



HAL
open science

La coopération intra-communale. Réflexion sur la (ré)inscription des propriétés collectives dans l'action territoriale

Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-François Joye. La coopération intra-communale. Réflexion sur la (ré)inscription des propriétés collectives dans l'action territoriale. Jean-François Joye. Les " communaux " au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité, Presses universitaires Savoie Mont Blanc, pp.501-518, 2021, 978-2-377-41071-2. hal-03504668

HAL Id: hal-03504668

<https://univ-smb.hal.science/hal-03504668v1>

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.

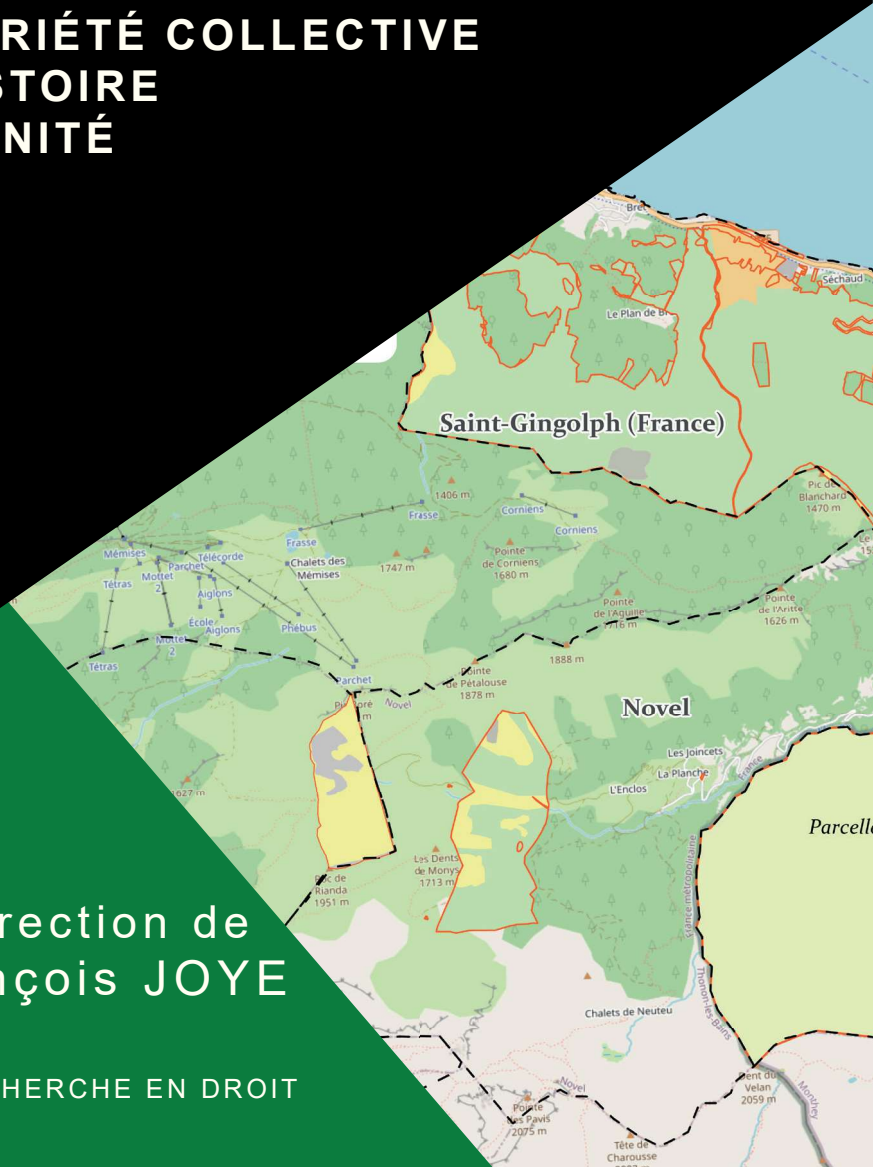
PRESSES UNIVERSITAIRES SAVOIE MONT BLANC

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



LA COOPÉRATION INTRA-COMMUNALE
RÉFLEXION SUR LA (RÉ)INSCRIPTION DES PROPRIÉTÉS COLLECTIVES
DANS L'ACTION TERRITORIALE

JEAN-FRANÇOIS JOYE

Résumé. Il y a matière à puiser des sources d'inspiration dans les systèmes fonciers collectifs afin de renouveler certaines politiques publiques sans perdre de vue l'efficacité administrative. En mettant en avant l'idée nouvelle d'une coopération intra-communale (relative au-dedans de la commune), il s'agit de placer à la bonne échelle tant l'action que l'organisation des communautés liées aux propriétés collectives. Un partenariat local public-privé renouvelé au service de l'intérêt général peut trouver une traduction juridique d'au moins trois manières: en instaurant ou restaurant un lien institutionnel entre les propriétés collectives et les autres acteurs du territoire, en promouvant un principe de subsidiarité horizontale – inspiré de l'exemple italien –, et en s'interrogeant sur la possible extension de la notion de collaborateur de service public.

Abstract. Intra-municipal cooperation: reflections on the (re)integration of collective land ownership systems in the territorial action

We can draw inspiration from shared ownership land systems in order to renew certain public policies without losing sight of administrative efficiency. This study highlights the idea of intra-municipal cooperation (relative within the municipality). It aims to place on the right level both the action and the organisation of communities linked to collective land ownership systems. A renewed public-private partnership can find a legal translation in at least three ways: by establishing or restoring the institutional link between collective property and the other territorial bodies, by promoting a principle of horizontal subsidiarity – inspired by the Italian example –, and by considering the possible extension of the French legal notion of 'collaborateur de service public'.

Riassunto. La cooperazione « intra-comunale »: riflessioni sulla integrazione delle proprietà collettive nelle azioni territoriali

Vi può essere motivo di riflessione dai sistemi di proprietà collettiva per rinnovare alcune politiche pubbliche senza perdere di vista l'efficienza amministrativa. Proponendo la nozione di cooperazione « intracomunale » (relativa all'interno della « commune »), si tratta di porre al giusto livello sia l'azione che l'organizzazione delle comunità legate alla proprietà collettiva. Si tratta di considerare le comunità

e di includerle nel sistema dei procedimenti di interesse generale. Un partenariato rinnovato pubblico-privato può trovare una traduzione giuridica in almeno tre modalità: stabilendo o ripristinando il legame istituzionale tra proprietà collettiva e le enti locali, promuovendo un principio di sussidiarietà orizzontale – ispirato al modello italiano –, e consentendo la possibile estensione della nozione del diritto francese di « collaboratore di servizio pubblico ».

À rebours de la tendance dominante depuis plusieurs décennies qui veut que l'intercommunalité soit l'avenir administratif des territoires français¹, la coopération intra-communale (relative au-dedans de la commune, terme que l'on préférera à la coopération infra-communale, sous la commune) sera mise en avant dans cette étude. Elle n'est jamais abordée tant par le législateur qu'en doctrine, que l'on fasse le point sur les évolutions de l'organisation administrative territoriale² ou que l'on critique le fonctionnement du bloc communal, notamment le risque qu'il soit condamné à faire du « sur-place »³. Pourtant, l'intercommunalité connaît son lot de déceptions, qui ne s'atténuent guère au fil du temps (faibles économies d'échelles, insuffisances de la vie démocratique⁴). Le législateur a lui-même reconnu un problème, si bien qu'il a exprimé (timidement) le besoin de revaloriser l'échelon communal avec la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, laquelle fait d'ailleurs imperceptiblement allusion aux relations intra-communales⁵.

