

A la recherche du régime juridique des Voies Vertes

Droit de la voirie et du domaine public – Septembre et octobre 2012

Caroline Lantero

Une voie verte est une « *route exclusivement réservée à la circulation des véhicules non motorisés, des piétons et des cavaliers* ». Au-delà de cette définition donnée par un décret de 2004¹, il n'existe pas de régime juridique précis de ces voies, qui semblent avoir vocation à être un outil conjoint aux politiques du tourisme et de l'environnement davantage qu'un enjeu de classification de voirie.

Comment est constituée, créée, décidée une voie verte ? Comment est-elle justifiée ? Qui la gère ? Quelle police s'exerce dessus ?

Pour affiner ces questionnements et proposer des pistes de réflexion, voire des réponses, cette contribution s'attachera à présenter la genèse des « voies vertes » (Première partie), sa véritable définition et l'état juridique des lieux (Deuxième partie), et les outils juridiques susceptibles de venir en renfort des voies vertes (Troisième partie).

Première partie- La genèse des voies vertes.

C'est en réaction à une urbanisation croissante et à une volonté de maîtriser le paysage urbain et de préserver le paysage naturel que les premières réflexions modernes² sur les « greenways » ont débuté dans les années 70, initialement aux Etats-Unis³, en Belgique⁴ et en Grande-Bretagne⁵. Le vocable renvoie à la fois à la sauvegarde d'un paysage « vert » au sens végétal et à la poursuite d'un label politique « vert » au sens environnemental, c'est-à-dire neutre pour l'environnement. On parle également de

¹ Décret n° 2004-998 du 16 septembre 2004 relatif aux voies vertes et modifiant le code de la route

² En réalité, les premières réflexions sont plus anciennes que cela et apparaissent dès les premiers phénomènes d'urbanisation d'envergure et l'apparition d'un métier de l'architecture du paysage, au milieu du 19^e siècle. Voir H. Harter, *Frederick Law Olmsted ou l'art paysager américain*, Urbanisme n°325, juillet-août 2001, pp. 79-84.

³ Robert M. Searns, *The evolution of greenways as an adaptive urban landscape* ; Landscape and Urban Planning Volume 33, Issues 1-3, October 1995, Pages 65-80, url : http://www.fec.unicamp.br/~possite/procel_1s2009/areas/arquivos/metodologia/met4-pais2-greenways.pdf (8 juillet 2012).

⁴ Réseau Autonome des voies lentes de Wallonie, fondé en 1995 par le gouvernement en collaboration avec la SNCB (société nationale de chemins de fers Belges).

⁵ Association des Sustainable transports, dite « Sustrans », fondée à Bristol en 1977, voir <http://www.sustrans.org.uk/>

déplacement « doux ». Le concept remporte nécessairement un succès d'estime⁶ et se propage à travers l'Europe.

A l'initiative de l'Association européenne des Voies Vertes et dans le cadre notamment de l'Agenda 21 adopté lors du sommet de la Terre à Rio en 1992 et de la directive cadre européenne relative à la qualité et l'amélioration de l'air du 27 septembre 1996, une définition commune aux pays européens émerge avec la *Déclaration pour un réseau vert européen de Lille du 12 septembre 2000*⁷. Aux termes de celle-ci, les voies vertes sont des « *voies de communication autonomes réservées aux déplacements non motorisés, développées dans un souci d'aménagement intégré valorisant l'environnement et la qualité de vie, et réunissant des conditions suffisantes de largeur, de déclivité et de revêtement pour garantir une utilisation conviviale et sécurisée à tous les usagers de toute capacité* »⁸.

Toujours sous l'égide de l'Association européenne des voies vertes, un Congrès s'est tenu à Giron en Espagne, du 19 au 21 octobre 2001 au cours duquel les Etats européens ont été appelés à rechercher un cadre juridique pour le développement des voies vertes⁹. Les conclusions de ce congrès soulignent l'importance du contrôle public sur ce « nouveau produit » de façon à assurer l'autonomie, la sécurité et le confort des voies vertes, de même que leur infrastructure, les services proposés et l'information aux usagers.

En France plus particulièrement, la voie verte trouve ses racines dans la « politique du vélo », pilotée par le Comité national de suivi de la politique du vélo, au terme des travaux duquel un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire adopte le 15 décembre 1998 un premier « schéma national des itinéraires cyclables prioritaires »¹⁰ qui ambitionne la réalisation d'un réseau de 7000 à 9000 km de voies et qui pose les grands objectifs et principes encore applicables aujourd'hui au développement des véloroutes et voies vertes.

