



HAL
open science

”Le profil juridique contemporain des communaux (et des sections de commune en particulier)”

Jean-François Joye

► To cite this version:

Jean-François Joye. ”Le profil juridique contemporain des communaux (et des sections de commune en particulier)”. J.-F. Joye. Les “ communaux ” au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité, Presses de l’USMB, pp. 339-354, 2021, 978-2-377-41071-2. <hal-03504658>

HAL Id: hal-03504658

<https://univ-smb.hal.science/hal-03504658v1>

Submitted on 16 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

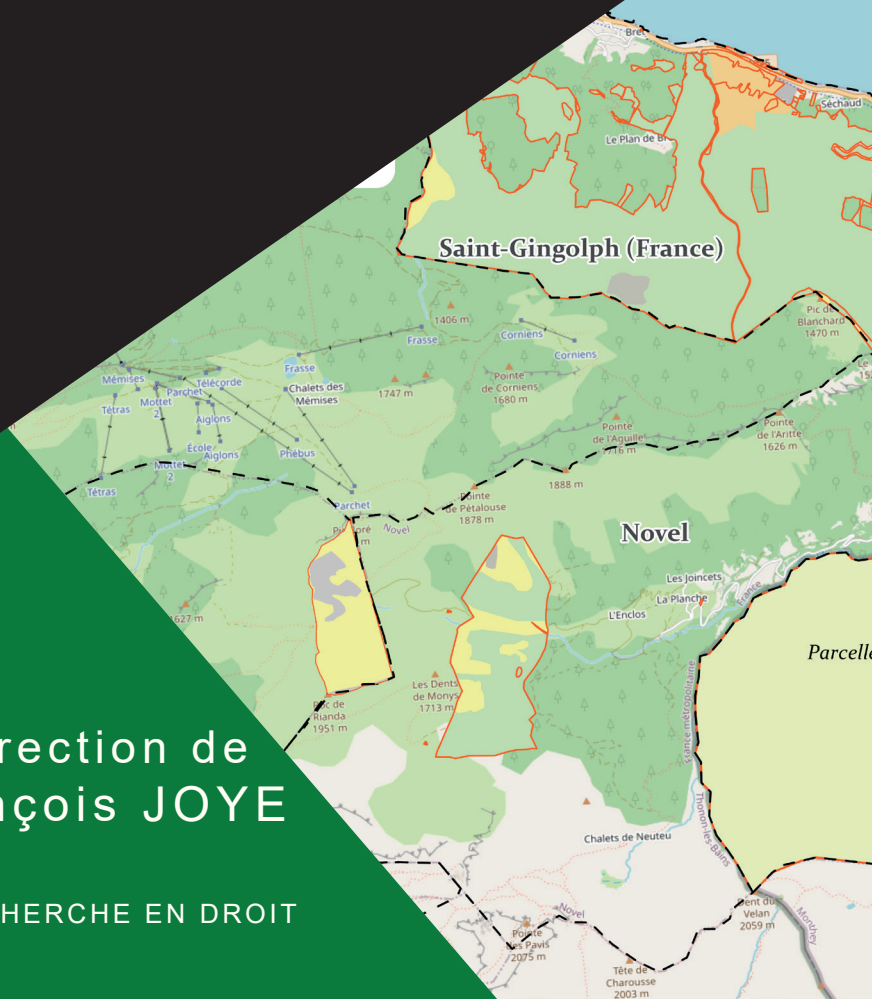
PRESSES UNIVERSITAIRES SAVOIE MONT BLANC

LES « COMMUNAUX » AU XXI^e SIÈCLE

UNE PROPRIÉTÉ COLLECTIVE
ENTRE HISTOIRE
ET MODERNITÉ

Sous la direction de
Jean-François JOYE

CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT
ANTOINE FAVRE



LES « COMMUNAUX » AU XXI^e SIÈCLE

UNE PROPRIÉTÉ COLLECTIVE
ENTRE HISTOIRE ET MODERNITÉ

SOUS LA DIRECTION DE
JEAN-FRANÇOIS JOYE



Université Savoie Mont Blanc
Centre de Recherche en Droit Antoine Favre
20 route de la Cascade
BP 1104
F – 73011 CHAMBÉRY CEDEX
Tél. 04 79 75 83 84
www.fac-droit.univ-smb.fr

Illustration de couverture: carte de Saint-Gingolph réalisée par Dominique Baud

Réalisation : Presses Universitaires Savoie Mont Blanc
27 rue Marcoz
BP 1104
F – 73011 CHAMBÉRY CEDEX
btk.univ-smb.fr/livres

ISBN : 978-2-37741-071-2
Dépôt légal : novembre 2021

Aux habitants et acteurs des territoires ruraux qui, avec des convictions parfois divergentes mais sincères, œuvrent avec énergie pour améliorer le « vivre-ensemble ».

« Il me paraît inconcevable qu'une relation éthique à la terre puisse exister sans amour, sans respect, sans admiration pour elle, et sans une grande considération pour sa valeur. Par valeur, j'entends bien sûr quelque chose qui dépasse de loin la valeur économique; je l'entends au sens philosophique ». La cause de l'éthique de la terre semblerait désespérée, n'était la minorité en révolte ouverte contre ces tendances « modernes ».

Aldo Léopold, *Almanach d'un comté des sables*, 1949, rééd. GF Flammarion, 2000, p. 282 et 283

(La propriété collective) est « un *état particulier de la propriété*, qui a en lui-même sa fin et sa raison d'être et qui repose sur le groupement nécessaire des personnes auxquelles elle appartient: il y a un grand nombre de choses qui doivent être mises sous cette forme pour rendre aux hommes tous les services dont elles sont susceptibles, et qui ne sont pas destinées à devenir un objet de propriété ».

Marcel Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, LGDJ, 8^e ed. 1920, t. 1, *Principes généraux, les personnes, la famille, les incapables, les biens*, p. 942.

SOMMAIRE

Remerciements.....	11
Listes des principales abréviations et acronymes	13
Avant-propos. Le projet de recherche « Les communaux en montagne – ‘Comon’ ». 19	
Prolégomènes	21
Communaux : les pérégrinations d'un phénix	
Jean-François Joye.....	23
PARTIE 1	
Résistance et mutation : l'évolution des communaux.....	59
A. Les communaux : une constante dans l'histoire, un héritage	61
Histoires de « montagnes » en Haute-Savoie : les alpages de Sales (Sixt-Fer-à-Cheval) et de Lessy (Glières-Val-de-borne), XII ^e -XXI ^e siècle Alain Mélo, Christophe Guffond et Denis Laissus	63
Les sommets des « Hautes-Vosges » : communs, ressources et agrosystèmes sociaux (XIV ^e – XVIII ^e siècle) Jean-Baptiste Ortlieb.....	83
Constitution et évolution historique des communaux de montagne en pays de Cize et vallée de Baïgorry (Pays Basque, Pyrénées-Atlantiques) Amaia Legaz	107
Biens communaux et communautés de montagne dans la région portugaise de Trás-os-Montes (1766-1939) Pedro Mota Tavares.....	129
Notes about the common land in Lombard alpine valleys (18 th and 19 th centuries) Andrea M. Locatelli, Luca Mocarelli, Paolo Tedeschi	147
Alle origini della questione sarda: le leggi « europee », la fine de <i>su connottu</i> e la « crisi di un mondo » proprietà collettiva e questione fondiaria nella Sardegna rurale del XIX ^o secolo Gianraimondo Farina.....	165
La sauvegarde des usages civiques dans les Statuts de la Chastelado Mario Riberi	177
B. Le projet « Les communaux en montagne » (Savoie, Haute-Savoie)	195