Le constat est clair : si l'intercommunalité semble être un bon moyen de gérer les agglomérations ou certains services publics (ex. traitement des déchets, culture, etc.⁶), elle n'a pas toujours été une chance pour les communes et communautés rurales de France. Cela appelle un changement de politique pour ces territoires, ce qu'entrevoit d'ailleurs une proposition de loi⁷, tandis qu'une autre propose encore la suppression des propriétés collectives « publiques » comme seul horizon de l'innovation⁸. Or, une bonne échelle d'action peut-être aussi micro-

- 1 La succession des lois est impressionnante, de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République en passant par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. V. (parmi tant d'analyses) M. BOURJOL (dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, LGDJ, 1993, 220 p. – R. LE SAOUT, (dir.), *L'Intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, coll. Espace et territoires, 1997, 235 p. – M. CASCALÈS, «La coopération intercommunale, une exigence centenaire», dans J.-C. NEMERY, S. WACHTER (dir.), *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, DATAR, éd. de l'Aube, 1993, p. 77-84. – N. KADA, «L'intercommunalité sous les feux de la rampe», *RDP*, 2015, p. 1187.
- 2 J.-B. AUBY et O. RENAUDIE (dir.), *Les nouveaux équilibres de l'action publique, Retour sur 10 ans de réforme territoriale*, Berger Levrault, 2019, 255 p.
- 3 J.-F. BRISSON, «Le bloc communal : recoller les morceaux et préserver l'essentiel», *RFDA*, 2020 p. 214.
- 4 J.-F. LACHAUME, «La démocratie intercommunale», *AJDA*, 2018. 1370. – Sénat, *Fortifier la démocratie de proximité – Trente propositions pour nos communes*, rapport d'information, M. DARNAUD, n° 110 (2018-2019) - 7 nov. 2018, 141 p.
- 5 V. *Infra* p. 2 A.
- 6 B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 5^e éd., 2018, p.439. – J.-F. JOYE, «La notion d'agglomération en droit administratif français : du phénomène géographique au phénomène politique», dans F. BELLANGER, T. TANQUEREL, dir., «*Les agglomérations : institutions, gestion et développement*», Genève, ed. Schulthess, 2015, p. 49-90.
- 7 Proposition de loi du 1^{er} oct. 2019, *Pour le renforcement des libertés locales*, n° 6, Sénat.
- 8 Proposition de loi du 9 décembre 2019, *Favoriser la dissolution des sections de commune*, n° 182, Sénat.

territoriale, surtout dans la ruralité française peu peuplée. Elle peut, par endroits, contrebalancer l'effacement de la commune au sein d'entités intercommunales ou de communes nouvelles suscitant peu d'attachement. Ce sont des enjeux de démocratie de proximité comme de cohésion sociale qui sont soulevés ici. Dès lors, il est fondamental de réfléchir à comment reformuler, via d'autres « communs », les liens entre les territoires, leurs habitants et les instances politiques qui les représentent⁹. Ce besoin pourrait retourner comme un gant le dogme de la simplification administrative (regroupement de structures, etc.) que les sections de commune (comme les petites communes) subissent depuis plusieurs décennies.

En se méfiant de toute idéalisation et sans nier la réalité de situations fort différentes d'un lieu à l'autre, cette étude fait cas de la place des propriétés collectives au sein des acteurs locaux, en vue d'une nouvelle étape de la recomposition de l'organisation territoriale. Sans perdre de vue non plus l'efficacité administrative, elle formule un nouveau partenariat public-privé¹⁰, en rupture avec la tendance à l'uniformisation des principes d'action publique en France et en Europe. La coopération intra-communale peut apporter une réponse à certaines attentes sociales en milieu rural (I). Faire une place plus grande aux habitants dans la vie collective passe toutefois par une adaptation des outils juridiques afin d'organiser la chaîne des actions d'intérêt général¹¹. Techniquement, plusieurs pistes peuvent être suivies pour placer les communautés liées aux propriétés collectives à la bonne échelle partenariale au sein des acteurs du territoire (II).

I. Les communaux : une réponse à certaines attentes sociales en milieu rural ?

Les attentes de la société civile (A) invitent à considérer de nouvelles formes d'action en faveur de l'intérêt général (B).

9 L'idée de reconsidérer la gouvernance micro-territoriale à l'aune d'enjeux sociétaux nouveaux a été abordée en géographie. V. J.-B. GRISON, *La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original?*, Thèse, LCDPU, éd. Univ. Blaise Pascal, coll. Ceramac, 2012, 360 p. – Plus avant, en histoire, Nadine Vivier a montré le rôle charnière des communaux entre l'État et les municipalités : N. VIVIER, *Propriété collective et identité communale : les biens communaux en France 1750-1914*, Paris, Publication de la Sorbonne, 1998, p. 299.

10 Plus amplement, la dimension partenariale public-privé apparaît presque en tous domaines et pays, comme un paradigme du développement depuis le début des années 2000. Comme tout mot « déclic », ce vocabulaire peu précis donne le sentiment de l'intelligibilité sans toutefois être unanimement défini. V. C. SCHÜMPERLI YOUNOSSIAN, E. DOMMEN, « Les partenariats public-privé, enjeux et défis pour la coopération au développement », dans *Partenariats public-privé et coopération internationale, Annuaire suisse de politique de développement*, 24-2, 2005, p. 8.

11 U. MATTEI, A. QUARTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*. Aboca, 2019 (sur le besoin de revoir la place des institutions de droit privé v. spéc. Cap. I, I diritto della proprietà, p. 33-91).

A. Les attentes de la société civile

Les revendications à agir de la société civile – des citoyens isolés aux associations ou organisations non gouvernementales – apparaissent généralement lorsque les autorités administratives se montrent impuissantes à donner des réponses à certains besoins ou crises : économiques, sociaux et, aujourd’hui, environnementaux et climatiques. D’ailleurs, il a été pris acte de l’impuissance relative de l’administration à répondre au défi climatique : la coopération entre les acteurs publics et privés est érigée en principe pour donner de l’effectivité à l’Accord de Paris de 2015¹² et parvenir à atteindre les objectifs de limitation des augmentations de température¹³.

Le phénomène d’implication de la société civile dans la détermination de son cadre de vie n’est certes pas nouveau et de nombreuses actions collectives sont menées depuis longtemps (notamment par des associations). Mais il s’amplifie en ce sens qu’il grignote l’action administrative même, et ne s’étend plus seulement dans les espaces qu’elle laisse libres. La société civile a émergé comme un acteur de la production du droit puis, désormais, comme un acteur de la mise en œuvre des politiques ou d’actions d’intérêt général. Elle dispute ce rôle aux collectivités publiques : non seulement à l’État (central comme déconcentré), mais aussi à présent aux collectivités décentralisées (ce qui est nouveau puisque les compétences de celles-ci avaient été accrues dans les années 1980 comme un remède à l’affaiblissement de l’interventionnisme de l’État). Cette affirmation de la société civile comme actrice légitime a d’autant plus de sens en présence d’une administration confrontée à une limitation sensible de ses moyens financiers et qui ne peut aller partout.

