



A la Une

> Finances publiques locales : le rapport qui fâche



Il n'aura pas fallu moins de 472 pages à la Cour des Comptes pour présenter, le 14 octobre, son analyse quant à la situation des finances publiques locales. Un rapport sans concession qui mérite le détour : doublement du déficit des administrations publiques locales en 2012, augmentation de la dette publique locale, augmentation de la masse salariale... Et les sages de la rue Cambon ne mâchent pas leurs mots : *"rien n'assure la bonne allocation des ressources aux investissements locaux"*. *"Les collectivités territoriales ne sauraient s'exonérer des contraintes qui résultent du rétablissement de l'équilibre des comptes publics"*, concluent-ils. De quoi susciter sans surprise l'ire des principales associations d'élus locaux. *"Les communes et intercommunalités opèrent un effort sans précédent, subissant, après le gel des dotations, une véritable diminution de leurs recettes alors même qu'elles prennent à leur charge, bien souvent à la demande de l'Etat, de nouvelles dépenses"*, rappellent ainsi l'Association des maires de France (AMF), l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et l'Association des communautés urbaines de France (ACUF). Et de citer en guise d'exemples la réforme des rythmes scolaires, l'augmentation des taux de cotisation de la CNRACL ou encore la contribution climat-énergie, ne manquant pas de souligner à cette occasion que *"les communes et leurs intercommunalités ont un seul objectif : offrir à la population des services publics locaux de qualité !"*. Conclusion des élus à l'adresse de la Cour des Comptes : *"Dans un contexte de crise où chacun doit contribuer à la maîtrise des dépenses publiques, les élus du bloc communal assument leurs responsabilités sous le contrôle du seul suffrage universel, duquel procède toute légitimité"*.

 [Télécharger le rapport du 14 octobre 2013](#)

> Elections 2014 : nouvelles précisions réglementaires

Le décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013, publié au *Journal officiel* du 20 octobre 2013, apporte plusieurs précisions utiles concernant les élections municipales et communautaires de mars 2014.

Ainsi, pour les communes concernées par le système de "double liste" (élections des conseillers municipaux et des

élus intercommunaux), ce décret précise que les bulletins de vote doivent comporter :

- sur leur partie gauche, précédés des termes *"Liste des candidats au conseil municipal"*, le titre de la liste des candidats au mandat de conseiller municipal, ainsi que le nom de chaque candidat composant la liste dans l'ordre de présentation et, pour tout candidat ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France, l'indication de sa nationalité ;

- sur leur partie droite, précédée des termes *"Liste des candidats au conseil communautaire"*, la liste des candidats au mandat de conseiller communautaire mentionnant, dans l'ordre de présentation, leurs noms.

S'agissant par ailleurs de la déclaration de candidature, désormais obligatoire dans toutes les communes, quelle que soit leur importance démographique, le décret du 18 octobre 2013 précise que cette déclaration doit être déposée *"par le candidat ou un mandataire désigné par lui"* (article R.124 du Code électoral).

Du côté des formalités d'affichage, enfin, la loi du 17 mai 2013 prévoit que, le jour du scrutin, doivent être affichés dans chaque bureau de vote le nombre de conseillers municipaux à élire par la circonscription électorale, ainsi que les noms et prénoms des personnes candidates (article L.256 du Code électoral). A cet égard, le nouveau décret prend soin de préciser que *"les candidats sont présentés par ordre alphabétique"* (article R.126 du Code électoral).

 [Télécharger le décret du 18 octobre 2013](#)



Ils ont dit



"La commune est de plus en plus fragilisée et marginalisée dans les textes débattus actuellement au Parlement"

Jacques Péliissard, Député (UMP), Maire de Lons-le-Saunier, Président de l'Association des maires de France (AMF)



"La politique nationale aura un effet sur les élections municipales, et ça me préoccupe"

Anne Hidalgo, Première adjointe au Maire de Paris (PS)



"Supprimer tout mandat exécutif pour un sénateur est absurde. Ou alors, il vaut mieux supprimer le Sénat et le dire !"

