

De la propriété, de l'usage et de l'entretien des chemins publics

François-Charles-Louis Comte (1782-1837)

Membre de la Chambre des députés, Secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques de l'Institut, Professeur honoraire de droit à l'Académie de Lausanne, Avocat à la Cour royale de Paris

Traité de la propriété, *Chapitre XX*, 1834.

EN considérant dans son ensemble la population formée dans un grand bassin, on voit qu'elle se partage en une multitude de groupes plus ou moins nombreux, plus ou moins éloignés les uns des autres, selon que la terre qui les nourrit, est plus ou moins fertile, et que l'agriculture et les arts sont plus ou moins avancés. Ces groupes, unis par un langage commun et par des besoins réciproques, ne peuvent exister qu'au moyen d'un déplacement continu de choses et de personnes.

L'agriculture, les manufactures, le commerce, sans lesquels aucune nation civilisée ne saurait subsister, exigent, en effet, que les hommes qui s'y livrent, et la plupart des choses qui en sont l'objet, passent ou soient sans cesse transportés d'un lieu à un autre. La famille qui vit dans le hameau le plus obscur a besoin d'être journellement en communication, non seulement avec les champs, les vignes ou les prés d'où elle tire ses moyens d'existence, mais encore avec les habitants du voisinage et avec les populations urbaines qui consomment une partie de ses denrées, et qui lui fournissent, en échange, une multitude d'objets dont elle ne saurait se passer, et qu'elle est incapable de produire.

Les habitants des villes, de leur côté, ne peuvent exister que par de nombreuses communications, soit avec les campagnes qui les environnent, soit avec d'autres villes ; ils en ont besoin pour se procurer des subsistances, et les matières premières de leur industrie ; ils en ont besoin, en outre, pour livrer au commerce les objets qu'ils ont fabriqués, ou pour acquérir ceux qu'il leur est plus avantageux d'acheter que de produire.

La part que les citoyens prennent au gouvernement et l'action que le gouvernement a souvent à exercer sur eux ou sur leurs biens, nécessitent encore des communications nombreuses entre les diverses fractions dont une nation se compose : les personnes répandues dans les campagnes ont besoin de communiquer entre elles, si elles ont des magistrats ou des délégués à élire ; elles ont besoin de communiquer avec les officiers publics

pour invoquer leur appui quand leurs droits sont menacés ou compromis ; avec les préposés du trésor public, pour acquitter leurs contributions¹.

Le gouvernement de son côté, ne peut remplir les devoirs qui lui sont imposés qu'autant qu'il peut atteindre les personnes et les choses soumises à son empire ; il faut que son action se fasse sentir sur chacune des parties du territoire, soit pour protéger les citoyens dans l'exercice de leurs droits, soit pour exiger de chacun d'eux l'accomplissement de ses devoirs, soit pour comprimer les atteintes qui seraient portées à l'ordre public ; il faut, enfin, que, dans le cas où une armée étrangère menacerait le pays, il puisse faire mouvoir aisément de grandes forces et transporter des moyens de défense dans le moindre temps possible sur tous les points menacés.

De là la nécessité de consacrer une partie du territoire national à des chemins qui donnent à toutes les parties de la population le moyen de communiquer les uns avec les autres. Ces communications existent chez tous les peuples, quoique partout elles ne soient pas portées au même degré de perfection. Les sauvages eux-mêmes quand ils ne peuvent pas se transporter d'un lieu dans un autre au moyen d'une rivière, pratiquent des sentiers à travers les forêts. A mesure que l'agriculture, les arts, le commerce et le gouvernement font des progrès, les chemins se multiplient et se perfectionnent. Quand une nation est arrivée à un certain degré de civilisation, les routes qui coupent, en tout sens son territoire, sont comme un vaste réseau dont les fils principaux partent d'un centre commun dans lequel réside le gouvernement, et vont aboutir aux extrémités, en passant par les villes les plus peuplées. Les fils secondaires se rattachent à ceux-là, et se subdivisent de manière qu'il n'existe pas une seule habitation, quelque reculée et quelque petite qu'elle soit, qui ne se lie au système général par un chemin public.

Les routes qui mettent en communication les diverses fractions entre lesquelles une nation se partage, donnent naissance à trois questions principales, qui sont tout-à-fait indépendantes les unes des autres : la première est de savoir si elles font partie du domaine public, ou si elles appartiennent aux communes ou à d'autres parties de la société ; la seconde, de quelle manière il convient qu'elles soient construites, pour être, le plus possible, favorables aux communications, en occasionnant les moindres dépenses ; la troisième est de savoir quels sont les moyens les plus sûrs et les moins dispendieux de pourvoir à leur conservation et à leur entretien.

