



HAL
open science

La section de commune : un “ commun ” pour l’alimentation durable, RDR, n°12-2022, étude 35

Jean-François Joye, Adrienne Le Roy

► **To cite this version:**

Jean-François Joye, Adrienne Le Roy. La section de commune : un “ commun ” pour l’alimentation durable, RDR, n°12-2022, étude 35. Revue de droit rural, 2022. <hal-03913494>

HAL Id: hal-03913494

<https://univ-smb.hal.science/hal-03913494v1>

Submitted on 27 Dec 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

Version des auteurs

La section de commune : un « commun » pour l'alimentation durable

Jean-François Joye,

Professeur de droit public, Université Savoie Mont Blanc, Centre de recherche en droit Antoine Favre

Et

Adrienne Le Roy,

Master Gestion des territoires et développement local, Université Lumière Lyon 2

A l'heure de profonds changements agricoles, environnementaux et climatiques, nous assistons à une résurgence de l'intérêt porté aux « communs » fonciers que sont, à l'instar des sections de commune, les modèles ancestraux de propriétés collectives. Cette étude évoque tant les difficultés que l'intérêt de préserver le mode spécifique d'attribution des terres agricoles des sections.

1 - Malgré un lent déclin depuis près de deux-cents ans que le législateur n'a pas freiné, les propriétés collectives, notamment les sections de commune, ne sont pas l'histoire ancienne que certains espèrent¹. Ces vénérables institutions sociales subsistent encore en milieu rural². Aujourd'hui, l'article L. 2411-1 (I) du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « Constitue une section de commune toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. [...] ». Dans les sections, les ayants droit (leurs membres) disposent de droits d'usage ou de jouissance collectifs sur différents biens dits « communaux » ou « sectionaux » (terres, alpages, forêts, etc.).

2 - Les sections préexistent aux communes, avec lesquelles elles ne doivent pas être confondues malgré la ressemblance des termes³. Durant des siècles, au sein d'une société principalement agricole, l'usage de biens pourtant appropriés (ceux des seigneurs ou de congrégations religieuses) permit à des communautés villageoises de subsister tout en assurant la gestion prudente des terres. Les temps ont évidemment bien changé, la société contemporaine n'a plus l'agriculture pour pilier et la société rurale est plus composite⁴. Les communaux n'échappent pas à ces évolutions même si l'usage agricole de leurs terres est resté important, en particulier

1 Proposition de loi du 9 décembre 2019, *Favoriser la dissolution des sections de commune*, P. Chaize, et al., n° 182, Sénat.

2 Si l'on s'en tient seulement aux sections de commune, en 1999, un recensement du ministère de l'Intérieur indiquait que leur nombre s'élevait à 26 792 : v. Rapport du groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens sectionaux des communes, IGA, La Doc. française, 2003, p. 7.

3 La dénomination « section de commune » provient de la loi du 10 juin 1793 (décret de la Convention nationale sur le mode de partage des biens communaux).

4 En 2019, en France, environ 400 000 personnes en emploi étaient, dans leur emploi principal, agriculteurs exploitants, soit 1,5 % de l'emploi total. Un agriculteur sur deux devrait prendre sa retraite dans les dix prochaines années (*Insee Focus*, n° 212, 23 oct. 2020).

dans le Massif central. Par ailleurs, l'idéologie libérale a conduit à instiller l'idée dans les esprits que les propriétés collectives n'étaient plus utiles à la société⁵. En parallèle, des changements institutionnels majeurs sont intervenus avec les velléités d'instauration d'un droit étatique uniforme sur le territoire français. Si certaines formes de propriétés collectives ont été supprimées, d'autres ont en revanche traversé le temps soit en restant à l'écart de tout contrôle de la puissance publique, soit en y étant soumises⁶.

3 - Tel est le cas des sections de commune, devenues des personnes morales de droit public dont le lien se distant avec la communauté des habitants⁷. Le fonctionnement de ce propriétaire public spécial⁸ dépend désormais d'un régime législatif qui confie par principe leur administration aux conseils municipaux, pour mieux pouvoir les contrôler, parfois les supprimer⁹. Malgré tout, on aurait tort de mésestimer les sections dans un contexte où la relocalisation des systèmes alimentaires est une préoccupation majeure (alimentation plus locale et plus souveraine)¹⁰. Notamment parce qu'existe dans les sections une procédure atypique d'attribution de l'usage des terres à vocation agricole et pastorale basée sur un ordre de priorité. Non sans intérêt, elle maintient encore ces terres en dehors du marché foncier concurrentiel (1.). Cependant, elle est chahutée en dépit des atouts qu'elle conserve (2.).