Dans l’histoire, les propriétés collectives foncières ont été d’ailleurs constituées afin de répondre à des attentes sociales de leur temps (la subsistance alimentaire en particulier). Les ayants droit ont souvent dû assumer des obligations « d’intérêt général » en contrepartie des droits d’usage obtenus (droit de cueillette, de prélever de l’engrais naturel, de faire paître les animaux, de puiser de l’eau, etc.). Simplement, ni la notion d’intérêt général ni celle de service public n’existaient, et l’administration était embryonnaire : le système social articulé autour des communaux tenait à la fois de garantie d’ordre public et de services à la population. Par exemple, outre les « services environnementaux » fournis (entretien, le renouvellement de la qualité de la terre, etc.), qu’on ne nommait évidemment pas ainsi, certaines propriétés collectives, en particulier les sections de commune, disposaient, notamment en Auvergne, de maisons de « béates ». Celles-ci hébergeaient des femmes dont la fonction était à la fois religieuse, médicale et éducative. Elles assuraient ce qu’on

12 V. dans cet ouvrage l’étude de Lorène Modica.

13 Au-delà du sujet de cet article v. aussi dans un autre registre le recours en justice dit de « l’Affaire du siècle » qui s’inscrit dans une dynamique mondiale : face à l’insuffisante action de l’État, des citoyennes et des citoyens saisissent la justice pour que leurs droits fondamentaux soient garantis face aux changements climatiques. L’Affaire du siècle est portée par 4 organisations de protection de l’environnement et de solidarité internationale : <https://laffairedu siecle.net/qui-sommes-nous/>

qualifierait volontiers aujourd'hui comme étant une forme d'aide sociale. Certes, aujourd'hui encore, la section ne gère que des biens au nom de ses membres (elle n'a pas de compétences comme, par exemple, la gestion de l'état civil, l'exercice d'un pouvoir de police ou d'un pouvoir fiscal). Mais l'évolution contemporaine de la gestion de son patrimoine montre quelques ambiguïtés puisque le cadre dans lequel le CGCT l'enserme craque. En bref, tout en s'appuyant sur la fonction de gestion des biens, la mutation des propriétés collectives est à l'œuvre : proposer des services à la population – qu'ils lui procurent de revenus ou qu'ils soient proposés dans un esprit philanthropique (que les communaux n'avaient pas au départ même si une forme primitive d'économie sociale était en germe) : maintien des paysages, utilisation des bâtiments à des fins touristiques ou énergétiques, mise à disposition de salles communes, mise en œuvre de chantiers d'insertion sociale, etc. En outre, du point de vue démocratique, on peut impliquer des groupes d'habitants au plus près des besoins et selon des modes de décisions et de participation qui leur sont propres (modes plutôt complets : processus délibératifs directs ou par le biais de représentants, réalisation d'actions concrètes)¹⁴. Le concours des propriétés collectives présente donc un bouquet d'avantages pour un territoire et ses habitants, ayants droit aux communaux ou non.

Par ses caractéristiques et les interactions sociales qu'elle suscite, la propriété collective est à la croisée d'enjeux majeurs : savoir-faire et connaissance du territoire, autonomie d'action, horizontalité, participation (sans parler du « capital » que constituent ses ressources naturelles). L'action des communautés liées aux propriétés collectives a même parfois vocation à faire partie de la « grappe » des initiatives ou mesures à articuler pour former une politique publique¹⁵. Or c'est tout l'inverse qui se produit puisque le législateur français a choisi la voie de l'extinction des sections de commune avec la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune. Les groupes sociaux membres de propriétés collectives ne se retrouvent dès lors plus toujours dans les politiques de l'État ou des collectivités territoriales, au risque d'accroître les réactions de rejet contre ces pouvoirs publics quand ils persistent à ne pas prendre en considération des droits d'usage pourtant dérisoires à l'échelle nationale. Cela explique en grande partie la multiplication des conflits sur fond d'attribution de terres, de coupes de bois, de droits de chasse, de ventes ou transferts des biens des sections, de divergence quant à la manière de valoriser les biens (approche marchande ou non marchande), chacun se sentant à la fois gardien et meneur d'actions d'intérêt général.

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

15 J. CHEVALLIER, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA*, 20 avril 1992, p. 120. Voir aussi M. GRAWITZ, J. LECA, (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4 « Les politiques publiques », PUF, 1985, 558 p.

B. Étendre les formes d'action en faveur de l'intérêt général

Il ne s'agit pas ici de revenir sur la notion d'intérêt général¹⁶ en « suspension »¹⁷ dans le droit administratif sauf à rappeler qu'elle détermine à la fois la finalité de l'action publique et fonde sa légitimité sans qu'aucun texte tant législatif que constitutionnel ne la définisse avec précision¹⁸. C'est un construit, parfois un récit, établi en vue de satisfaire les besoins de la population et que le juge administratif est amené à préciser ou à reconnaître¹⁹. Surtout, elle est évolutive. Au fil du temps des besoins n'apparaissent plus comme indispensables alors que d'autres naissent²⁰, ce qui permet d'ajuster la notion d'intérêt général aux nouveaux besoins sociaux.

Le fait que des groupes d'habitants, parfois de petite taille (habitants du hameau de..., membres de la section de commune de...) puissent être reconnus comme menant des missions d'intérêt général, voire de les déterminer, entre en contradiction avec la tradition juridique française qui impose que l'intérêt général soit défini par l'administration. Toutefois, cette contradiction n'est qu'apparente, car la plupart des communaux sont entrés dans l'orbite publique : les sections de commune sont par exemple des personnes morales de droit public *sui generis*. Elles poursuivent par définition une mission d'intérêt général. Quoi qu'il en soit, la démarche d'inclusion dans l'action publique ou para-publique de certains groupes d'habitants suscite de la part de l'administration une certaine méfiance, car persiste la crainte de voir perdurer ou émerger des pouvoirs locaux concurrents ou la crainte de l'éparpillement des moyens. Par ailleurs, certains auteurs mettent en avant le risque d'effritement de la société que représente l'atomisation des représentations de l'intérêt général²¹. Cependant, de la même manière qu'est excessive la critique

16 Il ne s'agit pas non plus ici de distinguer la notion d'intérêt général de celles d'intérêt ou de l'utilité publics. L'utilité publique « C'est l'intérêt général en situation » : J. CAILLOSSE, *L'intérêt général, la croissance et les avatars du droit administratif des biens*, thèse, Université de Rennes, 1978, t. 1, p. 19.

17 Sur cette notion maintes fois discutée v. notamment D. LINOTTE, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, thèse, Bordeaux I, 1975, 451 p.

18 Nous prenons l'intérêt général comme un instrument politique et idéologique légitimant l'action des acteurs habilités à s'en prévaloir : J. CHEVALLIER, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », dans *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, CURAPP, Paris, PUF, 1979, vol. 2, p. 28. – Égal. M.-P. DESWARTE, « Intérêt général, bien commun », *RDP*, 1988, p. 1289-1313. – F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, Coll. Politique comparée, 1986, 246 p.

19 Par exemple : « Cette initiative répond dans cette ville et pour la période envisagée à un besoin de la population, et par suite à un intérêt public local » : CE, Sect., 12 juin 1959, *Synd. des exploitants de Cinématographie de l'Oranie*, *Rec.* p.363, *D.* 1960, J., p.402, note Robert, *AJDA*, 1960, II, p.36 concl. Mayras.

