



HAL
open science

L'inadaptation du revenu cadastral comme critère permettant d'envisager la constitution des commissions syndicales des sections de commune

Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-François Joye. L'inadaptation du revenu cadastral comme critère permettant d'envisager la constitution des commissions syndicales des sections de commune. J.-F. Joye (dir.). Les " communaux " au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité, Presses de l'USMB, pp. 519-526, 2021, 978-2-377-41071-2. hal-03504664

HAL Id: hal-03504664

<https://univ-smb.hal.science/hal-03504664v1>

Submitted on 26 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.

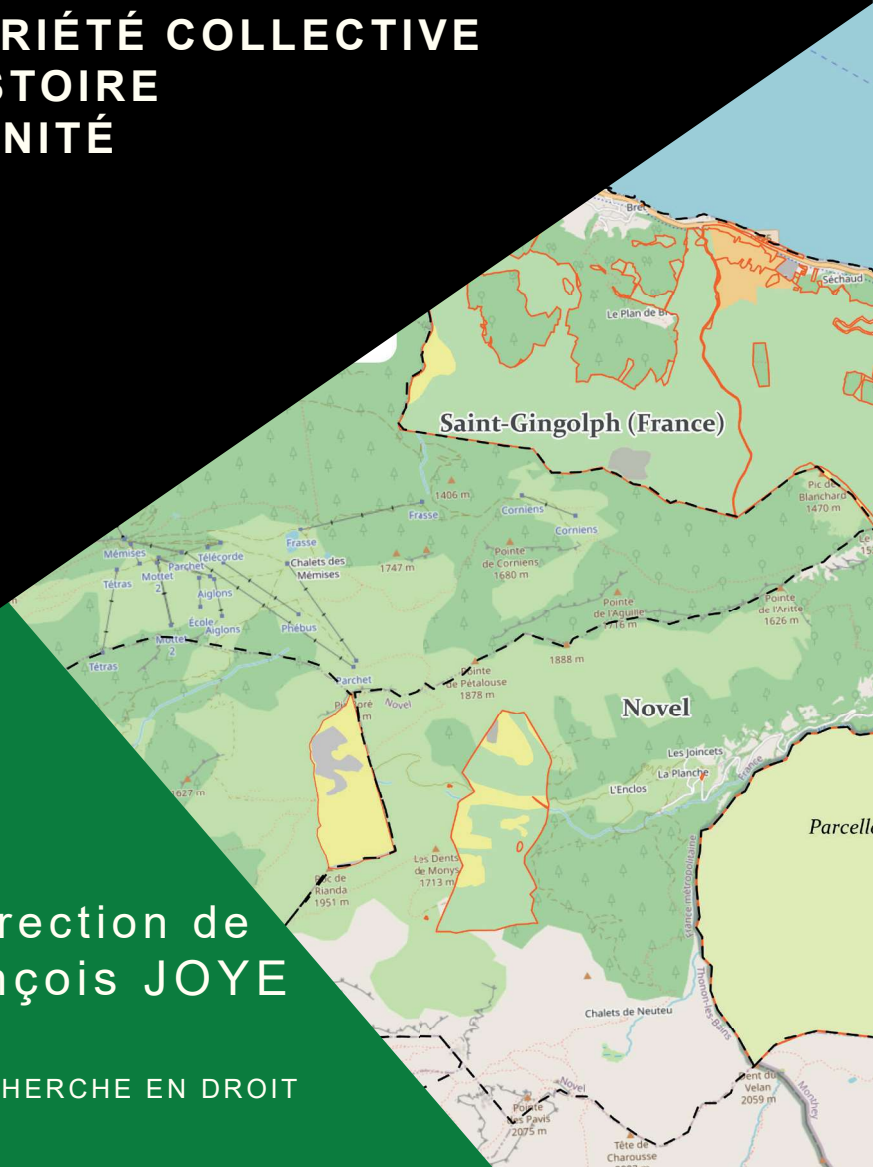
PRESSES UNIVERSITAIRES SAVOIE MONT BLANC

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



**L'INADAPTATION DU REVENU CADASTRAL
COMME CRITÈRE PERMETTANT D'ENVISAGER LA CONSTITUTION
DES COMMISSIONS SYNDICALES DES SECTIONS DE COMMUNE**