Les propriétés collectives dans les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie (état des lieux en 2017) Anouk Bonnemains	199
Pour une typologie des mécanismes subsistants de propriété collective : les investigations du Projet 'Comon' en terre savoyarde Bruno Berthier.....	213
Entre contraintes et opportunités : les ressources détenues par les propriétés collectives foncières analyse de trois cas d'étude dans les départements savoyards Dominique Baud, Anouk Bonnemains	247
Cartographie des trois sites étudiés.....	267
C. Les mutations organiques et fonctionnelles des communaux	271
Les propriétés collectives sous les fourches Caudines du droit des biens Christophe Quézel-Ambrunaz et Johann Le Bourg.....	275
La forme des communaux en droit civil des biens Flora Vern	295
Pluralisme juridique et communaux Claire Cuvelier	317
Le profil juridique contemporain des communaux (et des sections de commune en particulier) Jean-François Joye.....	339
La section de commune : une institution publique locale oubliée Enjeux financiers et fiscaux Jean-Luc Albert.....	355
Les droits fondamentaux des sections de commune au prisme de la propriété collective Philippe Yolka.....	371

PARTIE 2

De l'anachronisme à l'avant garde : la régénération des communaux?375

A. Formes, fonctions et dynamiques contemporaines des communaux : entre gestion, attachement et intendance d'une « ressource » 377

Carnet de terrain : le foncier des propriétés collectives l'aune des notions de réserve et de ressource Analyse des entretiens (Auvergne, Alpes du Nord) Sylvie Duvillard	379
--	-----

Dwelling in the relational commons: exploring the contemporary role and significance of a 'section de commune' in the Jura mountains, France George Smith, Gretchen Walters, Olivier Hymas.....	397
La terresteialité des communs : <i>justissima tellus</i> Bioculturalité et propriété collective Fabien Girard	415
B. La contribution des communaux à la mise en valeur des territoires et à la satisfaction des besoins collectifs : de l'indifférence aux opportunités	449
Biens communaux et gestion forestière : plaidoyer pour une continuité historique Caroline Chamard-Heim	451
Les baux sur la propriété publique à usage collectif Philippe Yolka.....	471
Le statut domanial de la propriété publique à usage collectif Philippe Yolka.....	479
Droit international de l'environnement, communautés locales et réminiscence des propriétés collectives Lorène Modica.....	487
C. La contribution des communaux à la gouvernance et aux politiques publiques	499
La coopération intra-communale Réflexion sur la (ré)inscription des propriétés collectives dans l'action territoriale Jean-François Joye.....	501
L'inadaptation du revenu cadastral comme critère permettant d'envisager la constitution des commissions syndicales des sections de commune Jean-François Joye.....	519
Les communaux et l'action publique européenne entre invisibilité générale et protection <i>a minima</i> Damien Bouvier.....	527
Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation : un angle mort de la politique agricole commune? (Pyrénées) Corinne Eychenne.....	547
Terre commune et estive dans les monts d'Auvergne : une relation ambiguë, du divorce à de nouvelles relations Éric Bordessoule.....	569

D. La valorisation des communaux à l'étranger	585
L'evoluzione normativa delle forme comunitarie di gestione di beni collettivi agro-silvo-pastorali nei territori montani italiani Gian Candido De Martin	589
Gli usi civici e i domini collettivi tra questioni di giurisdizione e di tutela del patrimonio culturale Matteo Timo	613
Il caso del monte Gottero in Liguria alla luce di recenti vicende giurisprudenziali nuove prospettive per la tutela della proprietà collettiva? Piera Maria Vipiana	635
Le comunità originarie in Italia. Il sistema comunitario nella realtà attuale: l'esempio delle Ville del Carso triestino Maria Athena Lorizio	645
Andonno comunità resiliente, innovativa nella gestione dei beni collettivi Daniela Risso	661
Le système foncier de propriété partagée en Angleterre et au Pays de Galles: l'exemple des « communs » Déborah Thebault	671
L'Écosse, l'État et les communs: le <i>community land ownership</i> comme politique publique Julie Deconchat	685
Structures foncières et gestion communautaire de l'eau: le cas des bisses dans le Valais Philippe Billet	707
Annexes	721
Annexe n° 1 Les sections de commune: patrimoine et fonctionnement	723
Annexe n° 2 Méthode du projet « Les communaux en montagne – 'Comon' » 2018-2021	735
Annexe n° 3 Recensement par commune de la superficie des systèmes fonciers de propriété collective (en hectare) et de leur part dans la superficie totale de la commune	743
Sélection bibliographique	755
Table des auteurs	799

LE PROFIL JURIDIQUE CONTEMPORAIN DES COMMUNAUX (ET DES SECTIONS DE COMMUNE EN PARTICULIER)

JEAN-FRANÇOIS JOYE

Résumé. Bien qu'ils partagent la même origine féodale, tous les « communaux » n'ont pas connu ni ne connaissent les mêmes mutations juridiques. Schématiquement, ils ont évolué en deux branches, selon une dichotomie qui était à l'origine inconnue de la propriété collective foncière. Il existe à présent des systèmes « privés » ou « publics ». Les premiers, peu nombreux, ont assez peu dévié de leur orbite historique. En revanche les seconds, à l'instar des sections de commune, ont été pris dans un mouvement de « publicisation » avec l'avènement du droit de l'État moderne, aux conséquences multiples. Par exemple, les sections de commune ont été réduites à une personne morale de droit public qui, de surcroît, a vu ses affaires comme sa destinée échapper de plus en plus à ses membres. Cette mutation est ambivalente. Si elle a représenté une rupture dans l'histoire des communaux, elle pourrait ne pas être si problématique que cela dans le contexte juridique actuel pour préserver leurs biens.

Abstract. The contemporary legal profile of the 'communaux'. A look at the trajectory of the 'sections de commune'

Although they have a common feudal origin, the 'communaux' have not undergone and are not undergoing the same legal changes. Broadly speaking, they have evolved into two branches, according to a dichotomy that was originally unknown to collective land ownership. There are now 'private' or 'public' systems. The former have deviated relatively little from their historical orbit. On the other hand, the latter, like the 'sections de commune', have been caught up in a movement of 'publicisation' with the advent of the law of the nation state, with multiple consequences. They have been reduced to a legal person under public law which, moreover, has seen its affairs as much as its destiny increasingly elude its members. This mutation is ambivalent. This break in the history of the 'communaux' may not be that problematic in the current legal context to preserve their property.

Riassunto. Il profilo giuridico contemporaneo dei « comuni ». Uno sguardo nella prospettiva delle « sections de commune »

Anche se hanno avuto una comune origine feudale, i « communaux » non hanno vissuto o stanno vivendo i medesimi cambiamenti giuridici. A grandi linee essi si sono evoluti in due direzioni secondo una dicotomia originariamente sconosciuta alla proprietà fondiaria collettiva. Vi sono ora sistemi « privati » o « pubblici ». I

primi (sono pochi) hanno deviato relativamente poco dalla loro origine storica. D'altra parte, questi ultimi, come le «sections de commune» sono stati coinvolti in un processo di «publicizzazione», con l'avvento del diritto dello Stato moderno, con molteplici conseguenze. Per esempio, le «sections de commune» sono state ridotte ad una persona giuridica di diritto pubblico che, inoltre, ha visto le sue prerogative, come il suo destino, sfuggire sempre di più ai suoi membri. Questa trasformazione è ambivalente. Questa rottura nella storia degli «communaux», potrebbe non rivelarsi così problematica nel contesto giuridico attuale per tutelare la loro proprietà.