Les objectifs sont la création d'emplois dans les domaines des loisirs, du tourisme et des services de l'aménagement, la participation à la revitalisation rurale, le lien entre les villes de toutes les régions, le renforcement de l'attractivité touristique et, bien sûr, le développement des modes de déplacements non polluants. Les principes et lignes directrices sont l'exploitation des infrastructures peu dénivelées pour l'aménagement des voies vertes (anciennes voies ferrées, chemins de service le long des canaux et rivières¹¹ et voies cyclables existantes), l'accessibilité à tous, l'assurance de proposer au

⁶ P. Lortet, « Le concept de voie verte. Voie de circulation non motorisée, espace de loisirs et outil de valorisation du patrimoine », *Revue-Espaces* n°150, Avril 1998, disponible en ligne, url : <http://www.revue-espaces.com/>

⁷ Notamment disponible sur le site de l'Association européenne des voies vertes, url : <http://www.aevv-egwa.org>

⁸ Définition reprise in extenso dans la Déclaration pour un réseau verte européen de Madrid, le 11 juin 2010, url : http://www.aevv-egwa.org/conference2010/dmadrid/dm_fr.pdf

⁹ Disponible sur le site de l'association, url :

<http://www.aevv-egwa.org/site/1Template1.asp?DocID=22&v1ID=&RevID=&namePage=&pageParent=>

¹⁰ Disponible sur le site du ministère, url :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-Schema-National-de-1998.html>

¹¹ Encore souvent désignés par leur ancienne appellation : chemins de halage.

moins une véloroute ou une voie verte par région, et la continuité des réseaux existants ou envisagés, notamment avec les itinéraires européens.

Dans le cadre de cette politique nationale pour le développement de l'usage du vélo, un volet « Véloroutes et voies vertes » a été confié par circulaire interministérielle du 31 mai 2001¹² à la « Mission nationale des Véloroutes et Voies Vertes », créée pour l'occasion et qui a notamment pour rôle de mettre en œuvre le « Schéma national des Véloroutes et Voies vertes »¹³.

Le 11 mai 2010, un nouveau Schéma actualisant celui de 1998 était adopté par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT¹⁴) et affichait l'ambition que soient réalisées 20 000 km de véloroutes et voies vertes¹⁵.

Aujourd'hui et d'après les informations concordantes des divers acteurs institutionnels et associatifs des véloroutes et voies vertes, il existerait en France métropolitaine 200 voies vertes représentant environ 5000 km.

Deuxième partie - Définition et régime de la voie verte

I) La définition normative de la voie verte en France : une coquille vide

De ces multiples initiatives, missions, comités et mises en œuvre de schémas, aucun cadre normatif réel et suffisant n'a encore émergé. En effet seul le décret n° 2004-998 du 16 septembre 2004 s'est borné à inscrire à l'article R. 110-2 du code de la route la définition de la voie verte en disposant qu'il s'agit d'une « *route exclusivement réservée à la circulation des véhicules non motorisés, des piétons et des cavaliers.* »

Cette définition n'est assortie d'aucun régime juridique, si ce n'est la réitération de l'interdiction absolue posée aux véhicules motorisés de s'approcher d'une voie verte, avec l'article R. 412-7 du même code : « *Les conducteurs de véhicules motorisés ne doivent pas circuler sur une voie verte* », ainsi que l'article R. 412-10 : « *Tout véhicule à l'arrêt ou en stationnement doit être placé de manière à gêner le moins possible la circulation. II. - Est considéré comme gênant la circulation publique l'arrêt ou le stationnement d'un véhicule : (...) 1° bis Sur les voies vertes, les bandes et pistes cyclables ainsi qu'en bordure des bandes cyclables* ».

¹² Circulaire interministérielle du 31 mai 2001 relative à la mise en œuvre du schéma national de véloroutes et voies vertes, url : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Circulaire_Mise_en_ouvre_SN3V_-_elaboration_SR3V_-_31_mai_2001.pdf

¹³ Celui-ci ayant pris le relais du Schéma national des itinéraires cyclables prioritaires, disponible sur le site du ministère, url : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/sn3v_decembre_vers_8_2011_correction_IDF_web.pdf

¹⁴ Créé par le décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005 et rebaptisé par le décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

¹⁵ CIADT, Plan d'action en faveur des territoires ruraux, relevé des décisions, 11 mai 2010, pp. 58-59.

L'unique autre référence normative aux voies vertes concerne leur signalisation¹⁶.

II) Le régime des voies vertes : une profusion de principes sans outil juridique propre

A) Des principes à forte valeur ajoutée

Parmi les principes, l'aménagement en site propre confère aux voies vertes une autonomie par rapport aux infrastructures du transport routier et vise concrètement à les tenir éloignées de la circulation automobile.

Au-delà du parcours de promenade, la voie verte devient un itinéraire et un moyen de déplacement attractif qui rejoint les objectifs de développement durable en raison d'une réduction spontanée des déplacements motorisés, en particulier dans les espaces urbains voire interurbains¹⁷. De ce seul impact découlent d'autres bienfaits avérés de la voie verte qui aurait une fonction sociale (moins de stress et plus de liens sociaux), une fonction économique (notamment par le biais du développement touristique) ou encore et bien entendu une influence positive sur la santé publique (puisque'il n'est pas contesté qu'il vaut mieux marcher ou faire du vélo que de prendre sa voiture)¹⁸.

Un autre grand principe fait des voies vertes des voies de reconversion. Elles ont en effet vocation à être aménagées principalement sur les emprises des voies ferrées désaffectées, des berges de voies d'eaux, des chemins ruraux et des pistes forestières. Cela représente un coût d'aménagement relativement modique et redonne une seconde vie à des voies en déshérence.

B) Mais sans valeur normative

Parmi les documents utiles aux acteurs (le plus souvent des collectivités territoriales) souhaitant créer, aménager, au besoin acquérir l'emprise foncière, et gérer une voie verte, il n'existe que des lignes directrices, des cahiers des charges, des décisions de comités interministériels, des schémas, etc., dont aucun, sans remettre en doute leur plus-value technique, n'a la moindre valeur normative.