20 Il en fut notamment ainsi pour le domaine social et les loisirs, la protection de l'environnement, le contrôle de l'économie, la création d'emplois, etc. V., Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public 1999, EDCE n° 50, La documentation Française, 449 p. – D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, LGDJ, coll. Bibl. droit public n° 125, 1977, p. 22.

21 « Risque de renforcer l'« archipelisation » d'une société devenue incapable de partager les mêmes valeurs » : B. GRIMONPREZ, « Usages agricoles de l'eau : l'apologie juridique des communs », *Droit rural*, n° 487, nov. 2020, étude 32. – F. ROBBE, « Les biens communs contre

comme quoi la propriété privée exclusive est malfaisante pour appréhender les enjeux sociaux et environnementaux actuels, est réductrice celle qui consiste à dire que seul l'État et les collectivités publiques « apparentes » sont aujourd'hui en capacité de définir démocratiquement l'intérêt général²². Par ailleurs, le fait communautaire rural, qui traduit diversement « l'héritage paysan »²³ est aussi porteur des valeurs positives véhiculées par les propriétés collectives et issues de l'équilibre trouvé entre intérêts privés et collectifs. Cela étant, pour ne pas passer de la communauté au communautarisme, il serait souhaitable de faire une place à toutes les catégories de propriétés collectives au sein d'une politique nationale offrant un cadre unitaire à la logique de concours des groupes humains à des actions d'intérêt général.

Les risques évoqués n'ont en réalité rien de nouveau²⁴. Ils avaient déjà été mis en avant au moment des débats parlementaires devant les lois de décentralisation de 1982-1983, car la promotion des politiques publiques locales exigeait d'accepter que la notion d'intérêt général soit aussi définie de manière relativement autonome par les collectivités décentralisées²⁵. Or, les garde-fous posés par les lois de la République et le contrôle du juge administratif ont largement dissipé ces craintes, d'autant que l'État peut faire prévaloir l'intérêt national sur les intérêts locaux en cas de conflit. Le législateur peut procéder à des « réserves

le bien commun», dans H. BOSSE-PLATIÈRE, J.-B. MILLARD (dir.), *Les biens communs en agriculture, tragédie ou apologie?*, LexisNexis, 2020, p. 134.

- 22 Par ailleurs, dans la théorie de l'économiste E. Ostrom le déploiement des « communs » (selon certaines situations et tailles) n'obère pas la liberté des individus (not. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990). V. – P. DARDOT, Ch. LAVAL, *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle*, La découverte, 2014, chap. 4. – G. CHOUQUER, *Le foncier. Entre propriété et expertise*, Presses de l'École des Mines, 2019, p. 69.
- 23 P. COUTURIER, « L'héritage paysan à l'épreuve de la modernité: terres communes et communauté rurales dans les montagnes d'Europe occidentale », dans P. CHARBONNIER, P. COUTURIER, A. FOLLAIN, P. FOURNIER (dir.), *Espaces collectifs et d'utilisation collective dans les campagnes: nouvelles approches, XI^e-XXI^e siècle*, Presses Univ. Blaise Pascal, 2007, p. 357-373.
- 24 Ces représentations et délégations de l'intérêt général s'étaient déjà démultipliées lorsque la décentralisation conforta ou fit émerger de nouvelles entités publiques (intérêt communal, intercommunal, départemental, etc.). V. M.-C. ROUAULT, *L'intérêt communal*, PU Lille, 1991, 444 p.
- 25 V. Rapport n° 16 du Sénat (session ordinaire de 1982-1983) sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, p. 28. Ces craintes étaient déjà de mise à la fin du XIX^e siècle avec le développement du socialisme municipal puis, au début XX^e, de l'économie mixte. Le juge administratif s'est employé à vérifier le but d'intérêt général sous-tendant les projets des collectivités publiques: création de services médicaux, de campings, de commerces alimentaires, d'équipements divers, etc. V. J.-F. JOYE, *L'action économique territoriale. Outils juridiques et logiques d'acteurs*, L'Harmattan, 2002, 496 p. – J.-C. NEMERY, « L'interventionnisme économique », dans G. DARCY, J. MOREAU (dir.), *La libre administration des collectivités locales*, PU Aix Marseille, Economica, 1984, p. 139-162. – J.-J. BIENVENU L. RICHER, « Le socialisme municipal a-t-il existé? », *Revue hist. de droit fr. et étranger*, 1984, p. 205-223.

d'intérêt général » au profit de l'État ou d'autres entités²⁶ ou établir une hiérarchie des intérêts dans des domaines déterminés²⁷. L'étape de décentralisation enclenchée dans les années 1980 n'a pas bouleversé notre système juridique et sa maturité permet d'entrevoir d'autres formes d'action locale²⁸. En revanche, elle a accentué l'un des changements majeurs intervenus depuis l'avènement du Code civil, à savoir la forme de la régulation politique et juridique de la société. Cette régulation s'opère moins « par le haut » selon des dispositifs élaborés et mis en œuvre par « l'État surplombant »²⁹, bien que la domination de ce dernier puisse persister sous des formes en apparence moins autoritaires. Cela conduit à une multiplication des méthodes et procédés juridiques d'actions afin d'atteindre les buts politiques (procédures d'association ou de participation du public à la définition ou la mise en œuvre des projets, de contractualisation, de coordination d'acteurs, de recours au droit souple³⁰). Au niveau territorial, l'État apparaît plus souvent partenaire des territoires locaux (quoique la gestion de la pandémie en 2020-2021 ait montré la persistance de réflexes autoritaires et centralisés). Ce partenariat prévaut aussi entre différents niveaux de collectivités territoriales. En d'autres termes, l'administration agit de manière moins verticale – et plus « managériale »³¹ – et une demande d'initiative tant des élus locaux que des citoyens s'exprime régulièrement. Le droit accompagnant cette mutation est souvent décrit comme étant à la fois contraint et secrété par un phénomène de « territorialisation ». Celui-ci conduit à l'édiction de mesures particulières pour mener l'action territoriale et donc à assumer des exceptions au principe d'égalité³². Poursuivre la différenciation et la diversification

26 J.-M. PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D.*, Chron., 1998, p. 327-333.

27 Comme ce fut fait en matière d'interventions économiques locales lors de la réforme de 1982-1983 : art. L. 2251-1 du CGCT. En urbanisme, des « projets d'intérêt général » peuvent être arrêtés par les préfets et ainsi primer tout autre projet au plan local (c. urb., art. L. 102-1 et s.).

28 *Décentralisation : l'âge de raison*, Rapport du groupe « Décentralisation : bilan et perspectives », présidée par M. Buron, Commissariat général du Plan, Paris, Le Moniteur, La documentation Française, 1993, 144 p. – Conseil d'État, *Décentralisation et ordre juridique*, EDCE, rapport 1993, n° 45, La documentation Française, 1994, p. 24.

29 J. COMMAILLE, « Code civil et nouveaux Codes sociaux », *Le Code civil. 1804-2004, Livre du bicentenaire*, Paris, Dalloz, Litec, 2004, p. 66 (p. 59-76). V. aussi J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, Droit et société, 2017, 5^e éd., 328 p.

