

Les sections de communes

Actualité du droit des sections de communes, après deux décisions importantes du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat

Objet administratif montagnard et régional, les sections de communes sont l'un des charmes du contentieux du tribunal administratif de Clermont-Ferrand et l'installation d'un nouveau chef de juridiction est l'occasion de lui faire découvrir et apprécier cette particularité. Bien que la section de Mont-Quaix en chartreuse, qui fait aujourd'hui partie de la banlieue de Grenoble ait eu les honneurs du conseil d'Etat, ce dernier, qui est tellement habitué à statuer sur des décisions de Clermont-Ferrand nous attribue la paternité d'un jugement qui est en fait celui du TA de Grenoble¹.

- Une survivance juridique, qui représente toujours un enjeu

Un objet juridique original

Les sections sont définies à l'article [L.2411-1](#) du code général des collectivités territoriales comme toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens et des droits distincts de ceux de la commune. Elles sont dotées d'une personnalité morale de droit public et propriétaires de droits immobiliers ou collectifs qui relèvent de leur domaine privé.

Ce sont essentiellement des biens à usage collectif des hameaux : parfois des champs plus ou moins aménagés pour les foires, d'anciens fours, parfois des immeubles collectifs, ancêtres des salles polyvalentes, et surtout des parcelles de pâturages et de forêts. Les modalités de leur acquisition collective sont très diverses, mais se rattachent souvent à des dons remontant à l'époque médiévale. Ce sont en tout cas des espaces qui ont échappé à l'appropriation individuelle lors de l'établissement du droit moderne de propriété aux XVIII et XIX siècles.

Dans l'essentiel du territoire national, ces biens sont devenus communaux, intégrés dans les structures publiques plus vastes que sont les communes, mais dans les zones montagneuses du Puy de Dôme, du Cantal et de la Haute-Loire, comme dans une moindre mesure dans l'Aveyron, la Corrèze, la Lozère et l'Ardèche, cette appropriation collective micro-locale est restée forte et a permis le maintien de systèmes agricoles non transhumants sur de hauts plateaux qui

¹ [Conseil d'Etat 10 / 7 ssr, 7 octobre 1998, n° 140179](#)

bénéficiaire, sans doute grâce à ce mécanisme juridique, d'une occupation permanente.

Il n'en existe pas de dénombrement systématique puisque l'existence d'une section se constate : une section de commune existe dès lors qu'elle est propriétaire de droits. Cette constatation est conditionnée à la mise en œuvre d'actes, qui sont parfois épisodiques. A titre d'exemple, la préfecture de la Haute-Loire estimait leur nombre dans le département à près de 3.000 en 2008. Pour la France entière, les estimations varient de 16.000 à 26.000.

Les sections de communes, et plus particulièrement les modalités de valorisation de leurs biens et d'usage de leurs ressources, constituent un enjeu toujours actuel.

Pour les agriculteurs dans des systèmes d'élevage, l'attribution de parcelles sectionnales est souvent une condition de viabilité des exploitations et un enjeu pour l'installation de jeunes agriculteurs. Outre leur utilisation effective par les bêtes, elles sont prises en compte dans les surfaces minimum d'installation et pour les aides à l'élevage extensif de montagne.

Les règles de droit ont été progressivement clarifiées par la jurisprudence, mais il reste encore des difficultés dans la mise en pratique du mécanisme de priorité pour les agriculteurs de 1^{er} rang fixé à l'article L.2411-10 du code général des collectivités territoriales, qui permet à certains agriculteurs de bénéficier de l'attribution de la totalité des biens de sections, qui représentent parfois des centaines d'hectares. Les éditions successives de l'ouvrage du président Marilla constituent la bible tant des services de l'Etat et des communes que des associations très vigilantes qui veillent au respect des droits des habitants des sections.

Souvent, la loi et la jurisprudence heurtent de front des pratiques traditionnelles et des coutumes qui affirment tirer leur légitimité de leur ancienneté. Or le texte même du code général des collectivités territoriales mentionne les pratiques locales comme l'une des sources du droit, puisque l'article [L.2411-10](#) renvoie aux usages locaux.

Pour les communes, et dans certains cas pour les ayant droits non agriculteurs, souvent retraités, l'autre enjeu est celui de l'utilisation des ressources financières des sections, en particulier lorsqu'elles possèdent un patrimoine forestier producteur de revenus irréguliers mais très importants. Là encore, la coutume et des préoccupations sociales peinent à intégrer l'état de

droit, alors que le contrôle de légalité a longtemps hésité à s'avancer sur ce terrain.

Enfin, les ayant droits bénéficient également de manière exclusive de la jouissance des biens dont les fruits sont perçus en nature (affouage, cueillette des champignons et des myrtilles, ramassage des escargots, droit de chasse par exemple).