Jacques Mézard, Sénateur (PRG) du Cantal



"La promotion du logement social est une priorité pour qui veut maintenir la mixité sociale et la continuité républicaine dans notre pays"

Cécile Duflot, Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement



> Elections municipales : pas de soutien associatif, même numérique !

En vertu de l'article L.52-8 du Code électoral, les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Le ministre de l'Intérieur vient de préciser à ce sujet que *"la jurisprudence considère que le fait pour une association de soutenir explicitement sur son site Internet un candidat à une élection constitue une violation des dispositions de l'article L.52-8 du Code électoral (CE, 10 mars 2009, n° 317976)".* En clair, le placement par une personne morale, sur son site Internet, d'un lien vers le site d'un candidat pourrait apparaître constitutif d'une aide irrégulière.

Source : [Réponse du ministre de l'Intérieur à la Question écrite n° 06598 de Jean Louis Masson, JO Sénat \(Q\) du 19 septembre 2013, page 2723](#)

> Internet : responsabilité de l'auteur d'un blog

Outil de communication privilégié qui tendrait à se développer en période préélectorale, un blog n'en est pas moins soumis à certaines exigences juridiques, comme l'a récemment rappelé le ministère de la Culture et de la Communication. Ainsi, la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle dispose, dans son article 93-2, que *"tout service de communication au public par voie électronique est tenu d'avoir un directeur de la publication. [...] Lorsque le service est fourni par une personne morale, le directeur de la publication est le président du directoire ou du conseil d'administration, le gérant ou le représentant légal, suivant la forme de la personne morale. Lorsque le service est fourni par une personne physique, le directeur de la publication est cette personne physique".* "L'auteur d'un blog est donc directeur de la publication de son site, et responsable à ce titre du contenu édité sur son site", souligne le ministère, précisant que *"l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle étend cette responsabilité aux contributions apportées par d'autres internautes"* (Cass. Crim., 30 octobre 2012, n°11-88562). Par ailleurs, l'application du régime du droit de la presse entraîne également l'application du droit de réponse, applicable à toute personne mise en cause par voie de presse. Dans ce cadre, la demande doit être adressée à l'auteur du blog, ou, si ce dernier est anonyme, directement à l'hébergeur du site.

Source : [Réponse du ministère de la Culture et de la Communication à la Question écrite de Jean Louis Masson n° 04453, JO Sénat \(Q\) du 2 mai 2013, page 1427](#)

> ADMINISTRATION GENERALE

Arrêté du 20 septembre 2013
(JO du 08/10/2013)
Lutte contre les retards de paiement

> AFFAIRES RURALES

Arrêté du 4 octobre 2013
(JO du 15/10/2013)
Fixation du barème indicatif de la valeur vénale moyenne des terres agricoles en 2012

> ELECTIONS

Décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013
(JO du 20/10/2013)
Précisions concernant les élections municipales et communautaires

> FINANCES LOCALES

Arrêté du 30 septembre 2013
(JO du 15/10/2013)
Coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour l'année 2013

> INSTITUTIONS

Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013
(JO du 12/10/2013)
Dispositions relatives à la transparence de la vie publique

Loi organique n° 2013-907 du 11 octobre 2013
(JO du 12/10/2013)
Dispositions relatives à la transparence de la vie publique

> LOGEMENT

Ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013
(JO du 04/10/2013)
Procédure intégrée pour le logement

Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013
(JO du 04/10/2013)
Développement de la construction de logement

Décret n° 2013-891 du 3 octobre 2013
(JO du 04/10/2013)
Dispositions relatives à la construction de logements

> TOURISME

Arrêté du 3 octobre 2013
(JO du 11/10/2013)
Normes et procédure de classement des hôtels de tourisme

> URBANISME

Ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013
(JO du 04/10/2013)
Garantie financière en cas de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)

Décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013
(JO du 02/10/2013)
Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme



> Mariage pour tous : pas de "liberté de conscience" pour les maires



Le Conseil constitutionnel a finalement rejeté, le 18 octobre, la demande des sept maires qui souhaitent pouvoir refuser de célébrer les mariages des couples de même sexe au nom de leur "liberté de conscience". Cette possibilité avait été évoquée par le Président de la République, le 20 novembre 2012, devant les maires de France réunis lors de leur Congrès annuel à Paris. "En ne permettant pas aux officiers de l'état civil de se prévaloir de leur désaccord avec les dispositions de la loi du 17 mai 2013 pour se soustraire à l'accomplissement des attributions qui leur sont confiées par la loi pour la célébration du mariage, le législateur a entendu assurer l'application de la loi relative au mariage et garantir ainsi le bon fonctionnement et la neutralité du service public de l'état civil", estime cependant la Haute Juridiction. Et de conclure : "eu égard aux fonctions de l'officier de l'état civil dans la célébration du mariage, il n'a pas porté atteinte à la liberté de conscience".

C.R.



[Télécharger la décision du Conseil constitutionnel du 18 octobre 2013](#)

Extrait de la décision :

"Considérant, d'une part, que l'article 165 du Code civil prévoit notamment que le mariage est célébré publiquement lors d'une cérémonie républicaine par l'officier de l'état civil de la commune ; qu'en vertu de l'article L.2122-32 du Code général des collectivités territoriales, le maire et les adjoints sont officiers de l'état civil dans la commune ; qu'en cette qualité, ils exercent leurs attributions au nom de l'Etat ; que, dans le cadre de ces attributions, selon l'article L.2122-27 dudit code, le maire est chargé de l'exécution des lois et règlements ; Considérant qu'en ne permettant pas aux officiers de l'état civil de se prévaloir de leur désaccord avec les dispositions de la loi du 17 mai 2013 pour se soustraire à l'accomplissement des attributions qui leur sont confiées par la loi pour la célébration du mariage, le législateur a entendu assurer l'application de la loi relative au mariage et garantir ainsi le bon fonctionnement et la neutralité du service public de l'état civil ; qu'eu égard aux fonctions de l'officier de l'état civil dans la célébration du mariage, il n'a pas porté atteinte à la liberté de conscience ; Considérant que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent ni le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions, ni le principe de la libre administration des collectivités territoriales, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution (...)"

> Comment sont jugées les ventes réalisées par les communes ?

Une commune peut décider de vendre un bien appartenant à son domaine privé. Il doit alors s'agir d'un bien qui n'est ni affecté à l'usage direct du public, ni affecté à un service public parce qu'il a fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

En cas de contentieux, c'est le juge judiciaire qui se trouve compétent. Saisi d'un tel litige, le juge judiciaire ne peut cependant porter une appréciation sur la légalité des décisions prises par la commune à cette occasion.

Une affaire récemment portée devant la première chambre civile de la Cour de cassation illustre cette dualité de compétence.

Dans cette affaire, une commune avait adopté une délibération pour décider de vendre un bien relevant de son domaine privé à un tiers pour un prix de 32 200 €. Mais, par une délibération intervenue un an et demi plus tard, la commune décide finalement d'autoriser cette vente pour un prix alors porté à la somme de 46 000 €. L'acquéreur porte l'affaire en justice devant le juge civil qui s'estime compétent. A cette occasion, la juridiction civile considère que la seconde délibération n'avait pas pu légalement intervenir dans la mesure où elle n'avait pas été précédée de la constatation de la caducité de l'accord initial. Le juge civil ordonne donc la réitération de la vente au prix de 36 000 €.