¹⁶ Arrêté du 11 juin 2008 relatif à la création d'un panneau de signalisation routières pour les voies vertes, NOR: DEVS0812553A

¹⁷ Agence Confluence, *Recherches sur l'impact socio-économique des voies vertes*, Réseau Vert européen, juillet 2001, 22 p., url : <http://www.aevv-egwa.org/SiteResources/data/MediaArchive//pdf/fiche4.pdf>

¹⁸ Pour aller plus loin, G. Pollet, *L'intégration juridique des voies vertes - mobiliser le droit au service du développement durable*, Mémoire de Master 2 de droit de l'environnement, Paris XI, novembre 2010, 103 p.

Cette profusion de sources (Circulaire interministérielle du 31 mai 2001¹⁹, Schéma national des Véloroutes et Voies Vertes, Cahier des charges du schéma national²⁰, Référentiel pour l'hébergement des touristes à vélo²¹, « Guides techniques VVV conçus pour l'eurovéloroute n°6 »²², Guide des bonnes pratiques des voies vertes en Europe²³, fiches techniques « véloroutes et voies vertes » de la Mission nationale des Véloroutes et Voies vertes²⁴, Cahier de recommandations pour la réalisation d'aménagements cyclables dans les espaces protégés²⁵) est de toute évidence très utile à tous les acteurs susceptibles d'être intéressés, de quelque manière que ce soit, de près ou de loin, au concept de voie verte. Mais juridiquement, au-delà d'un indubitable besoin d'unification et d'articulation, aucun de ces documents n'est opposable aux acteurs en question.

Au terme de près de 25 ans de réflexion et de concertation, et alors que leur développement et leur caractère attractif ne semblent pas devoir être démentis, les voies vertes n'ont toujours pas de régime juridique au-delà de leur définition. Pourtant, cette seule définition en fait déjà un outil trop contraignant.

III) Une tendance à contourner le label « voies vertes »

En réalité, et à travers la seule définition inscrite au code de la route, le concept de voie verte est semble-t-il trop contraignant à mettre en pratique. L'interdiction absolue posée²⁶ vis-à-vis des engins motorisés fait renoncer à qualifier une voie comme « verte ». En effet, aucune exception n'est envisagée au passage de véhicules motorisés alors que certaines voies pertinentes à une reconversion en voie verte nécessitent un tel

¹⁹ NOR ATED0100204C. Voir la réflexion conduite sur la valeur certes fondatrice, éventuellement réglementaire mais toutefois peu contraignante de cette circulaire dans G. Pollet, préc., pp. 20-22.

²⁰ Cahier des charges du Schéma national des véloroutes et voies vertes, édité par les Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Ministère de la jeunesse et des sports, et Secrétariat d'Etat au tourisme, mai 2001, 13 p.

²¹ Document présenté par la mission nationale des Véloroutes et Voies Vertes comme notamment destiné aux maîtres d'ouvrage de voies vertes « désireux de se documenter sur les éléments à prendre en compte lors de la mise en place d'une véloroute ou voie verte », 19 mai 2010, 3 p., url : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/6_Referentiel_hebergement.pdf

²² Présentés comme « recouvrant un large éventail d'aspects techniques liés aux véloroutes et voies vertes » et comme une source « précieuse pour toutes les collectivités qui travaillent à la mise en place de véloroutes et voies vertes, ainsi que pour les autres acteurs de ce domaine », il s'agit d'un ensemble de onze guides, diagnostics et évaluations rassemblant un total de 590 pages, conçus par la Région Centre dans le cadre de la mise en place de l' « Eurovéloroute des Fleuves » (Eurovélo n°6).

²³ Réalisé par l'Association Européenne des Voies Vertes avec le soutien de la commission européenne, 2000, 92 p.

²⁴ « Véloroutes et Voies Vertes, l'avenir est aux circulations douces », janvier 2005, 4 p. ; Les relais vélo sur les itinéraires véloroutes et voies vertes, octobre 2001, 6 p. ; La traversée d'agglomération des véloroutes-voies vertes, novembre 2001, 6 p. ; Voies vertes : choix techniques, mars 2003, 6 p. ; Véloroutes et voies vertes : ouvrages d'art, septembre 2004, 6 p. ; Véloroutes et voies vertes : tourisme, janvier 2005, 6 p. ; Véloroutes et intersections, avril 2006, 6 p. ; L'accessibilité pour tous, octobre 2007, 6 p. ; Véloroutes et signalisation, décembre 2008, 6 p. ; Véloroutes et planification territoriale, juillet 2009, 6 p. ; Voies vertes, paysage et patrimoine, décembre 2010, 6 p.

²⁵ Piloté par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, octobre 2011, 93 p.

²⁶ Et réitérée à l'article R. 412-7 du code de la route : « les conducteurs de véhicules motorisés ne doivent pas circuler sur une voie verte ».

accès. Le cas des chemins de services le long des canaux et rivières (« chemins de halages ») est symptomatique de ce blocage car ces chemins font partie du domaine public fluvial et en tant qu'ils permettent d'accéder à la voie d'eau, en sont un outil évident d'entretien et de gestion. L'utilisation de véhicules pour l'exploitation de la voie d'eau est donc indispensable. De fait, l'établissement public Voies Navigables de France (VNF) en charge de la gestion du réseau navigable de France²⁷ refuse depuis 2004 de participer ou d'acquiescer à la reconversion des chemins de services en voies vertes afin de ne créer aucune difficulté juridique. Pourtant, VNF avait défini une politique favorable à l'aménagement de voies vertes sur les berges avant l'édiction de ce décret²⁸. Depuis le décret de 2004, VNF poursuit une politique de partenariat avec les acteurs publics en vue de l'aménagement de voies, mais celles-ci ne sont plus qualifiées de vertes²⁹.