30 V. par ex. Conseil d'État, *Le droit souple*, Étude annuelle 2013, EDCE, La documentation Française, 297 p.

31 J.-F. JOYE, « Manager la participation du public : la marque d'un management territorial moderne ? L'exemple des politiques de développement de l'habitat participatif », *Horizons Publics*, avril 2021 (en ligne).

32 J.-B. AUBY, « Réflexions sur la territorialisation du droit », *Mélanges en l'honneur de J.-C. DOUENCE, La profondeur du droit*, Dalloz, 2006, p. 1-15. Néanmoins, on peut rappeler que la territorialisation n'a pas toujours été entendue au sens de différenciation. Historiquement, ce fut même une stratégie nationale destinée à unifier le territoire, l'État voulant mettre au pas les autres formes de pouvoirs : A. FAURE, E. NÉGRIER, « Territoire/Territorialisation/Territorialité », dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 5^e éd. 2019.

des entités susceptibles de mener des actions d'intérêt général au plan territorial ne semble donc pas incongru³³.

Mises sous pression par le centralisme étatique, les propriétés collectives n'ont pas disparu³⁴. Dans une République dont l'organisation est décentralisée, ce que précise la Constitution française depuis 2002, il est possible de les traiter avec plus de bienveillance.

II. Pistes pour une politique territoriale plus inclusive: placer les communaux à la bonne échelle partenariale

Les initiatives du législateur ayant pour objet l'amélioration du cadre de vie rural au moyen de dispositifs suscités par les territoires eux-mêmes sont peu nombreuses. Parmi les plus marquantes, il y a plus de trente ans, la politique des « pays »³⁵ promut le développement local et des services à la population à partir de l'espace vécu en s'appuyant sur son identité et sa singularité³⁶. On proposait de nouveaux modes d'association des populations à la définition des projets (charte de territoire, conseil de développement), sans créer ni entités ni circonscriptions administratives nouvelles. Mais cette politique, supprimée en 2014³⁷, ne concerna pas véritablement l'usage foncier et il fallait toujours faire allégeance aux financeurs habituels pour mettre en œuvre des actions (par la signature de contrats avec l'État, le département ou la région). Rien de significatif n'a été proposé depuis³⁸, ce qui nous amène à formuler quelques pistes pour susciter la coopération intra-communale: rendre davantage visibles les propriétés collectives au plan institutionnel (A), appliquer le principe de subsidiarité horizontale (B), et, en lien, adapter certains outils juridiques à la mise en œuvre de nouveaux partenariats (C).

A. Enjeu de visibilité: les instances de participation et de représentation des ayants droit aux communaux

Les propriétés collectives foncières n'apparaissent pas, ou pratiquement pas, dans les scénarios politiques territoriaux. En particulier, elles n'ont pas de

33 Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité*, EDCE, La Documentation française, 1996, 245 p. – R. ALLEMAND, N. DANTONEL-COR, *La différenciation territoriale, L'adaptation du droit à la diversité des territoires: réalités et perspectives*, L'Harmattan, GRALE, 2020, 278 p.

34 V. dans cet ouvrage l'étude de Cl. Cuvelier « Pluralisme juridique et communaux ».

35 V. article 22 à 24 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999. – V. circulaire du 21 avril 1995, Intérieur et aménagement du territoire, relative à la mise en place d'une organisation du territoire fondée sur la notion de pays, *Mon. TPB*, 19 mai 1995, p. 337. – P.-A. PEYVEL, « La notion de « pays », *Rev. adm.*, n° 177, 1997, p. 133.

36 G. BENKO, « Développement local. À la recherche du sens perdu », *Pouvoirs locaux*, n° 34, 1997, p. 40-45. – M. THEVENIANT-MULLER, *Le développement local. Une réponse à la mondialisation*, Éd. Desclée de Brouwer, 1999, 191 p.

37 V. H. PAULIAT, « Le pays est mort... vive le pôle d'équilibre territorial et rural! », *JCP A* 2014, n° 8, 2051.

38 Mentionnons tout de même la politique des pôles d'excellence rurale, mais elle était d'abord destinée à soutenir des projets créateurs d'emplois (décret n° 2006-429 du 12 avril 2006).

représentants siégeant dans les conseils d'organismes susceptibles de prendre des décisions pouvant avoir des conséquences sur leur patrimoine. Elles n'ont de représentants nulle part à quelques exceptions près, comme dans certaines instances de la gouvernance pastorale (par exemple, au sein des associations foncières pastorales³⁹). Il n'est pas non plus fait obligation par le Code de l'urbanisme de les consulter lors de l'élaboration des plans d'urbanisme locaux. Ne pas avoir « droit au chapitre » entretient leur invisibilité, comme si un territoire ignorait une part de ses propres données⁴⁰.

Cette situation concerne particulièrement les sections de commune dès lors que la loi du 27 mai 2013 a restreint les possibilités de constituer leur commission syndicale et donc de disposer d'un organe décisionnel propre. Or, l'une des conséquences de cette politique, non mesurée, est d'assécher encore davantage la vie démocratique locale, les décisions des ayants droit étant confisquées au profit du conseil municipal, lequel exerce les compétences de gestion au nom de la section. Le législateur a aussi par la même occasion réduit l'hypothèse que les affaires financières des sections soient retracées dans un budget annexe de celui de la commune, remplaçant cette exigence par la production d'un simple « état spécial » par section (peu pratiqué malgré l'obligation légale, ce qui accentue l'invisibilité des sections⁴¹). S'instaure ainsi une spirale du déclin des sections qui alimente autant les comportements individualistes – accaparement des terres par exemple – que les velléités de « municipalisation » de leurs biens⁴².

Pourtant, une demande d'association des populations à certaines décisions politiques subsiste en milieu rural. Elle relaie un besoin qui n'est pas moins légitime à l'échelle d'un hameau de cinq familles que d'une agglomération⁴³. Ce besoin subsiste à tel point que les ayants droit aux biens des sections de commune cherchent à compenser la difficulté à s'impliquer directement pour agir par la création de personnes morales distinctes de la section (il s'agit généralement de relais sous la forme d'associations « loi 1901 » créées pour l'entretien du patrimoine culturel, outre la défense des sections)⁴⁴. Ce besoin a même été exprimé dans le « grand débat public » lors de la crise des « Gilets Jaunes » de 2019, crise largement

39 L'adhésion à l'AFP ne prive pas les propriétaires de leurs biens. Sur le sujet v. J.-F. JOYE, J.-Cl. *Propriétés publiques*, Fasc. 34-30, « Biens de sections de commune », 2020, n°99 et 100. – L. BARTHE et C. EYCHENNE, « Les associations foncières pastorales : un dispositif de gouvernance concrète du foncier dans les territoires de montagne », *EchoGéo* (en ligne), 43, 2018.

40 De manière générale sur les interactions ressources-pouvoirs locaux : v. S. LAMBELET et G. PFLIEGER, « Les ressources du pouvoir urbain » (en ligne), *Métropoles*, 18-2016. – C. HALPEN, P. LASCOUMES, LE GALES, dir. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, Paris 2014. – P. KNOEPFEL, *Les ressources de l'action publique, Une nouvelle lecture du pouvoir*, Seismo, 2018, 324 p.