Saisie à son tour du litige, la Cour de cassation considère pour sa part que si l'appréciation du caractère parfait de la vente relève bien de la compétence de l'ordre judiciaire, cela n'autorise pas en revanche les juges concernés à porter une appréciation sur la légalité des délibérations pouvant intervenir dans ce genre d'affaires, cette appréciation relevant nécessairement des juridictions de l'ordre administratif. La Haute juridiction civile casse donc l'arrêt en ce qu'il ordonnait la réitération de la vente sur le seul fondement de ce que la seconde délibération n'était pas légale.

E.S.

Source : [Cass., civ. 1^{ère}, 10 juillet 2013, Commune de Biscarosse, n° 12-22198](#)

Extraits de la décision :

"Le juge judiciaire n'est pas compétent pour interpréter les délibérations des collectivités locales relatives à la vente du domaine privé ;

qu'en retenant que la délibération du conseil municipal du 15 décembre 2003, autorisant la vente de la parcelle au prix de 46.000 euros ne constitue pas un retrait de l'autorisation donnée au maire le 29 avril 2002 de signer l'acte de vente de la même parcelle au prix de 32.200 euros et que dès lors elle ne remet pas la vente en cause, la cour d'appel qui a interprété la délibération du 15 décembre 2003 sur le point de savoir si elle permettait la poursuite de la vente autorisée par la délibération du 29 avril 2002, a violé l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790."



Fiche pratique

Elections municipales : les communes de moins de 1 000 habitants

Lors des prochaines élections municipales de mars 2014, les communes de moins de 1 000 habitants, très largement majoritaires en France, seront soumises à d'importantes nouveautés à connaître.

1. Déclaration de candidature

La loi du 17 mai 2013 prévoit désormais, pour tous les candidats, l'obligation de déclarer leur candidature, et ce quelle que soit l'importance démographique de la commune dans laquelle ils se présentent. Les candidats peuvent se présenter de façon isolée ou groupée.

A. Dépôt obligatoire

En pratique, les candidats aux élections municipales devront se faire connaître auprès de la préfecture ou de la sous-préfecture au plus tard, pour le 1^{er} tour du scrutin, le 3^e jeudi qui précède le jour du scrutin, à 18 heures (soit le 6 mars 2014). En cas de second tour, la déclaration de candidature devra être effectuée au plus tard le mardi qui suit le 1^{er} tour (soit le 25 mars 2014).

Le décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013 précise que cette déclaration doit être déposée "par le candidat ou un mandataire désigné par lui" (article R.124 du Code électoral).

B. Contenu de la déclaration

La loi précise que la déclaration de candidature indique expressément les :

- nom,
- prénoms,
- sexe,
- date et lieu de naissance,
- domicile et profession du candidat,
- sa signature.

Cette déclaration de candidature est assortie des documents officiels qui justifient que le candidat satisfait bien aux conditions d'éligibilité prévues aux deux premiers alinéas de l'article L.228 du Code électoral.

En pratique, le dépôt de la déclaration de candidature donne lieu à la délivrance d'un récépissé.

En cas de refus de délivrance du récépissé, le candidat dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif, qui statue en premier et dernier ressort dans les trois jours du dépôt de la requête.

Que dit la loi ?

"Une déclaration de candidature est obligatoire au premier tour du scrutin pour tous les candidats et, au second tour, pour les candidats qui ne se sont pas présentés au premier tour.

Elle est déposée à la préfecture ou à la sous-préfecture au plus tard :

1° Pour le premier tour, le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à 18 heures ;

2° Pour le second tour, le cas échéant, le mardi qui suit le premier tour, à 18 heures.

Il en est délivré récépissé.

La déclaration de candidature indique expressément les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession du candidat et comporte sa signature. Elle est assortie des documents officiels qui justifient qu'il satisfait aux conditions d'éligibilité prévues aux deux premiers alinéas de l'article L.228.

Le récépissé ne peut être délivré que si les conditions énumérées au présent article sont remplies et si les documents officiels prévus au sixième alinéa du présent article établissent que le candidat satisfait aux conditions d'éligibilité prévues aux deux premiers alinéas de l'article L.228.