JEAN-FRANÇOIS JOYE

Résumé. Parmi les différentes mesures qu'il a prises en 2013 pour éteindre progressivement les sections de commune, le législateur français a durci les conditions requises pour pouvoir constituer leur commission syndicale. Une de ces conditions est que la section dispose d'un minimum de «revenu cadastral» annuel. Or, non seulement le montant minimum de revenu cadastral fixé à dessein par la loi est discutable, mais le critère même de revenu cadastral est inadapté au regard du changement de paradigme entourant le renouveau des fonctions sociales et environnementales des communaux. Le revenu cadastral est une construction abstraite, surannée et déconnectée de l'activité ou de la qualité des biens actuels de la section. Il ne tient compte d'aucun revenu réel ni, et c'est plus fondamental encore, des services environnementaux que les communaux peuvent rendre.

Abstract. The inappropriateness of the cadastral income as a criterion for considering the constitution of 'commissions syndicales' of the 'sections de commune'

Among the various measures it took in 2013 to gradually phase out local authority sections, the French legislature has tightened up the conditions for setting up their 'commission syndicale'. One of these conditions is that the section must have a minimum annual 'cadastral income'. However, not only because the minimum amount of 'cadastral income' is a questionable one, the very criterion of cadastral income is unsuitable in view of the paradigm shift surrounding the renewal of the social and environmental functions of the 'communaux'. 'Cadastral income' is an abstract, outdated construction, disconnected from the activity or quality of the current assets of the 'sections de commune'. It does not take into account any real income nor, even more fundamentally, the environmental services they provide.

Riassunto. L'inadeguatezza del reddito catastale come criterio per considerare la costituzione dei «commissions syndicales» delle «sections de commune»

Tra le varie misure che ha adottato nel 2013 per estinguere gradualmente le «sections de commune», il legislatore francese ha inasprito le condizioni richieste per poter costituire la loro «commission syndicale». Una di queste condizioni è che la «section» abbia un «reddito catastale» annuo minimo. Tuttavia, non

solo l'importo minimo del reddito catastale fissato è discutibile, questo criterio è inadeguato di fronte al cambiamento di paradigma che circonda il rinnovamento delle funzioni sociali e ambientali dei «comunaux». Il reddito catastale è un criterio astratto e superato, scollegato dall'attività o dalla qualità del patrimonio attuale della «section de commune». Non tiene conto di alcun reddito reale né, ancora più fondamentalmente, dei servizi ambientali resi.

Selon le droit en vigueur, l'administration d'une section de commune peut relever de deux organes : la commission syndicale et le conseil municipal. La constitution de la commission syndicale n'est toutefois pas automatique. Concrètement, soit elle est constituée et les deux organes se partagent l'administration de la section (le conseil municipal dispose alors de compétences réduites), soit le conseil municipal agit seul, sous réserve de devoir consulter les membres ou les électeurs de la section pour certains actes à prendre¹. Il convient de rappeler les conditions qui permettent d'envisager la constitution de la commission syndicale (I). Une de ces conditions est que la section dispose d'un minimum de «revenu cadastral» annuel (II). Cette condition est critiquable. En faire, aujourd'hui encore, un critère de référence est suranné au regard du changement de paradigme entourant le renouveau des fonctions possibles des communaux (III).

I. Commission syndicale : règles de constitution

L'origine de la commission syndicale est certes ancienne, mais avant 1985 elle était constituée de manière temporaire, le temps de régler certains sujets². La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 de développement et de protection de la montagne a rendu possible sa constitution à titre permanent. Elle a aussi perfectionné son fonctionnement en relative autonomie vis-à-vis du conseil municipal (à condition qu'elle puisse être constituée)³. Cependant, la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune a été animée d'une tout autre volonté. Bien qu'elle n'ait pas supprimé les sections de commune, elle a déterminé une stratégie visant à éteindre progressivement les sections (même si le processus était enclenché depuis plus longtemps). Pour ce faire, elle a notamment cherché à réduire le nombre de commissions syndicales. Profitant des failles de la loi de 1985, elle a modifié les conditions permettant la constitution des commissions de manière à rendre plus difficile leur constitution⁴. Cela étant, que ce soit la loi de 1985 ou celle de 2013, jamais la création d'une commission syndicale n'a été imposée, car sa constitution ne se justifie pas toujours en pratique, notamment lorsque les habitants se désintéressent totalement des affaires sectionales. En