Dans la même logique, tout projet d'aménagement d'une voie verte nécessitant le concours d'un chemin privé est susceptible de priver les riverains d'accès à leur propriété en voiture (ou même deux-roues). De même, en admettant qu'un chemin d'exploitation pourrait être utilisé³⁰ pour le tracé d'une voie verte, cela conduirait à priver le propriétaire d'y accéder avec un véhicule motorisé (tracteur...ou même tondeuse). Il n'y a raisonnablement aucune chance que des propriétaires privés s'exposent à de telles contraintes.

Dans un Cahier de recommandations pour la réalisation des aménagements cyclables dans les espaces protégés, édité par le Ministère de l'écologie et du développement durable en octobre 2011³¹, les propos introductifs ne se cachent pas d'éviter le terme de voie verte, trop réducteur, et de lui préférer sciemment le terme de « voie cyclable », qui doit être entendu comme générique et qui embrasse trois possibilités : la voie exclusivement cyclable, la voie verte (accueillant cycliste, piétons et cavaliers) et la voie « mixte » accueillant des véhicules motorisés autorisés (riverains, agriculteurs).

Ainsi, même le ministère de tutelle a renoncé aux voies vertes telles qu'encadrées par le droit positif en vigueur. En février 2011, le Commissariat général au développement durable publiait une étude préconisant une évolution de la réglementation des voies vertes³² et la Mission nationale des Véloroutes et Voies Vertes

²⁷ Voies Navigable de France (VNF), établissement public créé par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 modifiant le Décret n°60-1441 du 26 décembre 1960 portant statut de Voies navigables de France et le décret n°91-696 du 18 juillet 1991 pris pour l'application de la loi.

²⁸ VNF, « Définition d'une politique de Voies navigables de France en matière de voies vertes sur les chemins de service dans une logique de grands itinéraires », 2000, 6 p., Cette politique était assortie d'une Convention type de mise en superposition de gestion du domaine public fluvial aux fins de la mise en œuvre et de la gestion d'un itinéraire cyclable.

²⁹ Instruction de la direction de VNF du 5 octobre 2004, réitérée en mars 2006. Ces instructions sont évoquées dans les études et documents du Commissariat général au développement durable, Pistes pour l'évolution de l'encadrement juridique des voies vertes, n°36, février 2011, 18p.

³⁰ Voir partie 3 sur les voies ouvertes à la reconversion en voie verte.

³¹ Cahier de recommandations pour la réalisation des aménagements cyclables dans les espaces protégés, Ministère de l'écologie et du développement durable, octobre 2011, 93 p., http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Cahier_Recommandations-Version_6_Mo.pdf

³² Commissariat général au développement durable, Pistes pour l'évolution de l'encadrement juridique des voies vertes, n°36, février 2011, 18p.

précitée s'est vue confier l'élaboration du projet de décret modificatif, en concertation avec l'AIRES³³. Une réunion de présentation de l'étude et de concertation a eu lieu dans les locaux de AIRES le 1er avril 2011 mais le décret de 2004 incriminé n'a subi aucune modification. Il apparaît cependant que le projet n'a été que retardé, en raison de l'élaboration prioritaire des décrets d'application de la loi Grenelle II, mais qu'il a évolué puisqu'une dernière version en date de mai 2012 est à l'étude afin d'être prochaine soumise pour avis au Conseil d'Etat.

En résumé, la voie verte ne serait qu'un avatar de la voie cyclable, sorte de catégorie parente que les collectivités lui préfèrent amplement.

Ces critiques étant émises sur l'absence d'outils juridiques *propres* aux voies vertes, il convient de présenter les outils juridiques *applicables* aux voies vertes, s'agissant de leur aménagement, de leur gestion et de leur police.

Troisième partie - Les outils juridiques au service des voies vertes

Dans l'attente d'une requalification normative des voies vertes et d'une prise en compte juridique plus aboutie, ces voies continuent d'exister et de se développer, qu'elles portent ou non leur nom.

I) L'aménagement d'une voie verte

A) Création, reconversion et changement d'affectation

Déjà évoqués, les chemins de services le long des fleuves et rivières constituent des voies de reconversion idéales et fort prisées, de même, les anciennes voies ferrées, parfois aussi, les chemins ruraux. C'est bien entendu également le cas des pistes cyclables préexistantes, mais aussi des parcelles privées.

S'agissant des chemins d'exploitation, la question demeure. Le statut de ces derniers, inscrit à l'article L. 162-1 du code rural et de la pêche maritime, prévoit en théorie une affectation exclusive à la desserte des exploitations et des différents fonds. Le juge administratif a eu l'occasion de relever cette contrariété en indiquant qu'un chemin d'exploitation ne peut constituer une emprise à destination de l'aménagement d'une voie verte sans changer la nature de la voie, et sans porter atteinte aux fonctions de dessertes et de circulation du chemin initial³⁴.