Le TA, qui ne connaît que de la partie émergée de l'iceberg, est ainsi conduit à juger chaque année de 40 à 50 affaires impliquant le droit des biens de section. C'est également une matière dans laquelle des associations et fédérations d'ayant droits ne reculent pas devant le coût de la saisine des juridictions supérieures.

- Un mécanisme de disparition progressive qui vient de recevoir une validation constitutionnelle

En dépit de cet enracinement, les sections apparaissent aujourd'hui en décalage avec les schémas juridiques et institutionnels construits depuis la Révolution et la loi favorise la communalisation des sections avec l'objectif de rapprocher la structure foncière de celle qui s'est imposée à l'échelle du pays.

Des règles de communalisation très contestées

Issue des travaux d'un groupe de réflexion constitué au début des années 2000², qui a relevé que « ces sections de commune, dont la vie démocratique est des plus réduites, obéissent à un régime juridique suranné », la loi du 13 août 2004, qui a raté de peu l'anniversaire de l'abolition des droits féodaux, a prévu un mécanisme complémentaire de transfert à la commune des biens des sections, rajoutant un article L.2411-12-1³ aux articles L.2411-11 et 12.

Les deux premiers, qui s'appuient sur l'accord de la section et de ses ayants droits ou sur la preuve de leur absence d'intérêt et d'appropriation, prévoient un mécanisme d'indemnisation des ayants droits de la section. Au respect des règles de procédure près, souvent mises en défaut, ils ne font pas l'objet d'une remise en cause radicale.

² [Rapport Lemoine, Mars 2003, la Documentation Française,](#)

³ [Loi n°2004-809 du 13 août 2004 - en vigueur le 1er janvier 2005](#)

Ce n'est pas le cas de la nouvelle mesure, qui est en outre regardée par certains ayants droits comme permettant à la commune de bénéficier d'un effet de surprise, dès lors qu'elle est susceptible de créer une situation d'appropriation en réglant durant 5 années les taxes foncières établies au nom de la section, dont le conseil municipal assure le plus souvent la gestion. Au terme de cette période, elle peut revendiquer l'appropriation des biens de la section.

Ces dernières dispositions ont d'abord été contestées par référence à la protection du droit de propriété que garantit l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH. Certaines CAA ont avancé en ce sens, en relevant par analogie que cette interprétation avait été retenue par la cour de Strasbourg s'agissant de droits collectifs de pâturage en Turquie.

Le CE vient, par un arrêt du 22 juillet⁴ 2011, d'inviter la cour à d'abord vérifier que ces dispositions excluaient effectivement toute indemnisation dans le cas qu'il qualifie d'exceptionnel où le transfert de propriété de la section à la commune entraînerait pour les membres de la section une charge spéciale ou exorbitante, hors de proportion avec l'intérêt général, reconnu par la loi, du transfert à une structure plus solide et légitime que la section.

Cet arrêt rappelle d'une part que les membres de la section ne sont pas, comme ils le croient volontiers, copropriétaires des biens de la section et n'ont pas de droit personnel sur ses biens, mais qu'ils disposent seulement d'un droit d'usage d'un bien dont seule la section est propriétaire, attaché à leur seule qualité d'habitants. Implicitement, il relève également que les habitants de la commune disposent également de droits sur les biens communaux et que par suite, le transfert n'est pas automatiquement significatif pour eux d'une privation d'un droit réel.

Une validation par le Conseil constitutionnel

La création de la Question Prioritaire de Constitutionnalité par la réforme constitutionnelle de 2008 a offert un nouveau moyen juridique aux adversaires de la disparition programmée des biens de sections, mais qui n'a pas abouti.

Le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 8 avril 2011⁵ a en effet validé la constitutionnalité de ces dispositions en relevant, ce qui l'a parfois conduit à s'aventurer sur les terres du juge du fond :

- Que, les habitants d'une section de commune ne sont pas propriétaires des biens de la section. Ils bénéficient seulement d'un droit de jouissance de ceux dont les fruits sont perçus en nature. Dès lors, il ne peut y avoir lors du transfert

⁴ [CE 22 juillet 2011 n° 330481 Commune de Saint-Martin d'Arrossa](#)

⁵ [CC Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011 Lucien M.](#)

de violation de leur droit individuel de propriété.

- Deuxièmement, l'article n'autorise le transfert à titre gratuit des biens de la section que pour mettre un terme soit au blocage de ce transfert en raison de l'abstention d'au moins deux tiers des électeurs soit au dysfonctionnement administratif ou financier de la section. Il y voit des motifs d'intérêt général autorisant le législateur à organiser le transfert à titre gratuit des biens d'une section de commune au profit d'une autre personne morale de droit public.