41 V. article L. 2412-1 du CGCT et dans cet ouvrage l'analyse de J.-L. Albert.

42 V. enquête 'Comon', annexe 1 de cet ouvrage.

43 Et pourtant dans les grandes agglomérations existent des conseils de quartiers : CGCT. art. L. 2143-1.

44 V. *supra* dans cet ouvrage, l'étude sur le profil juridique contemporain des communaux.

impulsée par un monde rural en difficulté et vis-à-vis duquel l'État donne le sentiment de jouer de moins en moins sa fonction de protection⁴⁵.

Une piste de réforme serait de revenir à l'esprit des dispositions antérieures à la loi du 9 janvier 1985 qui permettaient de convoquer et de constituer une commission syndicale ponctuellement au gré des sujets concernant la section de commune. Il s'agirait de rétablir de manière souple et réactive le partenariat nécessaire entre acteurs d'un même territoire, sans alourdir le « mille-feuille » administratif, tout en donnant de l'intérêt à la fraction humaine de la commune reliée aux biens par les droits d'usage collectifs. Pour prendre en compte les intérêts des sections au sein des conseils municipaux, on peut aussi imaginer que des conseillers municipaux soient aussi des conseillers sectionaux, de la même manière que des conseillers communautaires représentent officiellement les communes au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale.

En attendant, l'on continue de ne pas considérer en France les modes de participation existants au sein des communautés usagères bien qu'ils permettent à moindres frais (puisque ces entités existent) de (re)politiser et (re)impliquer les individus dans certaines affaires locales à l'échelle de leur territoire de vie. D'une part, paradoxalement, le législateur reconnaît le besoin de participation puisqu'il a rendu possible depuis 2019 la création d'un « conseil consultatif » dans les communes de moins de 3 500 habitants. Chaque bourg, hameau ou groupement de hameaux peut être doté d'un tel conseil par le conseil municipal, sur demande de ses habitants (le conseil municipal n'a pas l'obligation de le créer)⁴⁶. Ce conseil peut être saisi par le maire sur toute question et il est informé de toute décision concernant la partie du territoire communal qu'il couvre. Il peut donc être saisi des affaires relatives aux propriétés collectives, *a fortiori* celles des sections de commune même s'il ne rend que des avis simples. D'autre part, des rapports sans lendemain envisagent de nouveaux mécanismes de démocratie participative pour co-construire les politiques de territoire en passant à côté des systèmes fonciers collectifs⁴⁷.

B. Appliquer le principe de subsidiarité horizontale

Le principe de subsidiarité horizontale est une déclinaison du principe de subsidiarité, qui veut que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon

45 En Auvergne, les membres des sections de commune ont tenté de faire entendre leur voix lors de débats qu'ils ont organisés sous l'égide de l'AFASC, une association de défense des sections (par exemple, au Chambon-sur-Dolore en Puy-de-Dôme le 23 février 2019 ou à Beynat, en Corrèze, le 18 juill. 2019) ou de certaines sections (Mas Vendran, à Saint-Alban-en-Montagne en Ardèche, mai 2019).

46 « Le conseil municipal, après avoir consulté les habitants selon les modalités qu'il détermine, en fixe alors la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement » : CGCT, art. 2143-4 (art. 40 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique).

47 V. *Fractures et transitions : réconcilier la France*, CESE, 2019.

générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens»⁴⁸. Il peut aussi être perçu comme une forme d'externalisation de l'action publique⁴⁹, phénomène qui s'étend à de nombreuses activités administratives, notamment en matière environnementale⁵⁰. Le principe de subsidiarité horizontale n'est pas explicite en droit français même s'il affleure dans quelques arrêts du Conseil d'État⁵¹ et s'il a déjà été mis en pratique dans certains domaines de l'action publique locale comme en matière de coopération transfrontalière ou d'aménagement (par exemple avec les associations syndicales de propriétaires, qui sont de longue date des relais ou des appuis de l'action publique, en particulier pour la gestion d'ouvrages)⁵². En revanche, l'Italie a inscrit le principe dans sa Constitution en 2001⁵³. Il permet aux autorités publiques de laisser se dérouler des activités d'utilité collective dont l'idée vient des habitants eux-mêmes⁵⁴. C'est une alliance basée sur la confiance et la mise en commun de ressources et des compétences publiques et privées. Comme le rappelle Elio Casetta: «les citoyens s'organisent et offrent

48 Art. 4 al. 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe, le 15 octobre 1985 (art. 4). V. J.-C. DOUENCE, «Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local», dans Caisse des dépôts, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?*, Éd. de l'aube, 1999, p.336. À noter qu'une autre formulation du principe de subsidiarité est exprimée à l'article 5 point 3 du Traité sur l'Union européenne.

49 Selon une approche large: «il y aurait externalisation dès qu'une personne juridique fait appel à une autre pour assurer certaines missions»: Ph. YOLKA, «Sur l'externalisation en matière administrative», *JCP A*, n° 17, 30 avril 2012, p.2130. V. égal. L. Vanier pour qui l'externalisation désigne le «contrat par lequel une entité administrative charge un tiers non subordonné de réaliser une activité dans le but d'obtenir une contribution à son idée d'œuvre»: *L'externalisation en matière administrative. Essai sur la transposition d'un concept*, thèse, Université De Grenoble, 2016, p. 471, § 775.

50 P. BENEZECH-SARRON, *La protection contractuelle des sols. Contribution à l'étude des contrats affectant la propriété foncière à la protection de l'environnement*, Univ. Savoie Mont Blanc, 2021, 648p.

51 V. par exemple les perspectives d'une «3^e voie de gestion des activités d'intérêt général» à partir d'initiatives à but non lucratif et selon une autonomie laissée par la collectivité publique v. CE, Avis, 18 mai 2004, *Cinémathèque française*, n° 370169, *EDCE* 2005, p. 185, *BJCP*, 2005/40, 213, obs. Maugue. - CE, Sect. 6 avril 2007, *Cne d'Aix en Provence*, n° 284736, *Rec.* p. 155, *BJCP* 2007/53, p.283, concl. Séners: v. N. PERLO, «Le principe de subsidiarité horizontale: un renouvellement de la relation entre l'administration et les citoyens, Étude comparée franco-italienne», *Revue internationale de droit comparé*, n° 3, 2014, p. 983-1000.

52 Ph. YOLKA, «Des personnes et des choses. Notule introductive sur les associations syndicales de propriétaires», *Droit et ville*, n° 1, 2021.

53 L'Italie promeut depuis plus longtemps encore la subsidiarité au sens vertical (distribution de compétences entre le centre administratif et la périphérie, entre le haut et le bas). V. art. 5 et 118 al. 1 et 2 de la Constitution italienne.