1. La procédure sectionale d'attribution des terres agricoles par ordre de priorité

4 - Le but de la procédure consiste à faire exploiter le plus possible les terres agricoles en les louant. Souvent modifiée, la procédure prend en compte des pratiques locales propres à certaines régions, des éclairages de la jurisprudence, mais aussi des évolutions contemporaines du milieu agricole (A). Elle est technique avec de nombreux contentieux à la clé (B)¹¹.

A. - Le tournant de la loi de 1985 : une procédure tiraillée entre tradition et enjeux contemporains, entre collectif et individualisme

5 - La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne a fixé à l'article L. 151-10 du Code des communes (aujourd'hui l'article L. 2411-10 du CGCT) la procédure d'attribution par ordre de priorité du stock des terres agricoles sectionales¹². Ce régime, qui déroge aux règles d'attribution des terres qui prévalent en dehors des sections, s'est substitué à de multiples « procédures » endémiques d'attribution des terres assises sur les usages ou des règlements locaux. La loi de 1985 a fait le choix de généraliser le principe d'attribuer les droits d'usage et de jouissance de ces terres à vocation agricole à des personnes déterminées, ce qui déroge au principe de non-rivalité des membres des propriétés collectives dans l'exercice

5 M.-D. Demelas, Vivier N. (dir.), *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914). Europe occidentale et Amérique latine*, Presses Universitaires de Rennes, 2003, pp. 139-15.

6 Pour une vue d'ensemble v. J.-F. Joye (dir.), *Les communaux au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*, Presses de l'USMB, 2021, 801 p.

7 Conseil constit. n° 2011-118, *Lucien M.*, QPC, 8 avril 2011, *GDDAB*, Dalloz, 3^e éd., 2018, comm. 79, obs. Chamard-Heim et CGCT art. L. 2411-1 depuis la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune.

8 J.-F. Joye, Ph. Yolka, « Sui generis : des personnes publiques spéciales aux « biens publics spéciaux », *JCP A*, n° 14, 2021, étude 2103.

9 La loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 a interdit la constitution de nouvelles sections, compliqué la possibilité de constituer des commissions syndicales et développé les procédures de transfert des biens des sections au profit des communes, ou de vente.

10 R.-J. Aubin-Broute, B. Gimouprez (dir.), *La relocalisation des systèmes alimentaires : un défi pour le droit*, éd. Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2021. - L. Duplomb et alii, *Rapport d'information du Sénat, n° 620 relatif à l'alimentation durable et locale*, 19 mai 2021.

11 Pour plus de détail, G.-D. Marillia, *La section de commune*, 6^{ème} éd., La vie communale et dép., 2015, n° 529 et s. - J.-F. Joye, *Jcl Propriétés publiques*, Fasc. 34-30, « Les biens de sections de commune », n° 80 à 97.

12 Modifié en dernier lieu par loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 - art. 26.

des droits collectifs¹³. Cela eut aussi pour conséquence de séparer les ayants droit « exploitants agricoles » des autres catégories d'ayants droit d'une même section. Le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'y avait pas méconnaissance du principe d'égalité, estimant que les membres de la section qui ont vocation à mettre en valeur les terres à vocation agricole ou pastorale qu'on leur attribue se trouvent placés dans une situation différente de celle des autres membres de la section¹⁴. Même si l'on peut expliquer ces évolutions juridiques par les mutations du métier agricole (réduction du nombre d'exploitants sectionnaires, découplage entre lieux de production et de distribution des produits agricoles), l'impact est fort sur la sociologie des sections : « Alors que le « paysan » était essentiellement défini par rapport à son appartenance à une communauté villageoise, les agriculteurs sont désormais vus comme un groupe professionnel distinct »¹⁵.