Les propriétés collectives ont connu et connaissent encore des mutations multiples : aux mutations géographiques et sociales¹, s'ajoutent des mutations juridiques. Bien que de même origine féodale, les communaux ont schématiquement évolué en deux branches, selon une dichotomie qui était à l'origine inconnue de la propriété collective foncière. Il existe à présent des systèmes « privés » ou « publics ». Les premiers, peu nombreux en pratique, n'ont guère dévié de leur orbite historique. En revanche, les seconds, à l'instar des sections de commune, ont été façonnés par le droit de l'État moderne et sont entrés dans l'orbite des collectivités publiques, celle des communes en particulier. Quoi qu'il en soit, malgré les mutations subies, il s'agit toujours d'institutions singulières. Une vue d'ensemble de l'évolution des communaux s'impose tout d'abord (I). L'analyse de celle de la section de commune fera l'objet d'une attention particulière parce que cette catégorie d'entité gérant des communaux a subi les plus importantes évolutions (II).

I. La publicisation des communaux à géométrie variable (vue d'ensemble)

Comme toute institution, les entités de gestion des communaux ne sont pas des entités isolées². Leur environnement politique, social et administratif exerce sur elles une pression au changement. Tout d'abord, du point de vue organique comme fonctionnel, ces entités ont été pour la plupart prises dans un mouvement de publicisation, c'est-à-dire que tant les règles qui les régissent que leur nature juridique relèvent du droit public. Plus précisément, un lent processus de municipalisation (ou de communalisation) est à l'œuvre depuis près de deux cents ans en marge d'un centralisme étatique qui, au départ, tendait à les faire disparaître³.

Cette évolution n'est cependant pas uniforme puisque des propriétés collectives « privées » subsistent par endroits, comme en Haute-Savoie à proximité de la Suisse. Bien qu'il y ait très peu de cas, chacun constitue un vaste « domaine » géré de manière dynamique⁴. Cette forme de propriété collective sans personnalité juridique spécifique (il s'agit de « corps moraux » de type « sociétés » bourgeoises ou foncières)⁵ n'a pas été mise au gabarit des autres formes de propriétés collectives, la commune ayant été tenue à distance⁶. Les mutations juridiques qui l'affectent sont essentiellement fonctionnelles (évolution des modalités internes de prise de décision

1 V. la partie I B et II A de cet ouvrage.

2 Sur la notion d'institution v. J. CHEVALIER, *Science administrative*, PUF, 2007, p. 105 et s.

3 Ce mouvement est décrit à ses débuts par M. CAFFIN E. CAFFIN, *Des droits respectifs de propriété des communes et des sections de communes sur les biens communaux*, impr. A. Pérey, Bordeaux, 1868, 586 p. V. également, dans cet ouvrage l'étude historique de A. MELO, C. GUFFOND, D. LAISSUS et celle de Cl. Cuvelier sur « Pluralisme juridique et communaux ».

4 V. la bourgeoisie de Saint-Gingolph, ou les « sociétés foncières privées » de Haute-Savoie (Société du Crot aux Chiens à Morzine, les Indivis du Vallon à Bellevaux).

5 Cependant, pour pouvoir agir plus facilement dans le droit moderne, ils sont amenés à créer des personnes morales (associations, sociétés civiles...).

6 À noter que le droit valaisan (Suisse) reconnaît l'existence des bourgeoisies au côté des municipalités. V. dans cet ouvrage, la partie I, B.

ou de la manière de s'impliquer dans la vie locale). Ses actions ne sont pas limitées par un régime juridique prévu par la loi et arrimé au droit administratif. Dans le respect du droit commun (civil notamment) et des usages locaux, elle est relativement souveraine. Elle peut faire preuve de créativité pour faire évoluer ses actions, fonctions ou ses organes de gestion (conseil, commissions...), prendre du recul par rapport aux usages, en créer de nouveaux, modifier ses règlements d'exploitation, réaliser, rénover ou financer des infrastructures et équipements, être mécène d'associations locales, participer au financement de projets locaux portés par des collectivités publiques, etc. Elle dispose d'une certaine liberté pour éviter l'effritement de son statut social ou pour garantir l'adhésion des habitants du territoire à ses actions.

Une autre mutation générale des propriétés collectives résulte de l'accroissement des bénéficiaires de leurs actions comme de l'accès à leurs biens. L'une des mutations les plus visibles concerne l'activité agricole ou pastorale, influencée par l'évolution de l'agriculture vers des formes moins traditionnelles, la diminution des exploitants ou encore le besoin d'entretenir les paysages. En la matière, comme dans le système féodal, l'enjeu juridique de propriété s'efface derrière celui de l'usage des terres. On passe par endroits d'un « commun » gouverné sur une propriété unique (celle d'une section, d'une commune, d'une société foncière privée) au profit d'une diversité d'utilisateurs, au « commun » gouverné par un collectif d'utilisateurs sur une diversité de propriétés. Divers outils juridiques (association foncière pastorale, groupement agricole d'exploitation en commun, groupement pastoral, etc.) permettent la coopération entre propriétaires et/ou exploitants, sans que personne ne se sente dépossédé. Les espaces pastoraux sont alors de remarquables systèmes « collaboratifs », quelle que soit la nature juridique des propriétaires d'estives ou alpages⁷. On y reformule régulièrement des néo-communs fonciers fidèles à l'histoire puisque l'on concilie toujours en droit différents intérêts sur la chose⁸. Par ailleurs, au sein même des propriétés collectives, en particulier sur les terres des sections de commune ou celles des biens communaux « indivis » en Pyrénées, on assiste à la diversification des utilisateurs possibles comme des modes juridiques d'attribution des terres (phénomène d'ouverture aux « tiers », « étrangers » ou « extérieurs », v. *infra*)⁹.

Enfin, le fonctionnement « administratif » quotidien des propriétés collectives est souvent lacunaire même si des communautés font des efforts et reprennent les modes d'action des administrations (tenue de conseils, utilisation de panneaux d'affichage pour rendre publiques leurs décisions). Tenir à jour une liste d'ayants droit se révèle également difficile. Si quelques propriétés collectives « privées » peuvent prendre en charge la rémunération d'une personne pour effectuer des tâches de secrétariat ou défrayer les personnes les plus investies, la plupart des propriétés collectives « publiques » (comme les sections de commune) n'ont que les moyens

7 O. BARRIERE, « Patrimonialisation de la pâture : entre marginalisation et valeur universelle », *Techniques et Culture*, 2015, 63, p. 182-201.

8 Pour un exemple de commun d'alpage réformé en 1978 en Savoie : P. THOMÉ, « Le fruit commun du pastoralisme de plan Pichu. De la nécessité des communs », 3 déc. 2014, *Médiapart*, consulté le 2 août 2020.

9 V. dans cet ouvrage les études de Ph. Yolka et C. Eychenne en Partie II C.

en personnel que les communes veulent bien mettre à leur disposition (ce que ces dernières rechignent parfois à faire alors même qu'elles sont censées agir au nom des sections)¹⁰.