¹ Un arrêté du gouvernement, du 1 juillet 1797, ordonne qu'il sera fait dans chaque département un état général des chemins vicinaux, état d'après lequel l'administration départementale désignera ceux qui, à raison de leur utilité, doivent être conservés, et prononcera la suppression de ceux reconnus inutiles, qui seront rendus à l'agriculture. On lit, en tête de cet arrêté, les motifs suivants :

« Considérant que la destination des chemins vicinaux *ne peut être que de faciliter l'exploitation des terres ou les communications de village à village ; que toutes les fois que ce double objet est rempli, l'ouverture de chemins nouveaux n'est plus qu'une usurpation sur l'agriculture.* »

En lisant de tels motifs, ne serait-on pas tenté de croire qu'aux yeux des auteurs de cet arrêté, les communications entre les villes et les campagnes étaient inutiles, et que la population agricole pouvait être parfaitement gouvernée, quoiqu'il n'existât aucun moyen de communication entre elle et le gouvernement ?

La seconde de ces questions est une question d'art bien plus qu'une question de législation : c'est, en effet, aux ingénieurs plus qu'aux publicistes et aux jurisconsultes, qu'il appartient de savoir comment il convient de construire une route pour qu'elle soit, le plus possible, courte, facile, durable et d'un entretien peu dispendieux ; c'est à ceux qui sont appelés à en faire un fréquent usage, qu'il appartient de déterminer quelles doivent en être la direction et la largeur. Il me suffit d'observer ici que la meilleure est toujours celle qui, avec le moins de dépenses, exige pour tous les transports le moins de temps et le moins de forces, et que les difficultés qu'il s'agit de surmonter sont, pour les chemins privés, de même nature que pour les chemins publics.

La question de savoir à qui appartiennent les chemins destinés à mettre en communication les diverses fractions dont une nation se compose, paraît peu difficile à résoudre, quand on ne consulte que la nature des choses. Si on l'examine, en effet, relativement à des peuples étrangers, il est clair que les chemins font partie du territoire national sur lequel ils sont placés, comme les fleuves et les rivières. Si on l'examine relativement aux habitants même du pays, et dans les rapports qu'ils ont les uns avec les autres, il ne paraît pas moins évident que ces chemins sont au nombre des choses dont l'usage est commun à tous, mais dont la propriété n'est spécialement dévolue à personne. Ils sont, comme l'eau des rivières, destinés à satisfaire les besoins de chacun, et nul, par conséquent, ne peut en faire un usage qui serait contraire au droit de tous².

Les jurisconsultes romains avaient divisé les chemins en trois classes. Ils avaient mis dans la première ceux qu'ils désignaient sous le nom de prétoriens ou de consulaires. Dans la seconde, ils avaient mis ceux qui conduisaient dans les villages ou hameaux, et que nous appelons vicinaux : « *Vicinales sunt viæ quæ in vicis sunt vel quæ in vicos ducunt.* » Enfin, les troisièmes étaient de deux espèces : ceux qui étaient établis sur un fonds particulier pour le service d'un autre fonds, et ceux qui partaient d'un chemin consulaire, et conduisaient dans les champs. Les chemins prétoriens ou consulaires, et ceux qui étaient ou qui conduisaient dans les villages ou hameaux, étaient publics. Ces trois espèces pouvaient donc être réduites à deux : l'une renfermant les chemins publics, l'autre les chemins privés³.

Sous le régime féodal, les chemins éprouvèrent le même sort que les rivières et les fleuves. Les rois se prétendirent maîtres des plus considérables, de ceux que les Romains désignaient sous le nom de consulaires ; les seigneurs se prétendirent propriétaires de tous ceux qui conduisaient dans des villages ou des bourgs. Les rois ni les seigneurs n'empêchaient pas, il est vrai, les particuliers d'en faire usage pour le commerce ou pour culture de leurs champs, parce qu'ils ne le pouvaient pas, sans rendre le territoire inculte et sans détruire la population ; mais ils en usèrent en souverains. Ils établirent des péages sur les points que le commerce ne pouvait éviter, ou bordèrent les routes de plantations dont ils disposèrent ensuite en propriétaires.

² Prætor ait : *Ne quid in loco publico facias, inve eum locum immitas qua ex re illi damni detur : præter quam quod lege, senatusconsulto, edicto, decretove principum tibi concessum est...* Et tam publicis utilitatibus quam privatorum per hoc prospicitur. *Dig. lib. XLIII, tit. VIII, leg. I, in princip.* et § 2.

³ *Dig. lib. XLIII, tit. VIII, leg. 2, §§ 22 et 23.*

L'abolition du régime féodal, prononcée en 1789, aurait dû suffire pour faire classer parmi les choses qui appartiennent au domaine public, tous les chemins destinés à mettre les diverses fractions dont la population était composée, en communication les unes avec les autres ; mais, comme les lois qui avaient supprimé la féodalité ne s'étaient pas expliquées à cet égard, la loi du 10 juillet 1790 leva les doutes qu'elles pouvaient avoir laissé subsister.