En ce qui concerne l'aménagement *ex nihilo*, par exemple en l'absence d'une voie cyclable préexistante, la voie verte en milieu urbain est un exemple intéressant. On

³³ Association pour l'Information et la Recherche sur les Equipements de Sports et de Loisirs, url : <http://www.aires.asso.fr>

³⁴ CAA Lyon, 1^{er} mars 2012, Société Concept Loisirs Services, n°10LY01913.

relève à ce titre que la voie verte peut devenir un instrument d'urbanisme et de planification territoriale suivant la même logique que l'intégration de la trame verte et bleue³⁵ dans certains documents d'urbanisme³⁶.

B) Les maîtres d'ouvrage identifiables

En l'absence de texte désignant les autorités compétentes et les compétences des autorités en la matière, les acteurs publics désireux d'aménager des voies vertes se fondent sur leurs compétences générales.

Il ne fait guère de doute qu'un tel projet répond aux compétences imparties aux collectivités territoriales par l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, lequel dispose en effet : « *les communes, des départements et les régions (...) concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie .* »

L'aménagement de voie vertes répond en tous points (sauf admettons pour le volet culturel et scientifique) aux prescriptions des dispositions précitées et la compétence des communes, des départements, des régions et, partant, des divers groupements que ces collectivités peuvent former³⁷, n'est pas contestable.

On note que le département dispose en outre d'autres bases légales d'intervention en matière d'urbanisme³⁸ et d'environnement³⁹. Dans les faits eu égard à l'échelle des itinéraires, il est le maître d'ouvrage le plus fréquemment rencontré, suivi des EPCI et des syndicats mixtes.

C) Les outils et conditions de l'aménagement des voies vertes.

³⁵ Poursuite d'une continuité écologique à distinguer de la voie verte, élaborée par la loi du 12 juillet 2010, Grenelle II, et inscrite aux articles L. 371-1 et suivants du code de l'environnement.

³⁶ Notamment SCOT et PLU. Voir J. Brouard-Masson et P. Miquel, « La Trame verte et bleue et les documents d'urbanisme: présentation du guide TVB et documents d'urbanisme », C. Lefeuvre, Documents d'urbanisme et TVB – Dispositions transitoires et espace de continuités écologiques, études publiées par le ministère de l'Ecologie, 37 p., url : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20110614_JourneeTVB-4_TVBetDocUrbanisme.pdf, Voir aussi « Les modes actifs dans les documents d'urbanisme », janvier 2012, 6 p., url : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-modes-actifs-dans-les.html>

³⁷ Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et syndicats mixtes. Voir livre 5 du code général des collectivités territoriales.

³⁸ Art. L 142-1 du code de l'urbanisme : compétence du département pour « élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non. »

³⁹ Art. L. 361-1 du code de l'environnement prévoyant la compétence du département sur les itinéraires de promenades et de randonnées.

De manière générale et en l'état du droit positif, les voies vertes ont vocation à « profiter » d'une emprise existante et d'être une affectation. La qualification de voie verte n'a donc pas d'incidence sur la qualification domaniale, qui est *a priori* conservée. Le juge administratif a en ce sens récemment précisé que la mise à disposition d'une emprise par une commune à un département à destination d'aménagement d'une voie verte ne constitue pas un transfert de propriété⁴⁰.

1) Etudes d'impact et régimes d'autorisations spécifiques

Il convient d'attirer l'attention sur le fait que tout projet d'aménagement de voie verte, qui, par nature tend à s'inscrire dans le respect de l'environnement, peut cependant être soumis à la réglementation environnementale générale, et notamment au respect de la procédure d'**étude d'impact** prévue aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement tels qu'issus de la loi Grenelle II.

En outre et selon la même logique, certaines autorisations spécifiques peuvent être nécessaires.

Ainsi pour les **chemins de halage**, et aux termes de l'article 62 décret du 6 février 1932 portant règlement général de police des voies de navigation intérieure⁴¹, « *Nul ne peut, si ce n'est à pied, circuler sur les digues et chemins de halage* ». Cette interdiction n'a été assouplie que 76 ans plus tard, avec l'article 33 du n°2008-1321 du 16 décembre 2008 relatif à Voies navigables de France, au transport fluvial et au domaine public fluvial qui a modifié le décret de 1932 sur ce point : « *Nul ne peut circuler sur les digues et chemins de halage des canaux, des dérivations, des rigoles et des réservoirs, non plus que sur les chemins de halages et d'exploitation construits le long des cours d'eau domaniaux appartenant à l'Etat, s'il n'est porteur d'une autorisation écrite délivrée par l'autorité gestionnaire du domaine.* »

Les chemins de halages sont donc toujours soumis à une autorisation spécifique de l'établissement Voies Navigables de France pour toute circulation autre que piétonne, c'est-à-dire même à vélo.

Pour les **monuments naturels et sites classés**, la modification d'un site classé est soumise à autorisation spéciale⁴² délivrée par le préfet, ou le ministre ou le directeur de l'établissement public du parc national si un parc national est concerné⁴³. La liste des « *monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général* » est établie dans chaque département⁴⁴.

Tout projet s'inscrivant au sein d'un **site natura 2000** doit être précédé de l'étude obligatoire d'incidence environnementale aux termes de la réglementation issue

⁴⁰ CAA Lyon, 1^{er} mars 2012, Société Concept Loisirs Services, n°10LY01913.