**Trois systèmes de « communaux »
en Savoie et en Haute-Savoie (Joye)¹¹**

Communaux	Propriété collective « publique »		Propriété collective « privée »
Types de biens	Biens des sections de commune	Biens communaux à jouissance héréditaire (ex. communaux « cultifs »)	Biens du « corps » moral qui représente la communauté
Propriété des biens fonciers/ immobiliers	Propriété privée de la section de commune	Propriété privée de la commune	Propriété privée d'entités morales ou de « sociétés » foncières
Ayants droit	Personnes physiques (membres de la section)	Personnes physiques (familles)	Personnes physiques (« bourgeois » ou « sociétaires »)
Types de droits et origine	Droits d'usage collectifs et individuels Titres ancestraux	Droits d'usage ou de jouissance individuels Titres ancestraux	Droits d'usage collectifs Titres ancestraux
Mode d'obtention des droits (ou de transmission)	Domicile réel et fixe situé dans la section	Hérédité Résident local ou non	Hérédité Résident local ou non
Gestionnaires directement impliqués et leur nature juridique	Section de commune et commune (personnes morales de droit public) Autorités et organes décisionnaires (maire et conseil municipal ; et/ou commission syndicale et son président)	Commune (personne morale de droit public) Autorité et organe décisionnaires (maire et conseil municipal)	Entité morale sans personnalité juridique (« société » ou « bourgeoisie ») sauf pour la partie suisse de la bourgeoisie de Saint-Gingolph (corporation : personne morale de droit public suisse) Autorités et organes décisionnaires : assemblée, conseil d'administration et leurs « dirigeants » (président, procureur, etc.)
Gestionnaires secondaires des biens (en pratique)	Associations	Associations	Associations, sociétés civiles

10 Par ailleurs, les membres de la commission syndicale sont bénévoles (ils ne reçoivent ni indemnité ni rémunération : CGCT, art. D. 2411-9).

11 Tableau repris de : A. BONNEMAINS, J.-F. JOYE, « À la recherche de l'identité des communautés d'habitants à partir de la typologie des « communaux » en territoire de montagne », *RDUS*, 2021, num. spécial.

II. La section de commune bringuebalée dans le processus de publicisation

La section de commune a vu sa nature juridique évoluer par la volonté de l'État. Elle a été inscrite dans un processus de publicisation qui a conduit progressivement à sa qualification actuelle de personne morale droit public (A). Par la suite, un autre processus a permis de réduire les prérogatives du « propriétaire » sectional, ce qui mène au constat selon lequel les affaires comme la destinée de la section échappent de plus en plus à ses membres (B). Cette mutation est ambivalente. Même si elle marque une rupture dans l'histoire des communaux, elle pourrait ne pas être si problématique que cela dans le contexte juridique actuel (C).

A. La section devenue personne morale de droit public

La section de commune est passée d'entité morale à personne juridique. Elle a eu une vie civile avant d'avoir eu la vie administrative qu'implique sa publicisation (1). Celle-ci induit des règles de gestion souvent fixées par la loi (2), laquelle définit un mode d'administration qui met actuellement à distance les ayants droit de la prise de décision (3).

1. Le passage d'entité morale à personne juridique

Les sections de commune préexistent à toute autre catégorie de collectivité publique créée depuis la Révolution française. Si l'histoire des sections est très ancienne, en revanche le terme de « section de commune » est apparu assez tardivement (loi (décret) du 10 juin 1793 de la convention nationale sur le mode de partage des biens communaux). Cette dénomination a officialisé une division de la commune qui existe dès lors « qu'est constatée l'appartenance d'un patrimoine collectif aux habitants d'une fraction de la commune »¹². À l'époque, notamment sous l'Ancien régime, jouir collectivement de droits d'usage ou de jouissance sur les communaux n'impliquait pas de passer par la création d'une personne morale. La notion de personne morale n'est apparue qu'à la faveur de la création des États modernes au XIX^e siècle¹³. Ainsi, la section de commune a été d'abord qualifiée de

12 H. LEYLAVERGNE, « La démocratie infraterritoriale : l'exemple des sections de commune », *Revue de droit rural*, 2000, n° 281, p. 140. La section de commune n'est pas née d'une décision publique ou administrative. Elle existe indépendamment de tout acte administratif. Sa création n'est pas non plus une pure émanation privée : elle ne prend pas appui sur une association volontaire de propriétaires individuels (L. AUCOC, *Des sections de commune et biens communaux qui leur appartiennent*, Paris, 1869, Librairie adm. P. Dupont, 2^e éd., 1864, 91 et s.).

13 Ce siècle a permis l'essor des personnes morales (associations, entreprises, administrations). Cette construction artificielle fait que des non humains peuvent posséder des droits et les exercer. De vives controverses ont accompagné cette évolution. Plusieurs auteurs ont d'ailleurs insisté sur le fait que la personne juridique n'est pas toujours nécessaire voire pas nécessaire du tout pour gérer des biens collectivement (V. L. JOSSEMAND, « Essai sur la propriété collective », dans La Société d'Études Législatives, *Le Code civil 1804-1904. Livre du centenaire*, Tome I,

« personne civile » (art. 111 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale) puis de « personne juridique » (article 19 de l'acte dit « loi » n° 285 du 28 février 1942 portant simplification et coordination de l'administration départementale et communale)¹⁴. Par la suite, la jurisprudence a classé la section dans la catégorie des personnes morales de droit public¹⁵, ce dont a tenu compte la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune (alinéa 2 de l'article L. 2411-1 du CGCT)¹⁶. Il s'agit toutefois d'une personne unique en son genre¹⁷.

On a ainsi progressivement incliné le régime juridique de la section du côté de la puissance publique. L'individualisation de gestion que permet la personne morale a été conçue au départ comme un moyen de préserver les intérêts des sections. Il s'agissait notamment, face au déclin des communaux, d'être pragmatique et de permettre la poursuite de la gestion des sections et pallier, là où c'était nécessaire, l'absence d'implication des habitants tout en garantissant que les actions à mener restent dans la sphère de l'intérêt général. Ce choix a reposé sur le préjugé de la supériorité de gestion qu'offrirait la puissance publique¹⁸. Il n'est pas indiscutable et, d'ailleurs, certains communaux servent encore l'intérêt collectif tout en étant restés « privés » et dénués de personne morale (v. *supra* Partie I)¹⁹.

-
- Paris, Librairie Édouard Duchemin, Franckfurt, Sauer & Auvermann KG, 1969, p. 361. Pour Planiol, il est possible d'aboutir à la gestion de la propriété collective sans passer par la fiction de la personnalité en la confiant à un gérant: *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, LGDJ, 8^e ed. 1920, t. 1, p. 942-963. En sens contraire: R. SALEILLES, *De la personnalité juridique, Histoires et théories*, A. ROUSSEAU, 1910, 678 p. spec. Leçons 17 à 19, not. 18 p. 421 et s.).
- 14 Le régime de Vichy a doté la section d'un régime de droit administratif plus consistant, probablement inspiré du droit allemand ou suisse des corporations: v. M. BOURJOL, *Les biens communaux, voyage au centre de la propriété collective*, LGDJ, 1989, n° 172, n° 322. – G.-D. MARILLIA, *La section de commune*, La Vie Communale et départementale, 6^e éd., 2015, n° 32. Les dispositions de la loi du 28 février 1942 ont été abrogée par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine (remettant en vigueur les dispositions de la loi du 5 avril 1884). Elles ont été reprises par l'ordonnance relative aux sections de commune n° 45-2602 du 2 novembre 1945, *D.*, 1945, 330 (art. 1 al. 2 pour la personnalité juridique). Ces dispositions intégreront en 1977 le premier Code de l'administration communale, puis en 1977 le Code des communes (art. L. 151-1).
- 15 V. TA Lyon, 24 janv. 1985: *RD rur.* 1985, p. 168. – CEDH, 23 nov. 1999, *Section de commune d'Antilly*, n° 45129/98, *RGCT*, n° 10, 2000, obs. Marillia, p. 157. – Déc. n° 2011-118 du 8 avril 2011 (QPC), *Lucien Mongaboure*, *GDDAB*, 3^e éd., 2018, note Chamard-Heim; *dr. adm.*, 2011, comm. 56, note Hoffmann; *AJCT*, 2011, p. 303; *RFDC*, 2011, n° 88, p. 830 note Le Quinio; *AJCT*, 2011, p. 303, obs. Scanvic; *D.*, 2011, p. 2298, obs. Mallet-Bricout et Reboul-Maupin.
- 16 *RFDA*, n° 4, 2013, p. 775-783, comm. Marillia. – *Dr. Adm.*, 2014, n° 4, étude Rambaud n° 8.
- 17 Bien que certaines décisions juridictionnelles (isolées) penchent en faveur de la qualification d'établissement public, il n'est pas possible de classer la section dans cette catégorie. D'ailleurs, elle n'a jamais été considérée comme tel par un texte de loi. V. Ph. YOLKA, J.-F. JOYE, *Sui generis: des personnes publiques spéciales aux « biens publics spéciaux »?*, *JCP A*, n° 14, 2021, Étude 2103.
- 18 W. DROSS, « Peut-on usucaper les biens d'une section de commune »?, note sous Civ. 3^e, 28 nov. 2019, n° 18-16.012, *RTD civ.*, 2020, p. 152.
- 19 V. L. AUCOC, *Des sections de commune et biens communaux*, *op. cit.*, p. 47.