En cas de refus de délivrance du récépissé, le candidat dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif, qui statue en premier et dernier ressort dans les trois jours du dépôt de la requête.

Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, le récépissé est délivré."

Source : article L.255-4 du Code électoral

2. Mode de scrutin

A. Scrutin plurinominal majoritaire

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, la loi du 17 mai 2013 a maintenu un mode d'élection des élus municipaux selon un scrutin plurinominal majoritaire. En pratique, les candidats peuvent se présenter de manière individuelle ou dans le cadre d'une liste, complète ou incomplète.

B. Panachage autorisé

En pratique, dans les communes de moins de 1 000 habitants, le panachage reste autorisé. Autrement dit, les électeurs conservent la possibilité de rayer ou d'ajouter des noms, à condition bien entendu qu'il s'agisse de noms de personnes s'étant valablement déclarées candidates.

Toutefois, si des noms de personnes ne s'étant pas déclarées candidates figurent sur un bulletin, ils ne seront pas pris en compte, sans pour autant rendre nul le bulletin de vote. En outre, les derniers noms des candidats se trouvant en position surnuméraire ne seront pas décomptés.

Textes de référence :

Article R.25-1 du Code électoral créé par le décret n°2009-430 du 20 avril 2009

Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

3. Désignation des conseillers communautaires

Chargés de représenter leur commune au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les élus intercommunaux étaient, jusqu'à présent, désignés par les conseils municipaux en leur sein (sauf pour les syndicats de communes).

A. Cumul obligatoire

Selon le souhait du législateur, les conseillers communautaires seront élus au suffrage universel direct à compter de mars 2014. La loi du 17 mai 2013 a par ailleurs clairement posé le principe selon lequel nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est pas conseiller municipal, rendant ainsi obligatoire le cumul de ces deux mandats pour les élus intercommunaux.

B. Dans l'ordre du tableau

Reste que l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires demeurera toute relative dans la très grande majorité des communes de France. En effet, dans les communes de moins de 1 000 habitants, les membres du conseil municipal qui siégeront également au conseil communautaire seront désignés dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection du maire et des adjoints.

En vertu de ce tableau, les rangs sont déterminés comme suit :

- d'abord le maire,
- puis les adjoints par ordre de leur élection,
- puis les conseillers municipaux.

Pour les conseillers municipaux, l'ordre est déterminé par le plus grand nombre de suffrages obtenus et, à égalité de voix, par priorité d'âge.

Que dit la loi ?

"Les conseillers communautaires représentant les communes de moins de 1 000 habitants au sein des organes délibérants des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau"

Source : [article L.273-11 du Code électoral](#)

"En cas de cessation du mandat d'un conseiller communautaire, il est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance de son siège devient définitive"

Source : [article L.273-12.I du Code électoral](#)

4. Listes "impossibles"

Anticipant sans doute la difficulté à trouver suffisamment de candidats dans les communes les plus rurales, le législateur a abaissé de 9 à 7 le nombre de sièges à pourvoir pour les conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants. Les autres strates resteront pour leur part inchangées quant au nombre de sièges à pourvoir. Il n'en demeure pas moins que l'insuffisance de candidatures peut, en théorie, concerner toutes les communes, en particulier celles non soumises à la présentation de listes complètes. Dans ce cas, deux situations doivent alors être distinguées.

A. Insuffisance de candidats

Si le nombre de candidats déclarés est inférieur au nombre de sièges à pourvoir avant le premier tour de scrutin, il sera tout de même procédé à l'élection. Un second tour pourra être organisé, à l'occasion duquel pourront se présenter des candidats non déclarés au premier tour en cas d'insuffisance de candidats au premier tour.

S'agissant de l'élection du maire, comme le rappelle l'Association des Maires de France (AMF), celle-ci pourra bien avoir lieu, quand bien même tous les sièges du conseil municipal ne seraient pas pourvus suite à son renouvellement (Conseil d'Etat, Election municipale du Moule, 19 janvier 1990).