⁴¹ JORF du 15 février 1932.

⁴² Art. L. 341-10 du code de l'environnement.

⁴³ Art. R. 341-10 et suivants de code de l'environnement.

⁴⁴ Art. L341-1 du code de l'environnement.

des directives européennes « oiseaux »⁴⁵ et « habitats »⁴⁶ telle que modifiée par la loi dite Grenelle II du 10 juillet 2010⁴⁷.

Ces exemples ne sont pas exhaustifs et on pourra utilement mentionner le respect des prescriptions prévues par les dispositions de la loi « Littoral »⁴⁸, le respect du périmètre de protection d'un **monument historique**, le respect des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP⁴⁹), etc.⁵⁰

2) Instruments d'acquisition ou d'occupation des voies

Les instruments juridiques au service de la reconversion des chemins de halage et de voies ferrées seront étudiés dans leur particularité. Pour les autres hypothèses, les relations contractuelles classiques prévues par le droit public ou le droit privé s'appliquent.

a. Les contrats classiques.

Vis-à-vis de parcelles de domaine privé (appartenant indifféremment à une personne privée ou à une personne publique) susceptibles d'être intégrées dans le tracé d'une voie verte (ou plus largement d'une voie cyclable), la cession ou le contrat de bail seront logiquement envisagés, de même le cas échéant que la conclusion d'une servitude conventionnelle. La voie verte présentant en outre un intérêt général⁵¹, une procédure d'expropriation pourrait également être envisagée⁵² si une reconversion de voie est possible ou pour une création de voie.

Vis-à-vis du domaine public en revanche, et compte tenu de son inaliénabilité, seule la convention d'occupation temporaire est possible, avec le cas échéant la convention de superposition d'affectations, outil plus complexe à réserver aux situations plus délicates, comme celle des chemins de halage.

b. Particularités des chemins de halage.

⁴⁵ Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages codifiée par la directive 2009/147/CE du parlement européen et du conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

⁴⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

⁴⁷ Art. L. 414-4 à L. 414-7 et R. 414-1 à D. 414-31 du code de l'environnement

⁴⁸ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral », relative à l'aménagement, la protection, et la mise en valeur du littoral, codifiée dans les articles L.146-1 à L.146-9 et R.146-1 à R.146-4 du code de l'urbanisme. Les voies vertes le long du littoral ne sont pas traitées dans la présente recherche, mais on relève également des difficultés lorsqu'il s'agit faire de coïncider le tracé d'une voie verte avec celui d'une servitude de passage des piétons le long du littoral, la seconde étant exclusivement réservée aux piétons. Rép. min. n° 54749: JOAN Q 3 nov. 2009, p. 10426; BJDU 2009. 404.

⁴⁹ Nouvelle dénomination des ZPPAUP depuis la loi du 12 juillet 2010, Grenelle II.

⁵⁰ Voir le cahier des recommandations pour la réalisation d'aménagements cyclables dans les espaces protégés, édité en octobre 2011 par le Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

⁵¹ Confirmé par CAA Bordeaux, 1er avril 2010, Réseau Ferré de France, n° 09BX00492.

⁵² V. F. Colin, « Les règles de droit administratif applicable aux pistes cyclables », JCP A, 2010, 2336.

En ce qui concerne les chemins de services le long des canaux et rivières, il a été évoqué que l'établissement public VNF avait lui-même proposé une convention type de façon à concilier la pérennité de gestion du domaine public fluvial avec la possibilité de circuler sur ses berges. En effet, si ces chemins ne servent plus au halage (traction des bateaux le long de la berge) depuis fort longtemps, ils servent toujours d'accès à la voie d'eau, sont utiles à son exploitation et son entretien et sont toujours rigoureusement protégés, au moyen du régime d'autorisation spécifique évoqué plus haut, de toute circulation étrangère au service autre que piétonne.

Il y donc été recouru à un montage juridique consistant à **superposer les affectations** du chemin. Cet outil issu de la pratique a été consacré par la codification de 2006 relative à la propriété des personnes publiques⁵³. Il ne doit pas être confondu avec les conventions tripartites signées entre l'Etat, VNF et la collectivité en cas de transfert du domaine public fluvial de l'Etat tel que prévu par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le transfert aux dites collectivités du domaine public fluvial de l'Etat⁵⁴.

Aux termes de l'article L. 2123-7 du CGPPP, un « *immeuble dépendant du domaine public en raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public* » (dans le cas d'espèce : les chemins de halage) « *peut, quelle que soit la personne publique propriétaire* » (en l'espèce l'Etat puisqu'il s'agit du domaine public fluvial), *faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique* » (en l'espèce : une voie verte) « *dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation* » (en l'espèce l'usage des berges pour l'exploitation de la voie n'est précisément pas compatible avec l'interdiction absolue de toute motorisation posée par la définition de la voie verte).

C'est la raison pour laquelle la convention de superposition d'affectations relative aux chemins de halage ne peut plus porter sur des voies vertes, mais reste un contrat valable pour tous les autres types de voies ouvertes à la circulation piétonne, cycliste ou cavalière.

Aux termes du même article, cette convention règle les « *modalités techniques et financières de gestion* » du chemin « *en fonction de la nouvelle affectation* ». Elle peut en outre donner lieu à indemnisation du propriétaire (en l'espèce l'Etat) ou du gestionnaire (en l'espèce VNF), par la collectivité bénéficiaire de l'affectation supplémentaire⁵⁵.