Cependant, en passant d'entité morale civile à personne administrative²⁰, on a superposé aux corps moraux de la communauté d'habitants un régime d'État. Ce faisant, un écran ou un intermédiaire a été créé entre les biens collectifs et les ayants droit. Bien qu'elle affecte ses biens à la communauté d'habitants, la personne morale a une existence distincte des membres de la communauté. Ce qui semble appartenir à tous lui appartient en réalité même si elle est censée agir pour tous. Elle sert de « masque » à l'entité collective²¹, que l'on dissimule²². Malgré cette évolution juridique, majeure dans l'histoire des communaux, il ne faut toutefois pas oublier que l'exercice collectif des droits d'usage ou de jouissance des habitants sur les biens communaux est censé rester intimement relié auxdits biens, que cela se fasse par l'entremise d'une personne morale ou non. Rappelons qu'en théorie les habitants comme leurs élus (maires ou les membres des conseils municipaux depuis la Révolution) « ne sont que les administrateurs des biens communaux. Ils en doivent compte à ceux qui viendront après eux : ils doivent les conserver comme un dépôt sacré. Ces futurs habitants ont, en effet, une vocation directe dans le titre primitif : ce n'est pas à tels ou tels individus que le bien commun appartient, mais à la communauté, corps immortel, composé de ceux qui n'existent pas encore comme des habitants actuels »²³. De là, découle toute la logique du régime juridique des communaux. Seuls, des habitants ne peuvent pas aliéner les biens ; leurs élus ou l'État non plus (sauf exercice de prérogatives de puissance publique comme l'expropriation pour cause d'utilité publique). Tous sont censés concourir à la pérennité de la propriété collective, par tout acte de gestion²⁴, qu'une personne morale soit propriétaire des biens ou non. Ainsi, on doit rappeler, comme l'a fait William Dross, que la technique de la personnalité morale n'efface pas « l'essence collectiviste de l'appropriation des biens sectionaux : elle est simplement mise à son service »²⁵. D'autant que la personne morale permet d'écarter toute idée d'appropriation entre les individus²⁶.

De surcroît, la personnification a aussi son revers, car on applique à la personne morale un régime juridique donné. Pour les sections, celui-ci est de

20 Ce qui modifia aussi une partie du contentieux relatif aux sections, devenu abondant devant le juge administratif.

21 C'est ce « drame » de la personnification, que dénonçait Maurice Bourjol, *Les biens communaux...*, *op. cit.*, n°255.

22 On a ainsi fait primer le Code civil tourné vers la propriété individuelle et sa protection (M. BOURJOL, *ibid.*, p. 173). V. égal. M. PLANIOL, *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, LGDJ, 8^e éd. 1920, t. 1, p. 944. – R. LIBCHABER, La recodification du droit des biens, dans *Le Code civil. 1804-2004, Livre du bicentenaire*, Paris, Dalloz, Litec, 2004, p. 319. Tyrannie de l'immeuble, p. 315. On ajoute que, toujours dans cette logique, dans sa décision n° 2011-118 du 8 avril 2011 (QPC), *précit.*, le Conseil constitutionnel reconnaît un droit de propriété à la section de commune, mais pas à ses membres. V. aussi dans cet ouvrage, l'analyse de Ch. Quézel-Ambrunaz et J. Le Bourg.

23 HENRION DE PANSEY, *Dissertations féodales*, t. 1, Paris, Barrois, 1789, p. 449-450.

24 HENRION DE PANSEY, *Des biens communaux et de la police rurale et forestière*: T. BARROIS et B. DUPRAT, Paris, 3^e éd. 1833, p. 179.

25 W. DROSS, « Peut-on usucaper les biens d'une section de commune? », *op. cit.*

26 W. DROSS, *Droit des biens*, 4^e éd. LGDJ, Domat Droit privé, 2019, n° 153.

droit administratif et c'est d'ailleurs le seul véritable régime juridique de propriété collective prévu par la loi hors Code civil. Il oriente nécessairement le sens dans lequel les organes ou autorités en charge de la gestion de la personne morale doivent prendre les décisions au nom de celle-ci. Or, tel qu'il est rédigé aujourd'hui, il invite à prendre des décisions selon des procédures tenant de moins en moins compte des avis des communautés concernées, provoquant une rupture pour le coup très problématique, car elle altère l'équilibre des forces assurant la pérennité du communal.

2. La règle de droit applicable : la loi à la place des usages locaux

Bien qu'initié antérieurement, le positivisme juridique va devenir dominant à partir de la Révolution française puis de l'Empire. Ce phénomène s'accéléra avec l'affirmation des États modernes et, conjugué à la volonté du pouvoir central d'uniformiser le droit sur le territoire national, le droit écrit de l'État va progressivement remplacer les usages et le droit coutumier locaux pour organiser les rapports humains, gommant au passage de nombreuses spécificités juridiques territoriales²⁷. La France a ainsi délaissé voire rejeté ces normes juridiques multiples et circonstanciées qui comptaient pourtant beaucoup dans la vie rurale, celle des communaux en particulier²⁸. Sauf exception, c'est la loi qui a progressivement organisé le fonctionnement des sections de commune, parfois dans les moindres détails (aujourd'hui les dispositions législatives relèvent pour l'essentiel du Code général des collectivités territoriales et du Code forestier). Les biens ne sont donc plus administrés par la communauté humaine en vertu d'usages qu'elle se donne, mais par des règles extrinsèques à la propriété collective, quoique ces règles puissent parfois reprendre les usages anciens²⁹. Si certaines de ces dispositions ont pu donner des reflets modernes au fonctionnement des sections (mode d'élection des membres de l'organe délibérant de la section calqué sur celui des conseillers municipaux, vote des ressortissants européens)³⁰, d'autres l'affectent plus profondément (notion d'ayant droit, règles d'accès à certaines ressources, etc.). La place des usages locaux n'a cependant pas totalement disparu : ainsi, l'alinéa 1 de l'article L. 2411-10 du CGCT dispose qu'ils peuvent servir de référence pour définir les conditions de la jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature.

27 Par exemple, dans les régions savoyardes rattachées en 1860 à la France prévalait non seulement un droit coutumier local, mais aussi le droit Sarde, dont se prévalent encore certaines communautés villageoises de Haute-Savoie.