54 Art. 118 al. 4: «L'État, les Régions, les Villes métropolitaines, les Provinces et les Communes encouragent l'initiative autonome des citoyens, agissant individuellement ou en tant que membres d'une association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité»: L. const. n° 3 du 18 oct. 2001 (le principe de subsidiarité avait rang législatif auparavant: loi n° 59 du 15 mars 1997 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»).

leurs services, tandis que la puissance publique reste ‘en retrait’⁵⁵. Celle-ci exerce ainsi ses fonctions par « procuration » à travers celle de groupes sociaux considérés comme avisés et aptes à co-administrer le territoire ou à agir en complément d’autres acteurs (administration partagée). On estime que ce qui peut être mieux géré par les habitants, ou aussi bien, doit rester à ce niveau plutôt qu’être pris en charge par les services administratifs de la ville selon un mode d’action classique. Le Conseil d’État italien, dans un avis du 25 août 2003 n° 1440 a prolongé les avancées constitutionnelles (et rendu encore plus crédible l’invitation des citoyens à agir) en évoquant la notion de « citoyenneté sociétaria » qui se démarque de la citoyenneté participative, en ce qu’elle promet une posture plus responsable du citoyen puisqu’il est censé être co-acteur de la gestion des biens ou des fonctions urbaines. Concrètement, la collectivité publique décide de donner effet aux projets portés par les citoyens en se bornant à fixer un cadre d’action (en dotant parfois les projets d’un accompagnement technique et/ou financier) sur un mode paritaire. Le principe est suffisamment souple pour laisser un espace de créativité à des parties prenantes qui ne sont pas placées en situation de subordination ou de pure exécution pour répondre à une commande publique. Ainsi, Naples et Bologne ont, par exemple, adopté un règlement administratif sur la collaboration entre les citoyens et la ville pour l’entretien et la gestion de ce que l’on peut désigner comme des « communs urbains » (lieux culturels, lieux d’habitation...)⁵⁶.

L’application du principe de subsidiarité horizontale peut évidemment concerner les propriétés collectives. À ce titre, toujours en Italie, où les réflexions sur les biens communs sont riches et anciennes⁵⁷, la loi n° 168 du 20 novembre 2017 « Norme in materia di domini collettivi », a reconnu, après la Cour constitutionnelle italienne, l’utilité des propriétés collectives⁵⁸ pour, par exemple, l’entretien des

55 Traduit par nous: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 14^e éd., Giuffrè Editore 2012, p. 65-66.

56 Par exemple, Naples accède à certaines conditions à la demande d’autogestion par les habitants d’immeubles délaissés lui appartenant. La ville fixe le cadre impartial destiné à garantir la jouissance collective. V. B. CELATI, « Le « modèle italien »: des biens communs entre administration partagée, démocratie participative et pratiques d’auto-gestion », *Horizons publics*, n° 12-2019, p. 62-67. – S. RANOCCHIARI, C. MAGER, « Bologne et Naples au prisme des biens communs: pluralité et exemplarité de projets de gestion « commune » de l’urbain », *Développement durable et territoires* (en ligne), vol. 10, n° 1, avril 2019.

57 P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milan, Giuffrè, 1977, 392 p. V. aussi les travaux de la commission « Rodotà » placée en 2007 auprès du ministre de la justice afin de proposer une réforme du livre III du Code civil italien relatif aux biens – U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (dir.), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Académie nationale Lincei, Scienze e Lettere editore commerciale, 2010, 491 p. – V. également « L’Italie des biens communs », *Tracés*, hors-série, 16-2016. – P. CACCIARI, N. CARESTIATO, D. PASSERI (a cura di), *Viaggio nell’Italia dei beni comuni. Rassegna di gestioni condivise*, Marotta & Cafiero Editori, 2012, 256 p.

58 Toutes les formes sont envisagées, publiques ou privées; elles portent d’ailleurs des noms variés: amministrazione condivisa, amministrazione separate dei beni di uso civico, associazioni fondiarie, cooperative di comunità...

paysages et la gestion forestière⁵⁹. L'article 2 de la loi n° 168 de 2017 dispose que la République italienne protège et valorise les biens de jouissance collective « en tant que : a) éléments fondamentaux pour la vie et le développement des collectivités locales, b) instruments primaires de conservation et valorisation du patrimoine naturel national, c) composantes stables du système environnemental, d) bases territoriales d'institutions historiques pour la sauvegarde du patrimoine culturel et naturel, e) éléments structurants du paysage agro-sylvo-pastoral national, f) source de ressources renouvelables à valoriser et à utiliser au bénéfice de la collectivité des ayants droit »⁶⁰. La loi nationale reconnaît ainsi la fonction sociale des propriétés collectives et ouvre la voie à leur néo-reconnaissance dans chaque région italienne. Cette reconnaissance reste toutefois délicate, car les communautés gérant des propriétés collectives connaissent, comme en France, des fortunes diverses. Elles sont souvent observées avec distance par les acteurs que sont la commune ou la région, du fait de leur revendication à mener certaines actions de développement local. Elles doivent sans cesse montrer l'intérêt de leurs actions et en somme se justifier. Néanmoins, beaucoup d'initiatives sont aujourd'hui mises en avant dans une optique d'économie solidaire ou d'écologie⁶¹.

La mise en œuvre de la subsidiarité horizontale peut faire l'objet de lois régionales. Tel est le cas en Région autonome de la Vallée d'Aoste, où est débattu un projet de loi destiné à relancer les propriétés collectives (notamment les « consortheries »)⁶². D'une part, le projet laisse les systèmes collectifs libres de s'organiser comme ils l'entendent et l'administration n'entend pas leur imposer un modèle particulier de gouvernance avant d'envisager tout partenariat, dès lors que leur action s'inscrit dans le cadre légal. Cela permet d'établir un cadre souple et peu bureaucratique. D'autre part, il conforte l'inaliénabilité, l'indivisibilité et l'imprescriptibilité des biens de la consortherie en tant qu'éléments irremplaçables de l'écosystème alpin et richesse de toute la communauté valdôtaine. Il définit enfin les conditions à remplir pour que les biens collectifs puissent être utilisés à des fins autres que l'activité agro-sylvo-pastorale, de manière à permettre à la consortherie d'exercer des activités complémentaires et accessoires à ses missions historiques, dans la mesure où celles-ci resteraient étroitement liées au territoire

59 Pour une vue d'ensemble des textes nationaux et régionaux et des décisions juridictionnelles en la matière v. F. MARINELLI, M.-C. CERVALE (a cura di), *Codice degli usi civici e dei domini collettivi*, Pacini Giuridica ed., 2019, 288 p. et se reporter dans cet ouvrage à la partie II C.

60 Traduit par nous. V. A. CROSETTI, « Nuove prospettive per i domini collettivi », *Diritto e processo amministrativo*, 2-2020, p. 323-363. — G. PAGLIARI, « Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n° 168 », *Il diritto dell'economia*, 1-2019, p. 11-41.

61 Construction d'usines hydro-électriques, administration de réserves biologiques (sur des terres délaissées qui deviennent de fait des aires naturelles protégées), rénovation et mise en valeur du patrimoine local, organisation de visites et d'ateliers avec les écoles sur les savoir-faire locaux (not. les techniques sylvicoles), relance de certaines cultures disparues, création de jardins publics, de lieux de pêche, d'espaces de camping, etc. V. dans cet ouvrage les exemples italiens en partie II C.

62 Lire sur le projet de loi: R. LOUVIN, N. P. ALESSI, « Un nouveau souffle pour les consortheries », *RGA*, n° 109-1, 2021.

(tourisme, culture, production d'énergies renouvelables, commercialisation des produits du terroir, etc.). Il s'agit de rendre les fonctions des propriétés collectives plus compatibles avec les besoins socio-économiques modernes, notamment dans le but de concourir à la politique de repeuplement des vallées.