6 - Par ailleurs, sous couvert de modernisation, la loi de 1985 a marqué une rupture en imposant à tout exploitant de se soumettre à la législation étatique de contrôle des structures. De fait, et c'est un changement majeur, elle a fait prévaloir un principe d'exploitation des terres sectionnaires uniquement par des professionnels de l'agriculture. De plus, prolongeant la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale, la loi de 1985 a rendu obligatoire la location des terres agricoles et pastorales sectionnaires selon des formules contractuelles encadrées par la loi (durée notamment)¹⁶. Privés d'une partie de leur pouvoir d'autorégulation de l'exercice des droits d'usage, les ayants droit sont devenus procéduriers à leur tour pour pouvoir conserver des terres à exploiter, en rupture avec les logiques de compromis entre acteurs de la vie rurale. Cela peut parfois éclipser les débats de fond sur les usages collectifs et le sens d'être acteur d'une propriété collective¹⁷.

7 - Enfin, la procédure pose question au regard des évolutions du droit européen de la concurrence depuis que les sections de commune ont été qualifiées de personnes morales de droit public, sans en mesurer les conséquences. Après l'exigence de mise en concurrence des titres d'occupation du domaine public¹⁸ ce sont peut-être bientôt les titres d'occupation du domaine privé des personnes publiques qui pourraient faire l'objet, par extension du raisonnement, d'une mise en concurrence¹⁹, selon des modalités peu compatibles avec l'idée d'attribuer des terres selon un ordre de priorité. La conventionnalité de l'article L. 2411-10 du CGCT est alors posée. Comme le pointe Philippe Yolka « Il y a là en somme un choc frontal entre des visions antagonistes, qui appelle une réflexion sur les aménagements envisageables afin de préserver – autant que faire se peut – une logique de gestion territoriale au cœur de l'administration des « communs publics »²⁰. Cela étant, entre ayants droit de même rang, la mise en concurrence est déjà réelle, le conseil municipal devant souvent choisir entre plusieurs projets d'exploitation des terres sectionnaires même s'il n'est pas tenu par le fait de retenir le « mieux disant » mais guidé par un souci d'attribution « équitable » des terres (v. *infra* 2.).

B. - Caractéristiques de la procédure d'attribution des terres sectionnaires

13 Ch. Lavalie, « L'ayant droit d'un bien communal : figure archaïque ou pionnière ? », *Droit rural*, n° 487, 2020, 169.

14 CE, 7 oct. 2013, *Sect. cne Brousse-et-Selves* n° 370145.

15 A. Le Roy, *L'accès aux ressources agricoles dans les sections de commune*, Mémoire de master, Lyon 2, 2021, p. 77.

16 P. Ourliac, « L'agriculture en zone de montagne », *RFDA*, 4-1985, p. 477.

17 A. Le Roy, *op. cit.*, p. 51-54 (sur la typologie des contentieux liés à l'attribution des terres sectionnaires).

18 CJUE, 14 juill. 2016, *Sté Promoimpresa Srl : GDDAB*, Dalloz, 3e éd., 2018, comm. 56, note Noguellou. - Ord. n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques : *Dr. adm.*, 2017, Étude 10, comm. Roux.

19 *Rép. min.* à QE n° 12868, *JO AN*, Q, 29 janv. 2019, p. 861 : *JCP A*, 2019, 2081, obs. Emery ; *Dr. voirie*, 2019, p. 150, obs. Rollin ; égal. *Rép. min.* à QE n° 16130, *JO Sénat*, Q, 10 sept. 2020, p. 4096.

20 Ph. Yolka, « Les baux sur la propriété publique à usage collectif », dans *Les communaux au XXI^e siècle*, *op. cit.*, p. 477.

8 - Premièrement, la procédure de l'article L. 2411-10 du CGCT ne concerne que les terres à vocation agricole ou pastorale propriété de la section et non pas celles propriété de la commune. De plus, elle ne concerne pas l'ensemble de la ressource agricole de la section. En effet, elle ne concerne pas l'utilisation collective éventuelle de machines ou bâtiments agricoles appartenant aux sections. Par ailleurs, si l'exploitant choisi exclut certes d'autres exploitants de l'usage des terres agricoles attribuées (et peut clore l'espace attribué), il ne peut pas empêcher les usages collectifs parallèles sur lesdites terres (affouage, chasse, cueillette, etc., art. L. 2411-1 av. der. al.).