28 Coutume orale ou prenant corps dans des actes écrits (consignée dans des règlements, registres, jurisprudences, inventaires établis par enquête). V. M. BLOCH, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, A. COLIN, Économies, sociétés, civilisations, éd. 1964, tome 1 p. 73. – Égal. M. BLOCH, *La société féodale*, Albin Michel, coll. L'Évolution de l'humanité 1994 (rééd), p. 179 et not. chap. « L'empire de la coutume » V. aussi G. CHOUQUER, *Le foncier. Entre propriété et expertise*, Éditeur : Presses de l'École des Mines, Collection : Académie d'agriculture de France, 2019, p. 31.

29 V. F. COLIN, « Les usages locaux, source du droit administratif », *RFDA*, 2007, p. 466.

30 CGCT, art. L. 2411-3 et LO 2411-3-1.

3. L'administration de la section : l'éloignement des ayants droit de la prise de décision

Les réformes qui ont concerné les sections depuis deux cents ans ont été destinées à valoriser les biens de celles-ci. Néanmoins, elles n'ont pas toujours été favorables aux prérogatives de leurs membres puisqu'elles ont été faites de telle sorte que les sections ne gênent pas l'action des communes.

La plupart des propriétés collectives foncières sont administrées par une instance qui en défend les intérêts. La forme et les règles de fonctionnement de cette instance étaient au départ coutumières ou usagères. Jadis, les décisions collectives relevaient d'assemblées, de syndicats de village voire de conseils de chefs de famille. Or, pour les sections de commune, ces règles vont être remplacées par des dispositions législatives uniformes au plan national. À la Révolution, à la faveur de la création des communes, c'est tout d'abord le conseil municipal et le maire qui ont été désignés pour administrer les sections, notamment pour déterminer le mode de jouissance des biens et l'emploi des revenus. Bien qu'à l'époque les sections et les communes n'étaient pas nettement distinguées, la question s'est rapidement posée de doter les sections d'une instance décisionnelle en capacité de représenter tant les intérêts des ayants droit que ceux de la propriété collective, en tout cas mieux que ne le faisait le conseil municipal³¹. La constitution d'une « commission syndicale » a d'abord été ponctuelle et temporaire pour remplir des missions précises. Elle naquit d'un arrêté du gouvernement (1803)³² puis de la loi (1837)³³, ses fonctions étant étendues par la suite (1884)³⁴. Puis la loi n° 85-30 du 9 janvier

31 Avant 1985, il y eut plusieurs tentatives de création d'une commission permanente. « Dans la discussion de la loi du 18 juillet 1837 à la chambre des pairs, M. le comte de Montlosier proposait d'autoriser les sections à établir un syndic particulier pour la gestion et pour la surveillance de leurs biens. Il se fondait sur l'état d'abandon dans lequel les maires laissaient les biens des sections, qui restaient sans défense contre les usurpations ». Cette proposition ne fut pas retenue : V. L. AUCOC, *Des sections de commune et biens communaux qui leur appartiennent*, op. cit., n° 70, p. 168.

32 L'existence de la commission syndicale naquit de la nécessité de régler des litiges entre la section et la commune, ou entre sections, une commission pouvant se réunir à cet effet en sous-préfecture : arrêté du gouvernement du 24 germinal An XI (14 avril 1803) relatif à la manière dont les contestations doivent être suivies devant les tribunaux. Avant cet arrêté, des décisions de justice esquissaient déjà cette solution de résolution de conflits. L. AUCOC, *Des sections de commune*, op. cit., p. 494. – M. CAFFIN, E. CAFFIN, *Des droits respectifs de propriété des communes et des sections de communes sur les biens communaux*, A. Pérey, Bordeaux, 1868, p. 301-302.

33 La loi du 18 juillet 1837 avait prévu la réunion d'une commission syndicale non permanente dans deux cas seulement (art. 56, 57 : donner un avis en cas de fusion de commune, agir en justice contre la commune). Elle a conféré aussi aux municipalités le pouvoir facultatif d'administrer, d'affermier et d'aliéner les biens communaux (ceux des communes comme ceux des sections de commune). En cela, elle émancipa pour la première fois la commune (art. 17) de la tutelle de l'État dans quelques domaines limités. V. *Bull. off. Min. Intérieur*, 1838, p. 19 et s.

34 Avec la loi du 5 avril 1884 (art. 110 à 131), les possibilités de constitution temporaire de la commission syndicale augmentèrent (dons et legs faits à un hameau qui n'est pas encore à l'état de section ou si une section est gratifiée d'une libéralité). La loi n° 285 du 28 février

1985 de développement et de protection de la montagne a permis qu'elle soit une assemblée permanente dont les membres sont élus pour une durée égale à celle du conseil municipal. Elle a donc pu agir de manière plus autonome par rapport à ce dernier, avec des compétences élargies, bien que variables (décisionnelles ou consultatives)³⁵.

Cependant, la création d'une commission syndicale n'a pas totalement émancipé la section de la commune. La commune n'est jamais bien loin : le maire est membre de droit de la commission³⁶ et le conseil municipal conserve des prérogatives propres (notamment l'attribution des terres agricoles³⁷). Le législateur a donc pris de nombreuses précautions pour que la section ne devienne pas un (trop) important contre-pouvoir.

Enfin, le maintien dans le temps de la commission n'est pas assuré. Sa constitution n'est ni automatique ni à durée illimitée. Elle reste à la merci des conditions fixées par la loi en 1985 et qui s'appuient sur des circonstances locales (revenu minimum annuel cadastral de la section, nombre de membres ou le degré d'implication de ceux-ci : CGCT, art. L. 2411-5). Il suffit de modifier ces conditions et de les rendre plus contraignantes pour limiter mécaniquement la constitution des commissions syndicales. D'ailleurs, c'est ce qu'a fait la loi du 27 mai 2013 en élevant notamment le seuil de revenu annuel cadastral dont la section doit disposer, peu important que des membres soient susceptibles de s'impliquer dans sa gestion³⁸. Les conséquences sont importantes, car les ayants droit ont perdu un organe permanent de représentation dédié aux affaires sectionales, sans pour autant que la loi permette de revenir au système précédent de la convocation ponctuelle de la commission³⁹. Cela laisse de fait le champ libre au conseil municipal (et à un degré moindre au maire) pour décider en partie de l'avenir de la section : il peut être animé d'une véritable volonté de gérer les sections en osmose avec ses membres, d'une attitude bienveillante (sections « pupilles » de la commune)⁴⁰ ou,

1942 réduisit à son tour les compétences du maire et du conseil municipal au profit de la commission syndicale, toujours ponctuellement constituée (art. 21).

35 Art. 65 de la loi n° 85-30 (anc. art. L. 151-2 et s. du Code des communes). « Si l'on a pu dire que la loi de 1884 constituait pour la commune une véritable charte municipale, celle de 1985 donne à la section sa propre charte » : G.-D. MARILLIA, *La section de commune, op. cit.*, n° 37. V. Rapport n° 2164, R. de Caumont, *Projet de loi n° 2006 relatif au développement et à la protection de la montagne*, tome 1, Doc. Ass. nat. 1983-84, commission spéciale, 30 mai 1984, p. 127.

36 CGCT, art. L. 2411-3.

37 CGCT, art. L. 2411-10.

38 Lire not. le rapport n° 540, P.-Y. COLLOMBAT, *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à moderniser le régime des sections de commune*, commission des lois, 24 avril 2013.

39 Il n'existe qu'un cas de survivance de la commission non permanente : lorsqu'une commune est devenue, à la suite de sa réunion à une autre commune, une section de commune (CGCT, art. L. 2411-5 dernier al.).