Que dit la jurisprudence ?

"Lorsque l'élection du maire et des adjoints, suit immédiatement le renouvellement intégral du conseil municipal, il peut y être légalement procédé alors même que ledit conseil ne serait pas au complet"

Source : [Conseil d'Etat, Election municipale du Moule, 19 janvier 1990](#)

B. Absence totale de candidats

En cas d'absence totale de candidats, aucune élection ne pourra être organisée. Dans ce cas, face à l'impossibilité de constituer un nouveau conseil municipal, une délégation spéciale sera alors instaurée par arrêté préfectoral, conformément à l'article L.2121-35 du CGCT. A charge pour cette dernière d'organiser des élections partielles afin de mettre en place un conseil municipal.

Importance démographique de la commune	Nombre de conseillers à élire
Moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15

En rendant obligatoires les déclarations de candidature dans toutes les communes de France, le législateur a incontestablement posé de nouvelles bases de nature à bouleverser profondément l'avenir des conseils municipaux dans les communes rurales. Qu'advient-il en effet dans les communes où la mise en place d'un conseil municipal d'un nombre raisonnable de membres, à défaut d'être complet, s'avérerait impossible ? Les délégations spéciales, par nature temporaires, ne risquent-elles pas de se multiplier ? Plus loin encore, la carence de candidats pourra-t-elle justifier, à terme, des fusions de communes ? Pour l'heure, les textes restent muets sur ces questions.

C.R.



La vente des chemins ruraux

Aux termes de l'article L.161-10 du Code rural et de la pêche maritime, lorsqu'un chemin rural cesse d'être affecté à l'usage du public, la vente peut être décidée après enquête par le conseil municipal.

1. Désaffectation nécessaire

A. Définition

Selon 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" et "ils font partie du domaine privé de la commune". L'article L.161-2 précise, quant à lui, que "l'affectation à l'usage du public est présumée, notamment par l'utilisation du chemin rural comme voie de passage ou par des actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale" et que "la destination du chemin peut être définie notamment par l'inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée".

B. Exemples concrets

Ainsi, ce n'est que lorsqu'un chemin rural cesse d'être affecté au public qu'il peut faire l'objet d'une cession décidée par la commune qui en est propriétaire. La non affectation à l'usage du public résultera soit de ce que le chemin n'est plus utilisé comme voie de passage, soit qu'il n'est plus l'objet d'actes réitérés de surveillance et de voirie. Selon l'expression consacrée du juge administratif en la matière, "la désaffectation d'un chemin rural résulte d'un état de fait" (1).

En pratique, ont été considérés comme n'étant plus affectés au public :

- un chemin barré à ses deux extrémités et ne pouvant donc plus faire l'objet d'aucune circulation (2) ;
- un chemin d'une longueur de 400 mètres, lui aussi barré à ses extrémités par des barrières en place depuis longtemps, et qui n'était "plus visible parce que recouvert par la végétation" (3) ;
- une portion de chemin rural non entretenue depuis plusieurs années et dont le tracé avait partiellement disparu et cela, alors même que l'itinéraire du chemin partiellement cédé avait été occasionnellement emprunté par des piétons ou par des cavaliers (4).

Dans un autre exemple, un chemin rural, alors même qu'il était encore entretenu, a été considéré comme n'étant plus affecté au public car la voie était sans issue et n'était utilisée que pour accéder à des propriétés (5). Dans cette affaire toutefois, le Conseil d'Etat a cassé la décision car le fait d'écarter la circonstance que la commune avait entretenu le chemin rural en le fauchant,

chemin par ailleurs en partie revêtu d'un enrobé, constituait évidemment une erreur de droit (6).