Cette loi déclara que nul ne pourrait dorénavant prétendre *aucun droit de propriété ni de voirie sur les chemins publics*, rues et places des villages, bourgs ou villes. Le droit de planter des arbres ou de s'approprier les arbres crûs sur les chemins publics, rues et places des villages, dans les lieux où il était attribué aux seigneurs, fut aboli. Les seigneurs furent néanmoins maintenus dans la propriété des arbres existants au moment de la promulgation de la loi, à l'exception de ceux qui avaient été plantés par des particuliers, et dont l'expropriation n'avait pas été légalement prononcée. Les propriétaires riverains furent autorisés à racheter les arbres plantés vis-à-vis de leurs propriétés, sur les rues ou chemins publics. Les communautés d'habitants furent autorisées, de leur côté à racheter les arbres existants sur les places publiques des villes, bourgs ou villages.

La loi du 16 juillet 1790, en déclarant que nul ne pourrait dorénavant prétendre aucun droit de propriété ni de voirie sur les chemins publics des villages, bourgs ou villes, n'avait pas dit si ces chemins feraient partie du domaine de l'État, ou s'ils appartiendraient aux communes. Le premier article du décret du 1^{er} décembre suivant, mit tous les chemins publics parmi les choses qui appartenaient à la nation ; il déclara que les *chemins publics*, les rues et places des villes, et, en général, toutes les portions du territoire national qui n'étaient pas susceptibles d'une propriété privée, *étaient considérées comme une dépendance du domaine public*⁴.

Les droits que la loi du 6 juillet 1790 avait réservés aux seigneurs sur les arbres plantés avant sa promulgation sur les bords des chemins vicinaux et sur les rues des villes, bourgs et villages, leur furent enlevés sans indemnité par les articles 14 et 15 de la loi du 28 août 1792. Le premier de ces deux articles déclara que tous les arbres existants actuellement sur les *chemins publics*, autres que les grandes routes nationales et sur les rues des villes, bourgs et villages, étaient censés appartenir aux propriétaires riverains, à moins que les communes ne justifiassent en avoir acquis la propriété par titre ou possession. Le second ajouta que les arbres alors existants sur les places des villes, bourgs et villages, ou dans des marais, prés ou autres biens dont les communautés avaient ou recouvreraient la propriété étaient censés appartenir à ces mêmes communautés, sans préjudice des droits que des particuliers non seigneurs, pouvaient y avoir acquis par titre ou possession. Quant aux arbres plantés sur les grandes routes nationales, l'article 8 de la même loi déclara que nul ne pourrait se les approprier et les abattre, jusqu'à ce qu'il eût été prononcé à cet égard par la puissance

⁴ Les principes adoptés par l'Assemblée constituante étaient professés, au seizième siècle, par un des jurisconsultes les plus éclairés de cette époque. Loyseau n'admettait pas que les seigneurs, ni le roi lui-même, fussent propriétaires des chemins publics. La distinction, entre les chemins royaux et les chemins de traverse, n'était convenable que quand il s'agissait d'en déterminer la largeur et d'en assurer l'entretien. « Les chemins, pour être dits royaux, ne sont pas plus au roi, disait-il, que les traverses ou autres chemins publics ; ils sont de la catégorie des choses qui sont hors du commerce, dont partant la propriété n'appartient à aucun, et l'usage est à un chacun, qui, pour cette cause, sont appelés chemins publics. » *Des Seigneuries*, ch. IX.

législative. Les propriétaires riverains furent autorisés néanmoins à en percevoir les fruits et à s'approprier les bois morts et les émondages, à charge d'entretenir lesdits arbres, et de remplacer les morts.

Les chemins publics étaient jadis entretenus au moyen de la corvée. Deux déclarations, rendues en 1786 et 1787, supprimèrent cette imposition, et la remplacèrent par une prestation en argent. La loi du 6 décembre 1793 ordonna que tous les grands chemins, ponts et levées, seraient faits et entretenus par le Trésor, et que les chemins vicinaux continueraient d'être aux frais des administrés. Cette obligation du Trésor ayant été très mal remplie, une loi du 24 fructidor an V (10 septembre 1797), déclara qu'il serait perçu sur toutes les grandes routes de la république une taxe, dont le produit serait spécialement et uniquement affecté aux dépenses de leur entretien, réparation et confection, ainsi qu'à celles de leur administration. La loi de finances du 9 vendémiaire suivant (30 septembre 1797) détermina le mode de perception de cet impôt, et les voitures et animaux qui y seraient assujettis⁵. Les fonds perçus dans l'étendue d'un département devaient être versés dans la caisse du receveur général, et exclusivement employés à l'entretien et à l'administration de ses grandes routes. En cas d'insuffisance de l'impôt perçu dans un département pour acquitter les dépenses de ses routes, il devait y être pourvu par des reprises sur les départements qui avaient obtenu des produits supérieurs à leurs besoins.