40 G.-D. MARILLIA *La section de commune, op. cit.*, n° 58.

au contraire, désireux de les supprimer⁴¹. Or, le conseil municipal est composé d'élus qui ne sont pas nécessairement membres d'une section ni conscients de devoir agir au nom des sections, d'autant que le droit applicable est niché dans un véritable maquis dont la compréhension relève de rares initiés. Les élus municipaux n'ont du reste pas toujours le bon niveau d'information sur le fonctionnement des sections, notamment budgétaire⁴². Ils se retrouvent parfois à devoir choisir entre l'intérêt de la commune et celui de la section. *In fine*, certes, un organe se charge bien d'administrer la section, mais la représentation des intérêts de celle-ci en son sein est purement théorique. L'absence de commission syndicale est alors vécue comme « l'antichambre » de la disparition de la section⁴³. Ce n'est que dans des cas particuliers que quelques modestes « gardes fous » permettent aux membres ou aux électeurs de la section de s'exprimer, sans avoir toujours le dernier mot cependant (ventes, transferts, changement de destination des biens⁴⁴).

Est-ce que ce cadre juridique destiné à ménager tant les intérêts des sections actives qu'à ne pas porter atteinte à l'unité de la commune a affaibli les sections ? Sans doute pas totalement, mais il n'a sûrement pas permis de les favoriser.

B. Les conséquences: des sections dont les affaires voire la destinée échappent à leurs membres

D'une part, législateur a étendu le nombre d'acteurs susceptibles de décider des affaires sectionales (1). D'autre part, il a étendu les possibilités pour certains de ces acteurs (conseil municipal, représentant de l'État) d'aliéner le patrimoine de la section, notamment en l'absence de commission syndicale (2). Enfin, on assiste à l'accroissement des « tiers » utilisateurs des biens sectionaux, cette mutation n'étant toutefois pas due à la seule volonté du législateur (3).

1. Diversité des instances et des personnes pouvant décider des affaires de la section

Ainsi que dit plus haut, deux instances peuvent aujourd'hui administrer la section de commune. Mais du fait de la baisse du nombre des commissions syndicales, le conseil municipal est en réalité le principal organe d'administration des sections, c'est-à-dire le pilote réel de la personne morale. En parallèle, diverses personnes sont susceptibles d'intervenir dans les affaires de la section, directement ou non. À l'observation des articles L. 2411-1 et suivants du CGCT, neuf catégories de personnes sont potentiellement concernées, ce qui n'est pas forcément de nature

41 Sur les reproches actuels faits aux communes accusées de dilapider les biens des sections, de mal utiliser leurs revenus, de mal attribuer les terres agricoles, etc. v. Annexe 1, synthèse de l'enquête du projet 'Comon'.

42 V. sur ce sujet dans cet ouvrage l'étude de J.-L. Albert.

43 M. BOURJOL, *Les biens communaux, voyage au centre de la propriété collective*, op. cit., n° 172 et n° 322.

44 V le détail des procédures et l'écheveau qui répartit les attributions entre le conseil municipal et la commission syndicale à partir de l'article L. 2411-2 du CGCT dans J.-F. JOYE, J.-Cl. *Propriétés publiques*, Fasc. 34-30, « Biens des sections de commune ».

à « faire communauté » même si, évidemment, rien ne postule qu'elles soient anti section. Sauf qu'en pratique, en l'absence de commission syndicale, on voit que la place des membres de la section ou de ses électeurs est résiduelle. Interviennent ou peuvent intervenir :

- Le maire de la commune (notamment pour passer les actes nécessaires à l'exécution des délibérations prises par le conseil municipal agissant au nom de la section) ;
- Les conseillers municipaux agissant au nom de la section ;
- Les électeurs de la commune (ils élisent les membres du conseil municipal, lequel va ensuite agir au nom de la section) ;
- Le préfet, représentant de l'État (il convoque les électeurs de la section, tranche des désaccords entre la commune et la section à propos de l'aliénation des biens, etc.) ;
- Les membres de la section (avis, accords) ;
- Le président de la commission syndicale de la section, lorsqu'elle existe (notamment pour passer les actes nécessaires à l'exécution des délibérations de la commission syndicale) ;
- Les membres élus de la commission syndicale de la section, lorsqu'elle existe ;
- Les électeurs de la section (ils élisent les membres de la commission syndicale de la section et sont parfois consultés en son absence)⁴⁵ ;
- Des citoyens tirés au sort⁴⁶.

2. La multiplication des procédures permettant de réduire ou de supprimer le patrimoine sectionnel

Faute de ne pouvoir supprimer radicalement les sections de commune⁴⁷, le législateur a renforcé les procédures permettant l'aliénation de leurs biens, ce qui peut conduire au même résultat⁴⁸. Bien que certaines procédures soient anciennes, on constate leur diversification depuis la loi du 9 janvier 1985 puis celle du 27 mai 2013⁴⁹. Surtout, le législateur a mis en place une stratégie plaçant le

45 Les électeurs de la section sont les acteurs d'un système démocratique méconnu. Ce corps électoral se distingue des autres habitants de la commune inscrits sur les listes électorales. V. G.-D. MARILLIA, *La section de commune, op. cit.*, p. 166.

46 Il s'agit d'un cas très particulier : lorsqu'un conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, par suite de l'abstention des conseillers municipaux qui sont intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section, les conseillers tenus à l'abstention sont remplacés par un nombre égal de citoyens tirés au sort par le préfet de département parmi les personnes inscrites sur les listes électorales de la commune, à l'exception des membres de la section (CGCT, art. L. 2411-9).

47 Le législateur ne peut porter atteinte drastiquement à ce régime pour diverses raisons (respect du droit de propriété, enjeux financiers, v. QPC n° 2011-118 du 8 avril 2011, *précit.*).

48 Les sections ne sont pas créées par la loi ou le décret. Elles disparaissent si leur territoire disparaît, de gré ou de force (au profit d'une ou d'autres personnes), supprimant en général au passage les droits d'usage collectifs.

49 Cette loi a instillé dans les esprits l'idée que ces systèmes sont voués à disparaître et les biens faciles à « récupérer » même si, à la lecture des débats parlementaires, législateur n'a pas visé un

conseil municipal et le préfet de département au cœur d'un dispositif permettant de contourner l'accord des membres de la section pour procéder aux aliénations, en l'absence de commission syndicale comme, en certains cas, en sa présence (on peut se passer de la concorde entre les membres de la section et le conseil municipal). Ainsi, le conseil municipal, tout en étant supposé agir « au nom de la section », dispose d'un pouvoir d'initiative pour enclencher les procédures de transfert, de changement d'usage ou de vente des biens des sections que prévoit le CGCT⁵⁰, le préfet étant cependant l'autorité qui prend la décision finale. Comme un « Cheval de Troie » qui fait intrusion dans un système informatique et agit à son insu, le conseil municipal a la faculté d'être le fossoyeur de la section afin de mener ses projets, supprimer un pouvoir concurrent ou en utiliser les revenus.

3. La tendance à l'accroissement des utilisateurs possibles des biens sectionaux

On assiste à l'extension de l'usage des biens des sections de commune au profit d'utilisateurs qui n'en sont pas membres. Il faut dire que le nombre d'ayants droit aux biens des sections n'est plus toujours suffisant pour faire vivre les usages (d'autant que le législateur de 2013 a souhaité réduire leur nombre en imposant pour jouir de cette qualité d'y avoir son domicile réel et fixe)⁵¹. Quoi qu'il en soit, on dénombre aujourd'hui deux catégories d'utilisateurs des biens de la section : des utilisateurs historiques, à savoir les membres des sections, et des « tiers utilisateurs ».