9 - Deuxièmement, un ordre de priorité est à respecter. Les agriculteurs membres de la section sont prioritaires pour l'attribution des terres (rang 1) dès lors qu'ils respectent plusieurs critères²¹ : ils doivent avoir leur domicile réel et fixe, un bâtiment d'exploitation et le siège de leur exploitation sur le territoire de la section et exploiter des biens agricoles sur ce dernier. Toutes ces conditions doivent être remplies à la date à laquelle le conseil municipal procède à l'attribution des lots. Elles se prouvent par tout moyen²². Pour mémoire, la notion de « domicile réel et fixe » donne la qualité de membre d'une section. Elle a été imposée par le législateur de 2013 tandis qu'auparavant elle dépendait essentiellement des usages locaux. Le but était de réduire le nombre de sectionnaires et en conséquence de ne plus comptabiliser les personnes qui ont une résidence secondaire sur la section. La notion est à présent entendue comme une « condition de résidence principale »²³ ou comme « l'habitation effective »²⁴ ou encore comme « le lieu de résidence effective et régulière », situé sur le territoire de la section²⁵. A noter que si ces conditions concernent en principe les personnes physiques, par exception elles sont aussi applicables aux personnes morales que sont les sociétés civiles à objet agricole²⁶.

10 - Un autre critère à respecter pour le membre de la section est la nécessité de disposer du siège de son exploitation sur le territoire de la section. Certes, en général le siège de l'exploitation se confond avec le domicile, mais avec l'évolution du monde agricole une déconnection est de plus en plus possible. Il faut entendre le siège de l'exploitation au sens de l'article L. 2411-10 précité du CGCT comme le « centre réel » de l'activité agricole du candidat²⁷. Il ne s'agit donc pas nécessairement du siège social de l'exploitation. Il convient de vérifier l'effectivité des activités menées au siège ce qui doit permettre de ne pas retenir les exploitants qui seraient tentés de changer le siège de l'exploitation par pur opportunisme pour le situer dans un secteur riche en sectionnaires où, par exemple, l'un des membres d'un groupement d'exploitation agricole en commun (GAEC) a un domicile, alors même que l'essentiel de l'activité du groupement se trouve hors section voire hors commune. Quant au critère du bâtiment d'exploitation présent sur le territoire de la section, il n'a pas été défini. Il s'évalue là encore concrètement. Selon nous, un tel bâtiment doit simplement être « nécessaire » à l'exploitation agricole, afin d'inclure les ateliers, remises, garages, etc. Il convient de ne pas dénier cette qualification aux bâtiments d'exploitation des nouvelles activités agricoles, notamment celles des pluriactifs (maraîchage, élevage de chevaux...) n'ayant pas besoin de grandes étables, d'espaces de stabulation ou de vastes hangars à tracteurs. D'ailleurs, comme le juge administratif l'a indiqué « aucune disposition législative ou réglementaire n'impose de

21 Critères étoffés et durcis notamment depuis la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux puis la loi du 27 mai 2013 *précit.*

22 Avis de taxes foncières et d'habitation, factures d'eau ou d'énergie, etc. : TA de Clermont-Ferrand, 28 oct. 2021, *M. S. M. c/cne de de Sansac-Veinazès*, n° 2101211 ; TA Clermont Ferrand, juge des référés, 1^{er} sept. 2021, *précit.*

23 CE, 22 juill. 2015, *B... D... et C... A... c/ Cne Grandvals*, ° 369835 : *Lebon T.* ; *AJDA* 2015, p. 2156, note Marillia.

24 CAA de Bordeaux, 16 juin 2016, *M. A. B. C/ Cne de Condom d'Aubrac*, n° 14BX01679.

25 TA Clermont Ferrand, juge des référés, 1er sept. 2021, n° 2101682, *précit.*

26 CGCT, art. L. 2411-7 (v. *infra* P. II).

27 CAA de Bordeaux, 16 juin 2016, *idem.*

taille minimum pour le bâtiment d'exploitation qu'un candidat à l'attribution de biens de section doit posséder sur le territoire de la section pour être reconnu comme ayant-droit de priorité 1 »²⁸.

11 - Toutefois, au fil des réformes, le législateur a permis à d'autres catégories de bénéficiaires que les exploitants membres des sections d'avoir accès aux terres sectionales sur le reliquat des terres non attribuées. Il a ainsi ouvert la possibilité de confier l'usage des terres à des tiers, ce que le juge administratif a confirmé²⁹. Par exemple, dans le rang de priorité 1, se niche une priorité optionnelle « si l'autorité compétente en décide ». Elle concerne des exploitants non membres de la section mais hivernant leurs animaux sur celle-ci. On place ainsi de manière discutable sur le même plan des personnes résidentes et investies sur place et des exploitants éloignés, sans compter que les conditions d'hivernage sont délicates à définir ou à vérifier.