-
- 1 L'article L. 2411-2 du CGCT répartit les attributions entre ces organes. Dans tous les cas le conseil municipal agit au nom de la section. Sur l'écheveau des compétences respectives v. G.-D. MARILLIA, *La section de commune*, La Vie Communale et départementale, 6^e éd., 2015. – J.-F. JOYE, J.-Cl. *Propriétés publiques*, Fasc. 34-30, « Biens des sections de commune », 2020.
 - 2 Sur l'origine des commissions, v. dans cet ouvrage J.-F. JOYE, « Le profil juridique contemporain des communaux ».
 - 3 V. art. L. 151-5 de l'ancien Code des communes issu de la l'article 65 de la loi de 1985 ; 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.
 - 4 *RFDA*, n° 4, 2013, p. 775-783, comm. Marillia. - *Dr. Adm.*, 2014, n° 4, étude Rambaud n° 8. 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, déposé le 24 avril 2013.

revanche, son rôle n'est pas sans intérêt là où les ayants droit s'impliquent dans la gestion des biens collectifs⁵.

Quoi qu'il en soit, depuis 1985, nous sommes passés d'un système souple où le fonctionnement de la commission syndicale était peu formalisé, temporaire, mais de droit à un système où la commission syndicale peut être permanente, mais sa constitution n'a rien d'automatique. Elle relève même désormais du parcours du combattant en regard des conditions et critères administratifs posés par le Code général des collectivités territoriales (CGCT)⁶. D'une part, cinq ans après la loi de 1985, le législateur exigea que les électeurs de la section fassent une demande express au préfet de constitution de la commission syndicale⁷. D'autre part, la commission syndicale n'a pas été constituée en application des conditions fixées par l'article L. 2411-5 du CGCT. Trois critères sont mentionnés à cet effet par cet article, mais seul le troisième nous intéresse ici : la commission n'est pas constituée lorsque « les revenus ou produits annuels des biens de la section sont inférieurs à 2 000 € de revenu cadastral, à l'exclusion de tout revenu réel »⁸.

II. Le critère de l'insuffisance du revenu annuel cadastral

Depuis la loi du 27 mai 2013, l'article L. 2411-5 du CGCT fixe le montant (ou le seuil) minimal annuel de revenu cadastral exigé pour pouvoir constituer une commission syndicale⁹. Or, le montant était fixé auparavant, non pas par la loi, mais par décret qu'un arrêté conjoint du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre de l'Intérieur pouvait actualiser¹⁰. De plus, de manière à

5 H. LEYLAVERGNE, « La démocratie infraterritoriale : l'exemple des sections de commune », *Revue de droit rural*, 1^{er} mars 2000, n° 281, p. 139.

6 Le CGCT prévoit diverses hypothèses dans lesquelles la commission syndicale n'a pas à être constituée ou n'est pas constituée : v. art. L. 2411-5, art. L. 2411-3, L. 2411-12.

7 La loi du 9 janvier 1985 prévoyait l'élection des membres de la commission syndicale automatiquement après chaque renouvellement général des conseils municipaux (le préfet de département convoquait les électeurs de chaque section dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal), dès lors que les conditions de sa constitution étaient remplies (nombre d'électeurs, intérêt pour la section, revenus...). Mais la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, a exigé qu'une demande formelle de constitution de la commission soit adressée au préfet de département. Après chaque renouvellement général des conseils municipaux, la demande doit émaner de la moitié des électeurs de la section ou du conseil municipal dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal (anc. art. L. 151-3 du Code des communes, auj. CGCT, art. L. 2411-3).

8 Selon l'article L. 2411-5, la commission syndicale n'est pas non plus constituée et ses prérogatives sont exercées par le conseil municipal, sous réserve de l'article L. 2411-16, lorsque : 1° Le nombre des électeurs appelés à désigner ses membres est inférieur à vingt ; 2° La moitié au moins des électeurs n'a pas répondu à deux convocations successives du représentant de l'État dans le département faites à un intervalle de deux mois [...].

9 La loi du 27 mai 2013 a également modifié le 1° de l'article L. 2411-5 : au moins vingt électeurs (et non plus dix) sont appelés à désigner les membres de la commission syndicale.