Aux termes enfin des dispositions réglementaires du même code, la convention envisagée doit être passée entre VNF, après avis de l'Etat, et la collectivité.

⁵³ Art. L. 2123-7 et L. 2123-8, et art. R. 2123-15 à R. 2123-17 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

⁵⁴ Cet élément ne sera pas développé ici, voir J. Dufau, « Le domaine public fluvial des collectivités territoriales : des transferts de compétences aux transferts de propriété », JCP A 2005, 1069.

⁵⁵ Art. L. 2123-8 du CGPPP.

Relevons que la manipulation de cet outil contractuel peut s'avérer assez délicate en terme de gestion des risques contentieux. En effet, la convention - qui s'inscrit théoriquement dans la durée - doit savamment prévoir les partages et transferts d'entretien, de gestion, de financement, de responsabilité et de police selon l'affectation en cause.

c. Particularités des anciennes voies ferrées.

Le développement de l'automobile a sonné le glas du train au XXe siècle. Aujourd'hui, ce qu'il reste des anciennes voies ferrées sert de support à la recherche d'une alternative à l'automobile.

S'agissant du domaine public, en l'espèce ferroviaire et dont la gestion a été confiée à Réseau Ferré de France (RFF)⁵⁶, il ne suffit pas qu'une voie soit désaffectée ni même complètement abandonnée pour pouvoir être reconvertie en voie verte (ou cyclable). Il faut qu'elle soit préalablement formellement déclassée⁵⁷. Il a été jugé que le fait d'aménager une voie verte sur une ligne ferroviaire sans trafic n'ayant pas été préalablement déclassée est constitutif d'une contravention de grande voirie⁵⁸.

En vertu des objectifs de protection du domaine public, la procédure de déclassement pose nécessairement des exigences de fond, de forme et de pré requis. Les lignes doivent préalablement être neutralisées, puis fermées avec l'autorisation du ministre des transports et avis de la région⁵⁹, avant d'être déclassées. Ces étapes préalables s'étendent généralement sur plusieurs années. Ensuite, la procédure de déclassement *stricto sensu* est prise par le conseil d'administration⁶⁰ de RFF, qui communique sa décision au ministre. Ces décisions sont publiées au recueil des actes administratifs de la préfecture de département⁶¹.

Lorsqu'une voie est déclassée, elle relève du domaine privé de Réseau Ferré de France et peut faire l'objet des contrats classiques évoqués plus haut (vente, bail, servitude, transfert). Or, on observe un mouvement de repli sur le patrimoine ferroviaire et un recul des procédures de déclassement. Par un phénomène de balancier intéressant, le renouveau du transport ferroviaire comme alternative à la voiture a récemment poussé à la réflexion et aux questionnements sur l'opportunité de morceler et de se défaire des voies dont on ne sait finalement jamais si elles n'auront pas une seconde vie, non pas nécessairement verte mais ferroviaire⁶². En ce sens notamment a

⁵⁶ Etablissement public industriel et commercial (EPIC) créé par la Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public " Réseau ferré de France " en vue du renouveau du transport ferroviaire. Son objet, ses missions et compétences ont été codifiés lors de la création du code des transports par l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010, et se trouvent aux articles L. 2111-9 à L. 2111-25 dudit code de transport.

⁵⁷ Article 50 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France.

⁵⁸ TA Caen, 30 nov. 2010, n° 0902272, Assoc. Réseau vert de Basse-Normandie, JCP A, 2011, 2092, comm. X. Braud.

⁵⁹ Art. L. 2111-21 du code des transports.

⁶⁰ Art. 31 du décret n° 97-444 précité.

⁶¹ Art. 49 du décret n°97-444 précité.

⁶² Assemblée nationale, Question écrite du 20 mai 2009, n° 23541, JO, 9 septembre 2008, p. 7874.

été créé en mars 2008 un Conseil national de valorisation ferroviaire, installé auprès du ministre d'Etat⁶³, chargé comme son nom l'indique de valoriser le domaine, davantage que de le disperser.

Depuis, et de manière générale, RFF préfère ne pas déclasser les voies et s'en tenir à leur neutralisation/fermeture, avant de contracter avec les collectivités sur les bases plus classiques de la convention d'occupation temporaire. A l'occasion de contentieux portant sur la légalité de la procédure de déclassement et partant sur l'illégalité de la vente, le juge administratif a eu l'occasion de rappeler la simplicité de l'outil contractuel constitué par la convention d'occupation temporaire dans le cadre de l'aménagement d'une voie verte⁶⁴.

B) La gestion et la police des voies vertes

1. La police générale

Pour la préservation de l'ordre public et de la sécurité, le pouvoir de police administrative générale est confié au maire⁶⁵ et au préfet en cas de mesures excédant le territoire de la commune, ou en cas de carence du maire⁶⁶.

2. La police de conservation

S'agissant de préserver le domaine public, la police de conservation appartient à l'autorité propriétaire mais peut être déléguée à l'autorité gestionnaire de la voie verte. En cas de superposition d'affectations, comme avec les chemins de halage, Voies Navigables de France conserve la gestion du chemin en tant qu'il concourt à l'exploitation de la voie d'eau, mais la collectivité publique cocontractante devient gestionnaire du chemin en tant qu'il est affecté à une voie « verte »⁶⁷. La convention doit alors prévoir la répartition des responsabilités d'entretien.