Article L. 2411-10 du CGCT al 3 à 6. Les terres à vocation agricole ou pastorale propriétés de la section sont attribuées (...) :

1° Au profit des exploitants agricoles ayant leur domicile réel et fixe, un bâtiment d'exploitation et le siège de leur exploitation sur le territoire de la section et exploitant des biens agricoles sur celui-ci ; et, si l'autorité compétente en décide, au profit d'exploitants agricoles ayant un bâtiment d'exploitation hébergeant, pendant la période hivernale, leurs animaux sur le territoire de la section conformément au règlement d'attribution et exploitant des biens agricoles sur ledit territoire ;

2° A défaut, au profit des 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 ;

3° A titre subsidiaire, au profit des exploitants agricoles utilisant des biens agricoles sur le territoire de la section ;

4° Lorsque cela est possible, au profit de l'installation d'exploitations nouvelles.

12 - On observe en 4° et dernier rang de priorité³⁰ l'ouverture des candidatures possibles au profit « de l'installations d'exploitations nouvelles », sans autre précision. Bien que peu utilisé en pratique, il permet d'attribuer des terres à des jeunes agriculteurs ou des pluriactifs non-membres de la section, parfois encore rejetés en raison de la concurrence pour l'accès aux terres et de la fragilité économique des exploitations (particulièrement importante en élevage bovin). Leur rôle dans les sections, actives ou non, pourrait être utile pour le renouveau agricole et des campagnes.

13 - Troisièmement, l'autorité compétente pour prendre la décision d'attribution est le conseil municipal, agissant au nom de la section. Les ayants droit, dans le système actuel, sont plutôt tenus à l'écart sauf à ce qu'ils soient également élus municipaux. Le conseil procède à la répartition des terres tout comme il passe ou régularise les conventions (il peut aussi autoriser le maire à les signer)³¹. Aucune disposition législative ou réglementaire ne lui impose d'établir la liste des ayants droit éligibles à l'attribution de terres sectionales préalablement à l'examen de toute demande. Il doit seulement, en cas de demandes multiples, examiner les prétentions de

²⁸ TA Clermont-Ferrand, 5 mai 2022, *Mme C. c/ Cne Saint –Saturnin*, n° 2100962, 2101619, 2101681. A contrario, sévérité extrême du juge : TA de Clermont Ferrand, 28 oct. 2021, *M. S. M. c/ conseil municipal de Sansac-Veinazès, agissant pour la section du Masgranier*, n° 2100741.

²⁹ CAA Marseille, 2 mai 2000, *Cne Grand-Vals*, n° 97MA11483. – CAA Lyon, 21 oct. 2008, *Cne Cezens*, n° 06LY02273.

³⁰ Créé par la loi du 27 mai 2013 à la place de la possibilité de constituer une réserve foncière sur ces propriétés.

³¹ A noter que ces conventions ne mettent en œuvre aucune prérogative de puissance publique distincte de l'exercice par un particulier de son droit de propriété. Leur contentieux relève du juge judiciaire : TA Clermont Ferrand, juge des référés, 1^{er} sept. 2021, *Préfet c/ Section du Fayet Cne de Saint-Saturnin*, n° 2101682. - CE, 30 déc. 1998, n° 160313.

chacun³². Le CGCT n'impose de surcroît aucune mesure d'appel à candidature préalable³³. Néanmoins, comme l'article L. 2411-10 prévoit un ordre de priorité absolu auquel le conseil municipal ne peut déroger, ce dernier n'est pas compétent pour établir des conditions différentes ou supplémentaires comme exiger de remplir des conditions d'âge, de revenu, de cheptel ou d'être bénéficiaire de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels³⁴. Le conseil municipal enfreint également la loi en attribuant les lots à des personnes non éligibles³⁵ ou au contraire en refusant la dévolution d'un lot à des personnes éligibles, par exemple au motif qu'elles sont de nationalité étrangère³⁶. En l'état du droit, les fautes commises par le conseil municipal rendant les délibérations d'attribution des terres illégales engagent la responsabilité de la section et non pas celle de la commune ce qui n'est pas de nature à apaiser les querelles entre élus municipaux et ayants droit³⁷.