Cette loi avait uniquement pour objet de pourvoir à l'entretien, à la réparation et à l'administration des grands chemins ; elle ne les faisait pas sortir du domaine public pour en attribuer la propriété, soit aux départements, soit aux communes. La loi du 25 janvier 1804, qui forme le titre 1^{er} du livre second du Code civil en déterminant les biens dont le domaine public serait composé, parut en exclure les chemins, routes et rues qui ne seraient pas à la charge de l'État. Le projet de loi portait que les *chemins publics*, les rues et places publiques, étaient considérés comme domaine public. M. Regnault (de Saint-Jean-d'Angely) prétendit que cette rédaction était vicieuse, en ce qu'elle comprenait dans le domaine de l'État tous les chemins publics, les rues et places publiques. Il fit observer que les lois distinguaient entre les grandes routes et les chemins vicinaux, et que, suivant la jurisprudence du Conseil d'État, ceux-ci étaient la propriété des communes et entretenus par elles. M. Tronchet répondit qu'il y avait des chemins qui, sans être grandes routes, appartenaient à l'État mais M. Regnault (de Saint-Jean-d'Angely) répliqua qu'il était facile de distinguer les chemins qui appartenaient à la nation : *ce sont* dit-il, *ceux qu'elle entretient*. Cette opinion triompha dans le conseil ; et, en conséquence, l'art. 538 du Code civil considéra comme dépendances du domaine public les chemins routes et rues, *à la charge de l'État*, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les tals et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée.

Cette disposition fut promulguée en 1804, à une époque où tous les grands chemins étaient entretenus et administrés au moyen de droits de passe perçus sur ces mêmes chemins. Ces droits furent supprimés par la loi du 24 avril 1806, qui les remplaça par un impôt sur le sel, et qui déclara que le produit de cet impôt aurait la destination de celui qui était supprimé. Le

⁵ Voy. le titre VIII de cette loi, qui établit *un droit de passe sur les chemins*. – Un pareil droit est établi sur tous les chemins publics d'Angleterre.

produit de la contribution établie par la présente loi, disait l'article 59, est exclusivement affecté à l'entretien des routes et aux travaux des ponts et chaussées. Les chemins vicinaux furent donc les seuls qui ne furent pas entretenus et administrés aux frais du Trésor public.

Aussitôt que l'impôt sur le sel, qui devait pourvoir aux dépenses des grandes routes et de l'administration des ponts et chaussées, eût été bien établi, on rejeta sur la population presque toutes les dépenses auxquelles il devait pourvoir. Un décret du 16 décembre 1811 divisa les routes de France en routes impériales et en routes départementales ; les premières furent subdivisées en trois classes. Cette division et cette subdivision n'avaient qu'un objet, c'était d'affranchir le Trésor des charges que lui avait imposées la loi de 1806, en établissant un impôt sur le sel. L'article 6 du décret déclara, en effet, que les frais de construction, de reconstruction et d'entretien des routes de troisième classe, seraient supportés concurremment par le Trésor et par les départements qu'elles traverseraient. L'article 7 ajouta que la construction, la reconstruction et l'entretien des routes départementales, demeurerait à la charge des départements, arrondissements et communes, qui seraient reconnus participer plus particulièrement à leur usage. Il est presque inutile d'ajouter qu'on eut soin de faire entrer dans la troisième classe, et parmi les routes départementales, celles qui, prises en masse, exigeaient les plus fortes dépenses⁶.

Lorsque les membres du Conseil d'État discutaient l'article du Code civil, qui devait donner la définition du domaine public, on ne divisait les chemins qu'en trois espèces, comme sous les lois romaines : les grands chemins, les chemins vicinaux et les chemins privés, dont je n'ai pas à m'occuper dans ce moment. Les premiers étant tous entretenus aux frais du trésor public, les conseillers d'état voyaient peu d'inconvénients à déclarer que les chemins, routes et rues *à la charge de l'État*, seraient considérés comme des dépendances du domaine public, et à mettre ou à laisser les chemins vicinaux au rang des propriétés communales. S'ils avaient prévu que bientôt un décret mettrait à la charge des départements ou des communes la plupart des grandes routes ils auraient été certainement frappés de la fausseté de la définition qui leur était proposée, et qu'ils adoptèrent avec tant de facilité.

⁶ Les routes de première classe sont au nombre de 14 ; les routes de seconde classe au nombre de 13 ; celles de troisième classe au nombre de 202 ; quant aux routes départementales, on ne jugea pas à propos d'en faire le dénombrement.