10 Ce qu'avait établi la loi du 9 janvier 1985. Le montant était fixé à l'article D. 2411-1 du CGCT (article abrogé par le décret n° 2015-1589 du 4 décembre 2015).

tenir compte des différences de situations locales, le préfet disposait d'un pouvoir de modulation de ce montant ce qui permettait d'adapter ce dernier aux ressources territoriales en jeu (le préfet pouvait fixer par arrêté un montant départemental qui ne pouvait être inférieur à la moitié et supérieur au double de celui qui avait été établi au niveau national)¹¹. Cela étant, cette procédure de modulation n'était pas évidente à appliquer puisque du montant retenu par le préfet dépendait le maintien des commissions, et donc pour partie la survie des sections (le non-respect du seuil permettant au conseil municipal de garder la main sur l'ensemble des affaires sectionales). Une circulaire du 2 novembre 1987 évoquait d'ailleurs en filigrane la dimension hautement politique de « l'étalon cadastral » et le tact dont devaient faire preuve les préfets : fixer un montant suffisamment élevé pour aller dans le sens voulu par le législateur, suffisamment bas pour conserver des sections là où elles étaient incontournables (et ne pas mettre le feu aux campagnes...)¹². Mais le législateur est revenu sur ce pouvoir des préfets en fixant lui-même le seuil. À présent, prévaut donc une logique « du tout ou rien ».

Le montant a de surcroît été fortement relevé par la loi de 2013. Il est passé de 368 euros (date de la dernière actualisation en 2008)¹³ à 2000 euros. Le montant actuel peut certes être révisé, mais cela passe par l'édiction d'un décret, et non plus d'un arrêté, ce qui verrouille davantage son évolution possible.

En pratique, le revenu cadastral de chaque section est fixé de manière théorique par les services fiscaux. Il est proche de la notion de valeur locative cadastrale définie par les articles 1509 à 1518 A du Code général des impôts (CGI). Tous deux servent à établir diverses taxes locales qui sont dues à raison d'un même bien, soit par le propriétaire, soit par l'occupant¹⁴. Son calcul est fondé sur les dispositions d'une instruction ministérielle du 31 décembre 1908 (citée par l'article 1509 CGI), qui propose une typologie des biens en cause au bon goût de la campagne des siècles passés, à partir de valeurs qui n'ont pas été

11 CGCT, anc. art. D. 2411-1, al. 2. Par exemple, un arrêté du préfet du Cantal n° 2008-914 du 3 juin 2008 avait porté le montant départemental annuel moyen de revenus ou produits des biens d'une section à 736 euros.

12 Circ. non publiée, citée par M. BOURJOL, *Les biens communaux, voyage au centre de la propriété collective*, LGDJ, 1989, p. 350 n° 688.

13 Arrêté du 15 mai 2008.

14 La valeur locative cadastrale correspond théoriquement au revenu net que le propriétaire tire de ses immeubles lorsqu'il les afferme ou, s'il les exploite lui-même, à celui qu'il pourrait en tirer en cas de location. Pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) on applique à la valeur locative une déduction de 20 % (CGI, art. 1396) pour obtenir le revenu cadastral. C'est une valeur locative nette qui sert de base d'imposition et qui figure sur les avis de TFPNB (le montant de la taxe est calculé en multipliant le revenu cadastral par le taux de l'impôt dans la commune et dans le département). V. Circ. BOI-ANNN-000248, 30 juin 2014, reprenant l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908.

révisées depuis des décennies¹⁵ (et que le gouvernement n'entend pas réviser¹⁶). Le calcul du revenu cadastral est ainsi fondé sur des éléments très anciens et abstraits. « Malgré l'extrême variété des biens communaux et, conformément à la logique administrative, le revenu théorique cadastral a été retenu, ce qui, combiné avec un recensement également fiscal des patrimoines, aboutit à la plus parfaite fiction bureaucratique qu'il soit possible d'imaginer »¹⁷. La notion de revenu cadastral apparaît comme une construction surannée et déconnectée de l'activité ou de la qualité des biens actuels de la section. Malgré cela, le juge administratif a considéré que le fait de retenir le revenu cadastral pour la fixation du montant au-dessous duquel la commission syndicale n'est pas constituée « constitue une valeur de référence raisonnable eu égard à la consistance des biens détenus et des revenus perçus par les sections de commune »¹⁸. Il est cependant possible en théorie de demander aux services fiscaux la révision du revenu cadastral d'une section qui n'atteint pas le montant des 2 000 euros¹⁹.