- Troisièmement, le transfert des biens de la section de commune n'est autorisé que pour des motifs imputables aux membres de la section ou à leurs représentants. Ainsi cette disposition est justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Au demeurant, elle n'exclut pas toute indemnisation dans le cas exceptionnel d'une charge spéciale et exorbitante pour les habitants de la section.

Dans ces conditions, l'article L. 2411-12-1 du CGCT n'affecte pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789

La lecture de cette décision, qui ne présume pas de la réponse apportée à l'exception d'inconventionnalité, laisse peu de marge pour les juges du fond au regard de ce qui vient d'être rappelé, mais on attend avec intérêt la réponse que la Cour Européenne des Droits de l'Homme pourra donner à cette question dont elle sera certainement saisie.

L'extinction programmée des sections apparaît dans ces conditions en assez bonne voie, mais une nouvelle décision du CE risque de modifier la donne.

- Une relance inattendue et aux conséquences incertaines

Un avis du CE en date du 15 juin⁶ dernier dans une affaire pour laquelle il a été saisi par le TA fait apparaître de nouveaux acteurs pour s'intéresser à l'utilisation des biens de section.

La création d'une nouvelle catégorie d'ayant droits modernes

En réponse à la question de savoir si en cas d'apport de son activité agricole à une entreprise agricole à responsabilité limitée (EARL), qui permet de distinguer le patrimoine personnel de l'exploitant de son patrimoine professionnel, qui de l'agriculteur ou la société devenait attributaire privilégié de

⁶ [CE avis du 15 juin 2011 n° 345540, EARL du Peyrou, sera publié au recueil Lebon.](#)

terres, le CE a considéré que par application des dispositions du code rural, l'EARL est l'exploitant agricole et que dans le silence du code général des collectivités territoriales, elle est donc attributaire potentiel de terres agricoles des sections de communes.

Cette affirmation, qui est totalement logique au regard de l'objectif qui a présidé à la création de l'EARL, entraîne des conséquences sans doute imprévues en ce qui concerne la vie des sections de communes.

En effet, pour l'application de l'attribution prioritaire des terres sectionnales agricoles aux agriculteurs ayant un domicile réel et fixe et le siège d'exploitation de la section, les règles du jeu sont entièrement bouleversées : la priorité aux agriculteurs de la section, qui nous conduisait traditionnellement à rechercher le lieu effectif du domicile de personnes physiques devra logiquement s'effacer devant la seule notion de siège social de l'exploitation agricole, qui constitue comme l'indique le CE le seul domicile réel et fixe. Or la fixation d'un siège social est très largement libre.

La logique voudra donc qu'après la localisation des sièges sociaux de certaines entreprises industrielles et commerciales aux Pays Bas, au Lichtenstein ou dans des îles au climat plus réputé, on découvre des sièges sociaux d'EARL implantés dans quelques burons dépourvus de connexion internet mais opportunément situés sur le territoire de sections disposant de vastes propriétés.

Dans un premier temps, cette jurisprudence risque de conduire à un regain d'intérêt pour les biens des sections de communes, qui pourront intéresser de nombreuses exploitations qui ne sont pas aujourd'hui bénéficiaires de premier rang des règles d'attribution.

C'est en filigrane l'assurance d'un volume renouvelé de contestations des décisions des communes ou des commissions syndicales qui fixent la liste des bénéficiaires de ces terres.

Ce volume trouvera sans doute encore à se développer au vu d'un arrêt très récent de la CAA de Lyon⁷, en date du 20 septembre dernier, qui semble transposer ce raisonnement aux GAECs et reconnaître aux agriculteurs la possibilité de disposer de plusieurs tours de distribution, en qualité d'exploitants individuels directs sur une partie de leurs terres et d'associés sur d'autres terres. Les comptables publics et les buralistes vont devoir renouveler leurs stocks de timbres fiscaux de 35 € autour d'Anzat le Luguët et de Charbonnières les Vieilles.

⁷ CAA Lyon 3^{ème} Ch 20 septembre 2011, n° 10LY00218, CAEC LE CABANON

Une grande incertitude à moyen terme

Mais cette extension, potentiellement énorme, du nombre des bénéficiaires potentiels de ce système médiéval modernisé risque paradoxalement de hâter la fin des sections.

En effet, l'obligation sous-jacente de partager les bénéfices des biens de sections risque de conduire les ayants droits, qui sont aussi électeurs potentiels de la commune, ce que ne devraient pas être les EARL, à préférer apporter de manière volontaire les biens des sections aux communes, permettant à ces dernières d'affecter ces ressources aux besoins collectifs des habitants dans un cadre un peu moins restreint que celui des anciens hameaux, et même, qui sait, de participer au financement de l'intercommunalité.

Enfin, des évolutions peuvent également venir rapidement de la loi, dans la mesure où par exemple, une [proposition de loi](#) a été déposée au sénat en août dernier, qui aborde la plupart des points ci-dessus rappelés.