La première catégorie se subdivise en deux familles d'ayants droit (certains pouvant relever des deux à la fois). Tout d'abord, il s'agit des ayants droit classiques aux communaux exerçant les droits d'affouage, de chasse, de cueillette, etc., sur les biens collectifs. Ensuite, nous trouvons les ayants droit aux terres à vocation agricole ou pastorale. Ils forment une « famille » particulière d'ayants droit au sein du système sectionnel. Le conseil municipal attribue ces terres (même en présence d'une commission syndicale) en vertu d'un ordre de priorité fixé par l'article L. 2411-10 du CGCT. À ce titre, l'exploitant agricole membre de la section est

objectif si radical. « Toutefois, parallèlement, nous nous sommes efforcés de perpétuer cette longue tradition des sections de commune, qui se perd dans le fond de notre histoire, avec tout ce qu'elle peut avoir de vivant et d'un peu étonnant pour des juristes d'aujourd'hui : de fait, il n'y a aucune raison d'empêcher ces structures de vivre, dès lors qu'elles fonctionnent bien et qu'elles donnent satisfaction. Lorsque tel n'est pas le cas, ou lorsqu'elles n'ont même plus d'existence réelle, il faut évidemment passer à autre chose » : P.-Y. Colombat, Sénat, 15 octobre 2012, compte rendu intégral des débats.

- 50 Art. L. 2411-11 et suivants. V. J.-F. JOYE, Le transfert à la commune des biens d'une section de commune pour non-paiement de ses impôts. Les malfaçons d'une procédure controversée, *AJDA*, 2020, n° 44, p. 2563.
- 51 CGCT, art. L. 2411-1. Cette évolution n'allait pas forcément de soi. En effet, si jadis tous les ayants droit résidaient sur place ou presque, en revanche cela ne correspond plus au mode de vie actuel qui multiplie les résidents secondaires ou les bi-résidents susceptibles de s'impliquer dans la vie de la section. V. J.-Cl. *Propriétés publiques*, fasc. 34-20, « Biens communaux », n° 22.

prioritaire pour l'attribution des terres – qu'il pourra alors exploiter seul (excluant d'autres agriculteurs)⁵².

La seconde catégorie concerne des personnes physiques ou morales non membres de la section. Il en va ainsi de l'attribution des terres agricoles et pastorales à certains exploitants, toujours en vertu du régime spécial évoqué auparavant⁵³. Cela illustre les mutations d'une ruralité moins agricole qui a fini par éloigner les agriculteurs des instances décidant de leurs affaires (sauf à ce que les agriculteurs soient aussi des élus du conseil municipal). Par ailleurs, les forêts sectionales étant soumises par la loi au régime forestier⁵⁴, la gestion des coupes de bois s'organise nécessairement de concert avec l'Office National des Forêts.

Enfin, l'extension des utilisateurs résulte de la volonté des sections elles-mêmes. Ainsi, l'accès à l'usage des biens peut être rendu possible par convention passée avec la section afin de générer des revenus (location pour la chasse, location de gîtes, etc.) ou peut être libre selon des tolérances locales (passage de randonneurs, accès aux fruits pour les résidents secondaires, par exemple). On observe aussi le développement des associations (loi de « 1901 ») afin d'agréger à certaines causes des personnes motivées au-delà des seuls membres des sections (sympathisants ou autres habitants de la commune) et contourner la difficulté de créer des commissions syndicales⁵⁵. Il s'agit en particulier de permettre l'entretien, la rénovation voire la gestion du petit patrimoine bâti. Enfin, les stratégies actuelles de regroupement de propriétaires d'un territoire pour faciliter l'usage collectif des biens conduit aussi à diversifier les interlocuteurs des sections (syndicats mixtes de gestion forestière, associations foncières pastorales...). Ainsi, dans de nombreux registres, la section occupe aujourd'hui une position de déléguant de la jouissance de ses biens à des personnes ou organismes extérieurs.

C. L'ambivalence des mutations

Il est certes hasardeux de s'aventurer dans un exercice de prospective, mais même si la personnification morale a représenté une rupture dans l'histoire des communaux, cela pourrait ne pas être si problématique que cela dans le contexte juridique actuel pour préserver les biens et intérêts collectifs en jeu. Le fait que le Conseil constitutionnel ait qualifié en 2011 les sections de commune de personnes morales de droit public assure à ces dernières quelques droits solides qui sont ou pourraient être des avantages pratiques, surtout s'ils se conjuguent avec celui d'être propriétaire d'un patrimoine très important et de pouvoir toujours se défendre en

52 *Ibid.* n° 80 et s. et dans cet ouvrage l'étude des baux sur la propriété publique par Ph. Yolka.

53 Il peut s'agir d'exploitants agricoles ayant un bâtiment d'exploitation hébergeant, pendant la période hivernale, leurs animaux sur le territoire de la section ; à défaut, il peut s'agir d'exploitants agricoles utilisant des biens agricoles sur le territoire de la section et ayant un domicile réel et fixe sur le territoire de la commune ; à titre subsidiaire, d'exploitants agricoles utilisant des biens agricoles sur le territoire de la section ; ou lorsque cela est possible, des personnes porteuses de projet d'installation d'exploitations nouvelles.

54 C. for., art. L. 211-1.

55 V. Enquête du projet 'Comon', annexe n° 1 de l'ouvrage.

justice selon un régime spécial⁵⁶. Par ailleurs, les fonctions des sections glissent progressivement de la satisfaction des besoins des seuls ayants droit à la satisfaction de besoins collectifs territoriaux, voire au-delà, rendant légitime l'émergence d'un régime spécial protecteur de leurs biens « publics » en phase avec le renouveau des communs⁵⁷.

En fin de compte, une seule véritable limite freine l'évolution contemporaine des fonctions des sections : un cadre légal très restrictif. L'entité morale d'antan avait sans doute plus de liberté de faire évoluer les usages ou conforter le patrimoine collectif. À dessein, le CGCT permet plus aujourd'hui à l'administrateur des sections d'affaiblir leur patrimoine qu'à le valoriser ou l'accroître (les acquisitions immobilières ne sont pas possibles⁵⁸, la capacité d'emprunter comme d'obtenir des subventions publiques hypothétique alors même que le budget des sections est soumis à la comptabilité publique). Sauf une interprétation large des dispositions législatives actuelles, la section a des difficultés à faire évoluer ses actions ou utiliser ses revenus en dehors d'une liste réduite de compétences spécialisées, ou à faire participer directement ses membres aux prises de décision.

Ce n'est donc pas la personnalité morale de droit public *sui generis* qui est en cause, mais ce corset législatif statique. Il est toutefois le reflet des rapports ambigus que la section entretient avec la commune. C'est le problème le plus épineux. Il ne peut être résolu qu'en harmonisant le rôle territorial de ces entités⁵⁹, tout en replaçant au cœur des réflexions une « règle d'or » un peu perdue de vue : les administrateurs d'une propriété collective, quels qu'ils soient, en doivent compte à ceux qui viennent après eux.

56 V. CGCT, art. L. 2411-8 (sans préjudice d'actions en justice de contribuables locaux ou de membres de la section qui ne seraient pas nécessairement habilités par la section à agir en justice. V. J.-Cl. Fasc. 34-30, *op. cit.* n° 162 et s.).

57 V. dans cet ouvrage l'étude de Ph. Yolka sur le statut domanial de la propriété publique à usage collectif.

58 En vertu d'une interprétation jurisprudentielle très restrictive des compétences de la section, celle-ci ne peut employer les revenus en espèces produits par les biens qu'elle possède pour procéder à l'acquisition de biens immobiliers nouveaux (CAA Lyon, 3 juill. 2003, n° 02LY00519, *Préfet Côte-d'Or c/ Cne Argilly*: *AJDA* 2003, p. 2222).

59 V. *infra* dans cet ouvrage, J.-F. Joye, « La coopération intra-communale ».