Enfin, à la différence du législateur de 1985, le législateur de 2013 a pris le soin de préciser que les revenus et produits à prendre en compte excluent tout « revenu réel ». Le but de cette formule étrange, qui montre au passage que le législateur avait conscience du caractère fictif du revenu cadastral, est d'empêcher la comptabilisation de nombreux revenus possibles de la section, qu'ils soient anciens (produit des coupes de bois, des valeurs mobilières²⁰, etc.) ou contemporains, ponctuels (location de salles de réunion, de gîtes, etc.) ou récurrents (exploitation d'éoliennes, de carrières, de parcs de loisirs). La notion de revenu cadastral ne semble pas tenir compte non plus de la valeur des équipements « d'utilité publique » gérés (réseaux d'eau notamment) ou du patrimoine historique (chapelles, demeures, lavoirs, etc.).

15 La valeur locative cadastrale ne résulte pas, pour chaque parcelle, d'une estimation particulière. Elle est déterminée à l'aide d'un tarif communal établi par nature de culture ou de propriété et, le cas échéant, par classe. Ces revenus cadastraux n'ont pas été appréciés depuis longtemps (la date de référence a été fixée au 1^{er} janvier 1961), l'administration fiscale se contentant – faute de moyens – d'une actualisation mécanique et périodique (v. BOI-IF-TFNB-20-10-20140627, p. 1-12).

16 *Rep. min.* n° 3523 à QE de M. Romain Grau, *JOAN* du 27 nov. 2018, p. 10661.

17 M. BOURJOL, *Les biens communaux...*, *op. cit.*, p. 350.

18 CE, 25 oct. 2010, *Brunel, Fédération nationale des ayants droit de section de commune et Fédération des ayants droit de section de commune de la Haute-Loire, et a.*, n° 318809. – CAA Lyon, 7 fév. 2012, *Section de commune de Lafon-Le Croizet-Malgrat-Le Thau*, n° 10LY02228.

19 Les contribuables sont admis à contester les tarifs d'évaluation afférents à une nature de culture ou de propriété dans les deux mois qui suivent leur affichage en mairie V. CGI, art. 1510 à 1513. Toutefois, dans le contexte actuel, si une section dispose d'un revenu cadastral supérieur à 2000 euros, elle a plutôt intérêt à ne pas demander la révision au regard des méthodes de calcul de ce revenu, car rien n'indique que le nouveau calcul lui permettra de maintenir sa commission.

20 Précision : en Alsace-Moselle, la section de commune peut détenir des « titres » et donc des valeurs mobilières (CGCT, art. L. 2544-5). V. G.-D. MARILLIA, *La section de commune, op. cit.* p. 149 et p. 61.

III. Un critère inadapté

Le critère du revenu cadastral annuel est critiquable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, on suppose ici que le territoire des sections est précisément cadastré et «cadastrable», ce qui n'est pas certain du tout tant leurs limites peuvent être imprécises en pratique. Ensuite, le montant minimum tel que fixé à dessein par la loi est discriminant en raison de l'effet de seuil qu'il provoque. En l'état du droit, il y a peu de chance que la constitution de commissions syndicales puisse repartir à la hausse, la loi de 2013 ayant mécaniquement empêché la reconduction de nombreuses commissions²¹. Il est toutefois possible d'utiliser quelques opportunités laissées par la législation. Tout d'abord, une fusion de section est possible, aucun texte ne l'interdisant ou aucune jurisprudence ne s'y opposant²². Des questions juridiques se posent cependant à propos des fusions et le législateur gagnerait à les favoriser en clarifiant le droit en vigueur. Le projet doit-il être conforme de l'acte ou au titre historique constitutif de la section ou peut-il s'écarter? Faut-il respecter une contiguïté ou une cohérence géographique entre les territoires des sections concernées? Néanmoins, cela peut permettre de contourner les rigidités de la loi, le cumul des revenus cadastraux des sections fusionnées pouvant dépasser le montant requis par la loi. Nous excluons en revanche la possibilité de créer une union de sections d'une même commune puisque ce n'est possible que si leur commission syndicale a été constituée et parce que cela ne permet pas la fusion des patrimoines²³. Par ailleurs, des dons ou legs de biens fonciers aux sections semblent également envisageables afin de pouvoir accroître le patrimoine de la section, et potentiellement son revenu cadastral²⁴.