14 - Toutefois, sur certaines sections, une commission syndicale a été constituée. Le Conseil d'Etat a jugé en 2015 que l'avis de la commission syndicale n'a pas à être recueilli avant l'attribution des terres à vocation agricole ou pastorale d'une section car celles-ci ne comptent pas parmi les biens de la section dont les fruits sont perçus en nature par ses membres (sans quoi l'avis aurait été requis en vertu de l'article L. 2411-7 du CGCT)³⁸. Le souci est que les textes embrouillés du CGCT prévoient par ailleurs à l'article L. 2411-6 que la commission syndicale « délibère » sur les contrats de location pour neuf ans ou plus de biens de la section (L. 2411-6 I, 2°). Les actes nécessaires à l'exécution de ces délibérations – comme la signature d'un bail – sont passés par le président de la commission syndicale. En revanche, c'est le conseil municipal qui est compétent pour délibérer sur les locations d'une durée inférieure à neuf ans, la commission devant être consultée (L. 2411-6 II). Des arrêts ou jugements du juge administratif rendus avant comme après la décision du Conseil d'Etat de 2015 ont d'ailleurs admis la compétence de la commission syndicale pour signer certaines conventions, donner son avis ou même attribuer les terres³⁹. En attente de clarification législative ou jurisprudentielle, une ambiguïté subsiste donc.

15 - Quatrièmement, la durée des locations dépend de la volonté de l'autorité gestionnaire de la section. Elle est cependant fixée dans les limites des régimes juridiques des trois catégories de contrats dont la liste est fixée par la loi et à laquelle on ne peut déroger : bail rural, convention pluriannuelle d'exploitation agricole ou de pâturage conclue dans les conditions prévues à l'article L. 481-1 du Code rural ou convention de mise à disposition d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer)⁴⁰.

32 TA Clermont-Ferrand, 30 sept. 2014, *Cne de Marcenat, Sect. Bourniou*, n° 1201325.

33 CAA Lyon, 27 nov. 2012, *M. X. c/ Cne Compains*, n° 12LY00514.

34 TA Clermont-Ferrand, 23 mai 2006, *M. D. C/ Cne de Brezons, section des Granges*, n° 0401100.

35 CAA Marseille, 2 mai 2000, n° 97MA11483, *Cne Grand-Vals : Gaz. Pal.* 29-31 juill. 2001, p. 30 ; *RFD adm.* 2002, p. 653. - CAA Lyon, 21 oct. 2008, *Cne Cezens* n° 06LY02273.

36 TA Clermont-Ferrand, 19 nov. 1996, *Pienazek*, n° 95-29.

37 Le juge apprécie notamment la perte de chance sérieuse d'agrandir son exploitation : CAA Lyon, 14 janvier 2021, *M. A. Section de Malbo-Polverelles-Roupon-Le Bosquet*, 19LY00812. - CE, 26 déc. 2013, *M. A. et a. c/ Cne Malbo*, n° 357045.

38 CE, 22 juill. 2015, n° 369835, *précit.*

39 TA de Toulouse du 24 mars 2011, *M. D. C/ Comm. synd. des biens de la section Enguilhens-Le Puech*, n° 0602335. - CAA Bordeaux, 11 déc. 2012, *Sect. du bourg cne Mémoire*, n° 11BX02332. - CAA Bordeaux, 5 février 2015, *Section du Bousquet, Coussounoux et Le Jonquet*, n° 13BX02219. - CAA Bordeaux, 14 déc. 2018, *M. B. c/ Sect. Bousquet-Coussounoux-Le Jonquet*, n° 16BX02146.

40 Par exemple, le conseil municipal ne peut consentir des baux emphytéotiques sur les biens sectionaux à vocation agricole : CE, 11 mars 2005, *M. R. c/ Cne de Trélans*, n° 269941, *Lebon T.* p. 730, 755, 757.

16 - Cinquièmement, tout exploitant doit remplir deux conditions supplémentaires. La première est le respect de la réglementation du contrôle des structures agricoles, laquelle lui impose d'obtenir une autorisation d'exploiter du préfet de département (articles L. 331-2 à L. 331-5 du Code rural) à moins d'en être dispensé⁴¹. Opérant un revirement de jurisprudence en 2020, le Conseil d'Etat a jugé que la loi n'exige pas que cette autorisation soit délivrée au pétitionnaire avant que le conseil municipal ne choisisse le bénéficiaire de l'usage des terres ou ne classe les demandes d'attribution⁴². Pour faire son choix, le conseil municipal doit donc se concentrer uniquement sur le respect des critères de priorité. A l'inverse, si l'autorisation d'exploiter est obtenue à l'avance, elle ne confère pas non plus au bénéficiaire un droit à se voir attribuer des terres d'une section, même si celles-ci sont mentionnées dans l'autorisation préfectorale. Ces décisions sont juridiquement disjointes⁴³. Toutefois, la convention de location des terres ne sera établie qu'à partir du moment où le demandeur sera en mesure de produire son autorisation d'exploiter (en pratique on se contente souvent d'indiquer dans les conventions que le preneur « déclare être en règle vis-à-vis du contrôle des structures », sans véritable vérification).