C. Mettre en œuvre le partenariat : adapter les outils juridiques

Afin d'inscrire les propriétés collectives dans un partenariat intra-communal (ou plus largement intra-territorial), il serait utile d'adapter le droit en vigueur pour lui donner l'envergure nécessaire. Un « droit administratif des communs »⁶³ peut reposer sur des dispositifs juridiques assez classiques, comme le recours à de nouveaux contrats administratifs. C'est la solution la plus simple pour traduire en engagements (actions à mener, subventions...) la négociation collective de l'intérêt général⁶⁴ et sceller des pactes de collaboration « public-communs ». On devra cependant prendre garde au fait que derrière l'apparente recherche de consensus des contrats territoriaux se niche souvent un moyen pour l'administration de diriger l'action du partenaire, notamment celui dont les ressources financières sont faibles⁶⁵. Il serait également nécessaire de clarifier la zone de contact de ces partenariats avec les règles de la commande publique (même si *a priori* l'administration agréerait une entité à agir sans avoir exprimé de besoin au départ). Il pourrait aussi être question d'édicter des règlements d'administration partagée⁶⁶. Enfin, il apparaît aujourd'hui souhaitable de créer un véritable statut de collaborateur occasionnel du service public qui mette à distance la logique autoritaire que l'administration peut parfois déployer vis-à-vis de ses interlocuteurs et repose sur un régime de responsabilité équilibré⁶⁷. Ces réflexions peuvent de surcroît intéresser non seulement les communes, mais aussi les établissements publics de coopération intercommunale, les parcs (nationaux ou naturels régionaux), sans oublier l'Office National des Forêts⁶⁸.

Conclusion

Les propriétés collectives en place ne sont pas toutes au même niveau pour faire face aux enjeux territoriaux. Certaines vont rester fidèles à leur histoire (parce que toujours marquées par les pratiques agricoles), d'autres s'ouvrent à des usages nouveaux. Certaines sont des « passagers clandestins » du territoire (actives, mais

63 O. JASPART, « Vers un droit administratif des biens communs? », *Horizons Publics*, 2019, n° 11, p. 42. – Ph. YOLKA, « Sur le droit administratif des communs », *Tribune, Droit de la voirie, Revue de la propriété publique*, 2020, n° 217, p. 3.

64 Conseil d'État, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, EDCE, La documentation Française, 2008, p. 18.

65 J.-F. BRISSON, « Décentralisation et contractualisation », *AJDA*, 2019, 2435.

66 V. règlements pour la gestion partagée des biens communs urbains : v. *supra* note 56.

67 Il trouverait du reste à s'appliquer à de nombreux secteurs, et donc pas seulement aux questions foncières rurales (santé, ordre public...): E. FRAYSSE, « Le collaborateur occasionnel du service public, catégorie d'avenir du droit administratif », *RDP*, 2020, p. 915-942.

68 Sur les relations avec l'ONF v. dans cet ouvrage l'étude de C. CHAMARD-HEIM.

invisibles des autres acteurs), d'autres des entités léthargiques ou inactives, sinon « fantômes » (communaux non gérés ou en déshérence)⁶⁹. En ce cas, les propriétés collectives et les communautés liées ne sont plus en capacité de jouer le rôle collaboratif évoqué ici. Les mutations les ayant affectées ont rompu la logique des alliances territoriales qui prévalaient auparavant, quoique la mémoire collective se souvienne de systèmes qui fonctionnaient utilement et puisse prédisposer les habitants à adhérer à de nouvelles initiatives pour l'usage partagé des biens. En revanche, certaines propriétés collectives, en raison de leur forte « position foncière », et donc politique, sont bien considérées par les municipalités. Elles sont parfois en situation de « quasi commune » au sens où elles jouent un rôle majeur par leur contribution à l'intérêt général local en menant des actions consensuelles ou en mettant à disposition leurs équipements. Lorsqu'elles génèrent des revenus (droits de chasse, locations, ventes de bois, etc.), ceux-ci peuvent être affectés à des œuvres utiles (réfection de routes, création de pistes forestières, rénovation de gîtes ou logements, mécénat, etc.). Les communes choisissent alors de tirer parti de l'existence sur leur territoire de ces partenaires aux biens et aux revenus parfois plus importants que les leurs. La bonne entente consolide les intérêts des uns comme des autres. Ainsi, la subsidiarité horizontale s'applique déjà par endroits sauf qu'elle est dans une zone juridique grise ou floue, de laquelle il conviendrait de sortir en offrant à la coopération qu'elle implique un véritable statut. Adapter le cadre législatif voir constitutionnel français serait aussi une manière pour le législateur de ne plus apparaître insensible aux enjeux entourant les communs⁷⁰. Celui-ci pourrait dans un premier temps élargir l'espace des expérimentations, pourtant promues en droit français, mais peu nombreuses, tandis que nous tenons avec les propriétés collectives un champ remarquable de possibilités⁷¹.

Ainsi apparaîtraient les habits neufs d'une administration ouverte sur le champ social, qui accepte de faire autrement, voir sans elle⁷² et sans toujours décréter *a priori* ce qui est d'intérêt général ou ce qui ne l'est pas, quelle forme juridique est bonne, laquelle ne l'est pas. Mais cela ne va pas toujours de soi pour celle-ci, qu'elle soit déconcentrée ou décentralisée. C'est une constante de l'histoire à laquelle les communaux sont rompus et qui pèse sur le processus d'évolution de leur fonctionnement et donc sur leur perpétuation⁷³. Actuellement, c'est tout

69 V. 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, n° spécial.

70 Comme en Italie, on l'a vu, mais aussi en Écosse ou en Angleterre: v. dans cet ouvrage les exemples en partie II C.

71 V. Conseil d'État, *Les expérimentations: comment innover dans la conduite des politiques publiques?*, La documentation Française, 2019, 149 p. – Un projet de loi organique ambitionne de simplifier le recours aux expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'article 72 al. 4 de la Constitution (Sénat, Rapport n° 82, M. Darnaux et F. Gatel, 28 oct. 2020).

72 M. ABÈLÈS, *Penser au-delà de l'État*, Paris, Belin, 2014, 112 p.

73 Des périodes de tension émergent souvent des solutions inscrites au sein d'accords « administratifs » et de coopération territoriale: B. PALMERO, « Usages et autorité du pâturage sur les montagnes liguro-piémontaises (XV^e-XX^e siècle) », dans S. BERTHIER-FOGLAR, F. BERTRANDY (dir.), *La montagne: pouvoirs et conflits de l'Antiquité au XXI^e siècle*, Université

simplement une nouvelle phase de négociation de leur place sur le territoire qui se joue. En prenant en charge des actions desquelles peuvent se détourner d'autres acteurs territoriaux (parce que peu d'emplois ou de fiscalité sont en jeu), les intentions des communautés liées aux propriétés collectives sont complémentaires des politiques de développement local et assurément éloignées de la compétition dans lesquelles villes et métropoles sont excessivement tombées⁷⁴. Valoriser l'intelligence des organisations rurales, c'est faire de ce capital un atout.

de Savoie, LLS coll. Sociétés, Religions, Politiques, 2011, p. 229-249. – F. MOUTHON, *Le sourire de Prométhée. L'homme et la nature au Moyen Âge*, La Découverte, 2017, p. 178.

74 M. HURÉ, M. ROUSSEAU, V. BÉAL, S. GARDON, M.-C. MEILLERAND (dir.), *(Re) penser les politiques urbaines – Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015)*, PUCA, collection Recherche n° 238, 2018, 342p.