces cas sont rares dans la plaine champenoise ou picarde, mais bien plus fréquents dans le sud-ouest.

Notre collègue voulait proposer aux exploitants concernés ou aux propriétaires tentés de clôturer un chemin rural traversant leurs propriétés, d'échanger des parcelles pour déplacer les chemins en bordures des champs ou des propriétés afin d'en maintenir la continuité, ce qui est impossible aujourd'hui. C'est pourquoi il a déposé cette proposition de loi. L'article 1^{er} propose de rendre imprescriptibles les immeubles du domaine privé des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs

groupements par l'ajout d'un article L. 1311-1-1 nouveau au code général des collectivités territoriales (CGCT). L'article 2 prévoit une insertion similaire à l'article 2227 du code civil. L'article 3, enfin, facilite l'échange entre un terrain sur lequel est situé un chemin rural et un terrain appartenant à une personne privée.

Cette proposition de loi, dont je comprends l'intérêt, pose néanmoins quelques problèmes. Si le patrimoine des collectivités est couvert par une imprescriptibilité générale, la mesure ne risque-t-elle pas d'être contreproductive et d'aboutir à une mauvaise gestion du patrimoine communal ? Ne faudrait-il pas mieux inciter les collectivités à procéder périodiquement à l'inventaire de leur patrimoine afin de décider, s'il y a lieu, de conserver ou d'aliéner tel ou tel de ses éléments ? La législation relative à la protection du patrimoine n'apporterait-elle pas dans certains cas de meilleures garanties de préservation que le seul maintien dans le domaine privé de la collectivité ?

En toute état de cause, décider aussi rapidement, puisque j'ai été nommé rapporteur hier, et sans pouvoir mener plus avant une revue de tous les types d'immeubles concernés et des conséquences pratiques que provoquerait leur imprescriptibilité générale, me paraît pour le moins précipité. C'est pourquoi il serait plus judicieux de se cantonner à la question des chemins ruraux pour lesquels le problème de la prescription acquisitive se pose le plus fréquemment et soulève aujourd'hui d'autant plus de problèmes qu'un nombre croissant de collectivités cherche à les reconstituer et à les aménager pour des questions de tourisme et de mise en valeur du patrimoine naturel.

J'ai donc examiné la possibilité d'un basculement des chemins ruraux dans le domaine public des collectivités, ce qui serait assez simple à prévoir pour le législateur et emporterait l'imprescriptibilité de ces chemins tout en permettant des échanges conformément aux prescriptions du code général de la propriété des personnes publiques. Mais cela aurait aussi pour conséquence une obligation d'entretien de ces chemins par la commune, ce qui risque de ne pas les enthousiasmer. Je vous propose donc une formule médiane tendant à rapprocher le régime des chemins ruraux de celui du domaine public sans les y faire entrer, en les rendant imprescriptibles et en facilitant l'échange des chemins ruraux pour garantir leurs continuités. Si l'affectation au public des chemins ruraux justifie un régime dérogatoire d'aliénation - désaffectation préalable et enquête publique - cela peut aussi légitimer l'imprescriptibilité. Pour ce qui est des échanges, il est aujourd'hui possible de concilier échange et protection de l'intérêt général puisqu'on peut échanger des propriétés du domaine public avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique sans même devoir les désaffecter au préalable.

M. François Pillet. - Merci pour cette présentation, mais je ne pourrai voter cette proposition de loi.

Pour la sécurité du droit et des droits constitués, les prescriptions sont indispensables. Et la prescription trentenaire laisse le temps de réagir ! En outre, il faut bien distinguer les prescriptions acquises de celles qui ne le sont pas. Or cette loi, si elle est votée, portera sur des situations très différentes. Les appropriations de chemin en zones viticoles ne posent pas de problème. En revanche, que faire lorsqu'un hangar ou une usine a été construit ? Et s'il s'agit d'une voie de TGV ?

Sommes-nous là pour nous substituer à des volontés mal exprimées ou à des élus négligents ? Il y a une solution au problème : il suffit que la commune, avant la prescription acquisitive, intègre dans le domaine public le chemin ou l'immeuble qu'elle veut conserver. Malgré l'excellent travail de notre rapporteur, nous allons au-devant de multiples contentieux. Le problème est réel, mais il mérite une réflexion approfondie.

M. Alain Richard. – La protection constitutionnelle de la propriété doit être prise en compte. La collectivité publique a le choix de classer telle ou telle voie dans le domaine public ou de la laisser à l'état de chemin rural, donc sous un statut privé, ce qui entraîne des conséquences juridiques auprès des voisins. Inévitablement, une question prioritaire de constitutionnalité sera posée pour demander si le droit de propriété comporte le droit à une prescription acquisitive chez le voisin. Si tel est le cas, n'y aurait-il pas rupture d'égalité dès lors que les voisins d'une parcelle appartenant au domaine privé d'une collectivité ne pourraient l'acquérir par prescription ?

Il n'est pas inconcevable de prévoir un régime particulier de protection des chemins ruraux, mais il faut rester dans le schéma traditionnel de notre droit civil.

Notre rapporteur a raison de ne pas préconiser le basculement dans le domaine public, car cette solution implique des obligations d'entretien.

M. René Vandierendonck. – Imprescriptibilité, insaisissabilité, inaliénabilité, telle est la trilogie traditionnelle qui caractérise le régime de la domanialité publique. À l'inverse, le droit privé et l'ensemble de ses prérogatives, y compris la prescription acquisitive, s'applique à la domanialité privée des collectivités territoriales. Le chemin rural est un hybride : une domanialité privée par détermination de la loi. Supprimer la prescription acquisitive sur un bien soumis au code civil ne va pas de soi.