Il est vrai qu'au regard de la rédaction de l'article L.161-2 du Code rural et de la pêche maritime, la présomption d'affectation au public use de deux conditions alternatives et non pas cumulatives. En clair, il suffit que l'une des conditions visées par ce texte soit remplie (c'est-à-dire la constatation d'une utilisation comme voie de passage ou la constatation d'actes réitérés de surveillance ou de voirie) pour qu'un chemin rural soit effectivement présumé affecté au public.

Inversement, sont regardés comme toujours affectés au public :

- la portion de chemin qui continue à être utilisée par le public et qui est ouverte à la circulation générale (7) ;
- un chemin encore emprunté régulièrement par les riverains, "alors même que, par endroits, ce chemin serait impraticable et qu'un autre chemin, non cadastré, se serait créé plus au sud" (8). Cette dernière décision n'est d'ailleurs pas sans soulever la question de l'impact éventuel de l'existence ou de la création d'un itinéraire de remplacement.

C. Itinéraire de remplacement

Sur le fondement d'une décision datant d'une vingtaine d'années, on a pu considérer que la création d'un itinéraire de remplacement préalablement à la décision de vendre un chemin rural (et même préalablement au lancement de l'enquête publique relative à ce projet de cession) permettait en quelque sorte de remplir de facto cette condition de désaffectation à l'usage du public puisque, mis à part les riverains dont la propriété est desservie par le chemin rural en cause (et qui souvent sont précisément à l'origine du projet de cession), ledit public n'est plus obligé d'user de ce chemin pour aller d'un point à un autre du territoire communal.

Ainsi, le juge administratif a pu refuser de remettre en cause la délibération décidant le déclassement d'un chemin rural sur le fondement de ce qu'il ressortait des pièces du dossier que "la suppression partielle de ces voies publiques a été compensée par la réalisation d'une voie de remplacement à proximité" (9). On trouve, depuis lors, des jurisprudences qui font effectivement référence à l'existence d'itinéraires de substitution pour considérer que "l'accès à ces parcelles [d'un riverain] peut être aisément assuré par d'autres voies" et par conséquent que "la délibération [décidant la vente du chemin rural] n'a pas été prise en méconnaissance des dispositions de l'article L.161-10 du Code rural" (10).

Ceci étant, des jurisprudences plus récentes montrent que cette possibilité doit être maniée avec une extrême précaution (11). On peut même relever l'existence de jurisprudences où le juge va jusqu'à considérer que la décision de réaliser un itinéraire de substitution "dans le prolongement de la cession [d'une] portion de chemin rural" constitue un indice qui, précisément, montre que ledit chemin rural "ne peut être regardé comme ayant cessé d'être affecté à l'usage du public" (12). Autrement dit, prévoir un itinéraire de substitution constituerait un aveu implicite de ce que le projet de vente d'une voie rurale existante porterait sur un chemin affecté à l'usage du public et donc à la circulation générale... D'ailleurs, l'existence ou la création d'un itinéraire de remplacement ne peut motiver à elle seule la délibération décidant la cession d'un chemin rural. A ainsi été jugée illégale la délibération "seulement fondée sur l'absence d'intérêt de ce chemin depuis la construction d'une route départementale et non sur sa désaffectation à l'usage du public" (13).

Toutefois, l'existence de ces itinéraires de substitution ou voies de remplacement peut permettre, à terme, de remplir la condition de désaffectation du chemin du public, pour peu que la commune ait cessé d'entretenir ledit chemin. Tel a été le cas par exemple d'un chemin "à l'état de déshérence, consécutif à l'aménagement de voies publique et privée" (14).

2. Procédure à respecter

Lorsque la vente d'un chemin rural peut être envisagée dès lors que les conditions posées par la loi sont remplies, il convient de respecter une procédure formalisée qui débute par une enquête dont les termes sont fixés aux articles R.141-4 à R.141-10 du Code de la voirie routière.

A. Enquête publique

Les enquêtes publiques relatives à la voirie sont, depuis mai 2012, soumises aux dispositions du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et plus précisément à ses articles R.11-3 à R.11-14 (article L.141-3 du Code de la voirie routière).