Les pouvoirs de polices sont également superposés et les usagers de la voie « verte » sont à la fois soumis aux règles de celle-ci et à la réglementation de celle-ci et à la police des voies navigables. L'autorité gestionnaire de la voie « verte » pourrait ainsi intervenir au titre de ses propres pouvoirs de police de circulation⁶⁸, et en cas

⁶³ Dans le cadre de la politique nationale de mobilisation foncière, pilotée par la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) et France Domaine. Voir la plaquette de présentation du conseil national de valorisation ferroviaire : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_CNVF.pdf

⁶⁴ Notamment récemment dans CAA Douai, 27 juin 2012, Fédération nationale des associations d'usagers des transports, n° 11DA00882.

⁶⁵ Article L 2212-2 1° du code général des collectivités territoriales.

⁶⁶ Art. L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁷ Guillemets nécessaires dans la mesure où nous avons vu qu'une voie verte *stricto sensu* est juridiquement incompatible avec le chemin de halage.

⁶⁸ V. Y. Laidié, « Domaine public fluvial, décentralisation et pouvoirs de police : sur les difficultés liées à la superposition d'affectations », JCPA, 2012, 2222.

d'infraction portant atteinte au domaine public fluvial, les usagers s'exposeraient à la répression d'une contravention de grande voirie.

3. La police de circulation

Cette police est exercée par l'autorité compétente sur la partie de tracé concernée. Ainsi pour une voie en agglomération⁶⁹, pour toute voie communale⁷⁰, pour tout chemin rural⁷¹ et toute voie privée objet d'une convention d'affectation en voie verte⁷², le maire sera-t-il compétent.

Pour une voie hors agglomération, le président du conseil général sera compétent si la voie est aménagée sur le domaine départemental⁷³.

Enfin, le préfet sera compétent si la voie est aménagée sur le domaine de l'Etat , ce qui est le cas des chemins de halage, et/ou sur le territoire de l'agglomération en cas de carence du maire⁷⁴, et, sur le fondement de son pouvoir de police générale dans le département⁷⁵.

Il est intéressant de relever que le pouvoir de police de circulation permet, à lui seul, de créer une « quasi voie verte ». Il suffit en effet pour l'autorité compétente de prendre un arrêté d'interdiction de circulation des véhicules motorisés pour transformer *de facto*, sinon *de jure*, une voie donnée en voie verte. Cela est toutefois contraignant en terme de multiplicité des arrêtés, et en terme de contestations ouvertes sur le fondement de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir. C'est d'ailleurs en partie pour cette raison que le développement d'une réflexion sur un statut juridique propre aux voies vertes a émergé⁷⁶.

On relèvera enfin, sans la développer, la question de l'articulation des pouvoirs de gestion et de police qui se pose également s'agissant des chemins forestiers avec l'ONF⁷⁷, et des anciennes voies ferrées non cédées avec le pouvoir de police spéciale des chemins de fers relevant de la compétence de l'Etat⁷⁸.

*

⁶⁹ Art. L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁰ Art. L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales.

⁷¹ CE 7 novembre 1980, Commune de Falicon, Rec. CE T. p. 752.

⁷² CE 3 décembre 1975, Sté foncière Paris-Languedoc, Rec. CE T. p. 1173.

⁷³ Art. L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁴ Art. L. 2215-3 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁵ Art. R 411-5 du code de la route.

⁷⁶ G. Pollet, *L'intégration juridique des voies vertes - mobiliser le droit au service du développement durable*, Mémoire de Master 2 de droit de l'environnement, Paris XI, novembre 2010, pp. 38-39

⁷⁷ L'Office National des Forêt est l'autorité domaniale.

⁷⁸ Décret n°42-730 du 22 mars 1942 sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local.

Au terme de cette recherche, la critique du caractère programmatique de la Voie Verte semble s'imposer, de même que la désignation du texte coupable qui enferme complètement le régime juridique de la Voie verte, au point de l'en priver.

Reste à savoir si le projet de projet de décret modificatif palliera les nombreux points d'achoppement développés précédemment. Tel qu'il a été porté à notre connaissance, il introduit à la fois une définition plus appropriée au concept de la Voie Verte et un régime assoupli concernant les interdictions.

Ainsi est-il envisagé de remplacer le terme « route » - rappelant une notion de circulation routière motorisée - par le terme « voie » - plus neutre. Il est également envisagé que la définition précise qu'il s'agit d'une « voie en site propre », qui permet de maintenir les voies vertes éloignée de la circulation routière et de notamment bien la distinguer des pistes et bandes cyclables.

En ce qui concerne l'interdiction absolue posée aux véhicules motorisés, la voie verte ne devrait plus être « exclusivement réservée » mais simplement « réservée à la circulation des véhicules non motorisés ». L'aménagement d'un régime d'exceptions au principe serait renvoyé à l'exercice des pouvoirs de police de circulation⁷⁹ qui pourrait autoriser - entre autres - l'utilisation de véhicules à moteur pour l'entretien et la surveillance de la voie ou pour accéder aux propriétés ou au support foncier de la voie.

Caroline LANTERO
Docteur en droit public
Avocate au Barreau de Clermont-Ferrand

⁷⁹ Art. R. 411-3 du code de la route.