Quand une collectivité veut vendre ou aliéner un chemin rural, elle est tenue à une enquête publique et à un affichage ; une mise en demeure d'acquiescer au bénéfice des riverains est également prévue par la loi. En cas d'échange, il faut que les droits des riverains soient respectés.

Ce texte ne reflète-t-il pas la crise des finances locales et le désir de communes de céder certains biens qui sont dans leur domanialité privée ? Il convient de bien réfléchir avant de toucher aux concepts fondamentaux de notre droit.

M. Jean-René Lecerf. – Nous savons que la domanialité publique diffère de la domanialité privée. Il nous faut régler le problème des chemins ruraux mais il n'est pas envisageable que l'ensemble de la domanialité privée devienne imprescriptible.

M. François Grosdidier. – Je n'ai jamais vu construire une voie de chemin de fer ou une usine sur des terrains dont le maître d'ouvrage n'était pas propriétaire !

En revanche, dans les communes extrêmement vastes et qui ne comptent que quelques centaines d'habitants, il arrive que des exploitants occupent des biens ou des chemins ruraux, sans que la municipalité réagisse. Ces chemins doivent être défendus, sans pour autant qu'ils soient versés dans le domaine public pour éviter que la collectivité ne soit tenue de les entretenir.

M. Michel Mercier. – Pendant de nombreuses années, les chemins ruraux ne suscitaient aucun intérêt. Aujourd'hui, les choses ont changé : les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) se sont multipliés. Ces chemins ruraux sont aussi utilisés pour des activités économiques, comme le débardage du bois. Enfin, il y a l'usage croissant des quads ou autres engins à moteur.

Ne pourrait-on distinguer deux catégories de chemins ruraux ? Depuis l'édit de Moulins, le domaine public est imprescriptible. Il suffirait de dire que le chemin rural affecté à un service public est imprescriptible ; ce serait l'application de l'arrêt du 11 mai 1959, dit des Alyscamps : dès lors qu'il y aurait une affectation à un service public, la domanialité publique s'appliquerait.

Merci, monsieur le rapporteur, d'avoir réduit le champ d'application de ce texte, mais on ne peut se désintéresser de ce problème.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nos collègues se réfèrent à la distinction traditionnelle entre les domaines privé et public et craignent la remise en cause de grands principes de notre droit. Je me suis volontairement limité au problème des chemins ruraux car, précisément, ils bénéficient déjà d'un statut hybride, appartenant au domaine privé mais avec des contraintes et des prérogatives d'ordre public. On ne peut rejeter cette proposition de loi qui est liée à l'évolution de la société et qui soulève de vraies questions. Entre hier matin et aujourd'hui, nous n'avons pas eu le temps d'organiser beaucoup d'auditions, mais nous avons reçu une représentante du ministère de l'agriculture qui nous signalait qu'en Picardie, il existerait 40 000 kilomètres de chemins ruraux selon le cadastre dont 30 000 seulement pourraient encore être parcourus aujourd'hui : que sont devenus les 10 000 autres ? Nous avons donc intérêt à renforcer la protection de ces chemins.

M. Philippe Bas, président. – Le sujet est complexe et pose des problèmes juridiques. Ne serait-il pas opportun de voter un renvoi en commission, après la discussion générale ?

M. François Grosdidier. – Vous voulez enterrer ce texte !

M. Philippe Bas, président. – Bien au contraire ! Si le Sénat rejette le texte, il sera définitivement enterré, alors qu'avec un renvoi en commission, la réflexion se poursuivra.

Mme Cécile Cukierman. – Si le débat en séance va à son terme, on risque le rejet, ce qui serait dommage. Si le groupe UDI-UC en est d'accord, il serait sans doute préférable de renvoyer ce texte en commission afin de procéder à des auditions complémentaires et de mener à bien le recensement des chemins communaux.

M. François Pillet. – Notre débat a démontré les problèmes qui se posent, mais nous ne pouvons voter ce texte en l'état, sinon des chemins occupés depuis 29 ans deviendraient imprescriptibles. Et je confirme que des bâtiments agricoles et des usines ont été construits sur des chemins ruraux !

M. Michel Mercier. – Nous ne sommes pas en état de régler cette question aujourd'hui. Il faudrait poursuivre la réflexion.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce texte n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour. Il le sera éventuellement ce soir par la Conférence des présidents. Le groupe UDI peut choisir de ne pas l'inscrire.

Mme Jacqueline Gourault. – Mais notre espace réservé serait vide !

M. Jean-Pierre Sueur. – Sauf si vous prévoyez un autre texte.

M. Philippe Bas, président. – Cette question ne relève pas de la commission. La motion de renvoi en commission sera discutée si le groupe UDI maintient le texte.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Il y a quelques jours encore, je ne connaissais pas le sujet. Mais je me suis rendu compte hier que le statut hybride du chemin rural posait de réels problèmes. La sagesse, c'est de ne pas enterrer ce texte et de poursuivre la réflexion. (*Assentiment*)

La commission décide de déposer une motion de renvoi en commission de la proposition de loi.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Henri Tandonnet, auteur de la proposition de loi

Direction générale des collectivités territoriales (DGCL)

M. Philippe Marcassus, chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Mme Karine Rachel, chargée de mission domanialité

Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt

Mme Nathalie Guesdon, chef du bureau du foncier et de la biodiversité