Toutefois, ce dispositif n'est apparemment toujours pas applicable à la cession de chemins ruraux qui reste donc soumis au régime à la procédure d'enquête publique prévue aux articles précités du Code de la voirie routière, dans l'attente d'un décret en cours d'élaboration dont la rédaction nécessiterait une "expertise complémentaire" (15).

En pratique, il convient donc d'organiser une enquête publique dans les formes prévues par ces dispositions.

Ceci étant, rien ne paraît devoir empêcher une commune de se placer d'ores et déjà sous le régime des enquêtes régies par le Code de l'expropriation, celles-ci étant a priori plus protectrices du public (désignation d'un commissaire-enquêteur en faisant appel à la liste d'aptitude établie par le tribunal administratif territorialement compétent, notamment).

B. Mise en demeure des riverains

Ensuite, si à l'issue de l'enquête le conseil municipal ordonne l'aliénation du chemin, les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquiescer les terrains attenants à leurs propriétés. Ils disposent d'un délai d'un mois pour faire une offre.

En effet, passé ce délai et si les propriétaires riverains n'ont pas déposé leur soumission ou si leurs offres sont insuffisantes, il sera alors procédé à l'aliénation des terrains selon les règles suivies pour la vente des propriétés communales, c'est-à-dire soit de gré à gré soit sur adjudication, en fonction du choix du conseil municipal.

E.S.

Notes

- (1) Cour administrative d'appel de Lyon, 26 février 2008, Commune de Tence, n°07LY01560
- (2) Conseil d'Etat, 4 mars 1996, Commune de Bonnat, n°146129
- (3) Cour administrative d'appel de Nantes, 19 décembre 2006, Dame X... c/ commune de Mazières-de-Touraine, n°05NT00520
- (4) Conseil d'Etat, 24 mai 2000, Comité départemental de tourisme équestre de la Mayenne, n°195657
- (5) Cour administrative d'appel de Nantes, 8 octobre 2010, Commune de Brain-sur-Allonnes, n°09NT02354
- (6) Conseil d'Etat, 3 décembre 2012, Epoux B... c/ commune de Brain-sur-Allonnes, n°344407
- (7) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 février 2004, Sieur Z... c/ commune de Croze, n°00BX02435
- (8) Cour administrative d'appel de Lyon, 31 janvier 2013, M. & Mme C... E... c/ commune de Saint-Cernin, n°12LY00720
- (9) Conseil d'Etat, 24 décembre 1992, Epoux Bourguignon et autres, n°78141
- (10) Cour administrative d'appel de Nantes, 28 mars 2007, Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) X... c/ commune de Mûr-de-Bretagne, n°06NT00645
- (11) Voir par exemple Cour administrative d'appel de Lyon précitée, 31 janvier 2013, ou encore CAA de Bordeaux, 29 mai 2008, Commune d'Albussac, n°06BX01814
- (12) Cour administrative d'appel de Paris, 15 décembre 2011, Commune de Noyen-sur-Seine, n°11PA01422
- (13) Cour administrative d'appel de Lyon précitée, 26 février 2008
- (14) Cour administrative d'appel de Marseille, 4 octobre 2012, Jacky et Nadine B... c/ commune de Saint-André-de-Lancize, n°10MA04478
- (15) Réponse ministérielle, JO Sénat du 4 octobre 2012, p.2145, QE n° 1237



L'Info des Territoires, newsletter juridique du site www.edile.fr

Ont réalisé ce numéro : David Barthe, Christophe Robert, Emmanuel Salaun, Thierry Touret.

Publication éditée par Edile SAS. RCS Lisieux 794 753 368. Le Bourg – Saint-Martin-de-Fresnay, 14170, L'Oudon. Directeur de la publication : Christophe Robert. ISSN 2264-5144.

Abonnement annuel : 49 euros (11 numéros + 1 hors série).