21 À la suite des lois de 1985 et de 1990 le nombre de commissions syndicales était tombé à 304 en France, sur près de 30 000 sections (H. LEYLAVERGNE, « La démocratie infraterritoriale... », *op. cit.*, p. 143). Seules 200 étaient encore recensées en 2003 (motifs de la proposition de loi « Mezard » visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes, Sénat n° 564-2011/2012). Selon nos estimations, ce chiffre a été environ divisé par 10 depuis la loi du 27 mai 2013.

22 La loi du 27 mai 2013 interdit la constitution de nouvelles sections de commune, mais n'empêche pas leur évolution. V. G.-D. MARILLIA, *La section de commune*, *op. cit.*, p. 244. L'auteur cite une expérience de fusion de sections dans la Creuse. La procédure suivie a été celle qui consiste normalement à transférer des biens de la section à la commune : la section de rattachement, qui disposait d'une commission syndicale, a accepté le transfert à son profit, tout comme le conseil municipal, et les habitants des différentes sections ont voté le transfert à la majorité qualifiée alors exigée. Un arrêté préfectoral a prononcé le transfert, qui a alors été enregistré au service de la publicité foncière.

23 Créer une union de sections n'engendre pas la création d'une nouvelle section ni n'affecte le territoire de chaque section concernée, tout demeurant en l'état (mais cela peut préfigurer une future fusion). V. CGCT, art. L. 2411-18.

24 Il s'agit aujourd'hui vraisemblablement de la seule possibilité d'extension du patrimoine d'une section préexistante puisqu'une section de commune ne peut acquérir des biens fonciers (CAA Lyon, 3 juill. 2003, n° 02LY00519, *Préfet de la Côte d'Or*: *AJDA* 2003, p. 2222). Il revient à la commission syndicale de délibérer sur l'acceptation des libéralités (CGCT, art. L. 2411-6, 5°). À défaut de commission syndicale, il revient au conseil municipal de se prononcer au nom de la section (CGCT, art. L. 2411-5, al. 1er). Le débat reste toutefois ouvert quant à savoir si le territoire d'une section peut être étendu par la libéralité. Cela dépend en partie de

Enfin, plus encore, c'est un changement de paradigme qu'il faudrait opérer. Non seulement la notion de revenu cadastral est étrangère à l'histoire originelle des propriétés foncières collectives, mais elle ne fait en rien écho à l'évolution des revenus comme du rôle contemporain des sections, désormais moins centrées sur l'agriculture. Or, si les « richesses » des sections peuvent paraître faibles au regard de critères du temps jadis, il n'en va pas de même au regard des enjeux sociaux et environnementaux actuels. D'une part, les revenus réels de la section ne sont pas pris en compte (v. *supra*). D'autre part, la notion de revenu cadastral ignore les services environnementaux ou écosystémiques rendus par les propriétés collectives (espaces naturels préservés, etc.). Ainsi, il serait opportun d'éloigner l'idée tenace dans l'esprit du législateur et de nombreuses administrations, selon laquelle le seul critère qui vaille véritablement pour maintenir les sections est celui du revenu cadastral. On regrette que la rationalité économique se soit substituée à ce point à la « nécessité de gérer des intérêts collectifs en commun quelle que soit la « valeur » de ces intérêts »²⁵. Ici réside la dérive de tout vouloir ramener à la valeur marchande ou économique des choses. L'étalon cadastral en est un bon exemple.

l'acte constitutif de la section et de son caractère intangible ou non, de la précision donnée aux limites de la section. Si cet acte évoque de manière floue un lieu comme « le hameau de... » ou « le village de », alors la libéralité peut agrandir le territoire sectional. Faute de certitude, il est probable qu'il revienne au juge de trancher cette question. V. J.-Cl. *Propriétés publiques*, fasc. 34-20. – M. BOURJOL, *Les biens communaux...*, *op. cit.*, p.272. En revanche, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 mai 2013, des dons ou des legs de biens immobiliers ne peuvent plus permettre de créer de nouvelles sections. Cela ressort de la lecture combinée des articles L. 2411-1 II (qui interdit de manière générale la constitution de nouvelles sections) et L. 2242-2 du CGCT.

25 H. LEYLAVERGNE, « La démocratie infraterritoriale : l'exemple des sections de commune », *op. cit.*, p. 143 et v. aussi dans cet ouvrage l'analyse critique de l'approche « ressourciste » par F. Girard.