17 - La seconde condition est le respect du règlement d'attribution que le conseil municipal définit et approuve parfois. Ce règlement particulier est mentionné à deux reprises à l'article L. 2411-10 (al. 3 et 8)⁴⁴. Il est adopté en vertu d'un pouvoir réglementaire local méconnu et probablement antérieur à la création de l'État moderne⁴⁵. Sa légalité peut être contrôlée par le juge administratif⁴⁶. Bien qu'en pratique on puisse lire des règlements sans intérêt quand ils se bornent à reproduire *in extenso* l'article L. 2411-10, certains peuvent être utiles afin de fixer des prescriptions spéciales pour la bonne gestion des biens de sections (répartition des points d'eau, mode d'élimination de déchets végétaux ou organiques, entretien de clôtures, etc.). Ils peuvent aussi relayer des usages ou pratiques locaux – que la loi n'a pu uniformiser totalement – afin par exemple de préciser le mode d'attribution des lots (amiable ou par tirage au sort), le type de conventions à passer, les conditions d'hivernage des animaux⁴⁷, les possibilités de vente du fourrage, le régime des sous-locations, des prises en pension ou encore des terrassements ou affouillements (souvent interdits en pratique). Le règlement est alors une sorte de cahier des charges que doit respecter l'attributaire. Mais il est source d'insécurité juridique si l'on tente par son entremise de déroger aux dispositions législatives en vigueur comme, par exemple, décider que l'attribution de terres agricoles se fera selon un ordre de priorité différent de celui imposé par l'article L. 2411-10, inventer des catégories d'attributaires, ajouter des conditions d'attribution des lots ou les assouplir, porter atteinte au principe d'égalité, etc.⁴⁸

2. Les difficultés de la répartition des terres sectionales dans le cadre de l'agriculture modernisée

18 - Les dynamiques en cours au sein des sections révèlent tant les menaces individualistes sur le foncier que les possibilités d'agir pour un système foncier capable de soutenir l'alimentation durable. Aujourd'hui, la tension autour de l'accès aux terres est indissociable du contexte

41 Se référer aux seuils et orientations fixés par les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles.

42 CE, 25 juin 2020, n° 423455, *M. and Mrs A. B., Cne de Prades d'Aubrac et la section de Born, Lebon T. V.* égal. CAA de Bordeaux, *Prades d'Aubrac Section de Born et autres* du 13 avril 2021 n° 20BX02037 et n°20BX02024.

43 CAA Bordeaux, 14 déc. 2018, n° 16BX02146, *précit.*

44 Acte réglementaire, il est publié et transmis au préfet (contrôle de légalité) pour être opposable (CGCT, art. L. 2131-1).

45 M. Bourjol, *Les biens communaux. Voyage au centre de la propriété collective*, LGDJ, 1989, n° 228 et s.

46 TA Clermont-Ferrand, 28 oct. 2021, *M. S. M.*, n° 2101211.

47 Par ex : disposer d'un bâtiment en dur, héberger les animaux pour un minimum de mois sur la section, hiverner un minimum d'animaux, assurer des soins quotidiens aux animaux...

48 Le règlement ne peut exiger des bénéficiaires d'être inscrit sur les listes électorales de la commune (CAA Bordeaux, 5 fév. 2015, n° 13BX02219, *précit.*) ou qu'ils soient affiliés au régime d'assurance maladie des chefs d'exploitation agricole (TA Clermont-Ferrand, 10 mars 2009, *M. J. F et a. c/ Cne de Marcenat*, n° 0702085).

agronomique et économique dans lequel les exploitations agricoles opèrent. Transformées au fil des politiques agricoles pour devenir des unités de production modernes, c'est-à-dire professionnalisées, souvent organisées sous forme sociétaire et intégrées dans le marché, leur fonctionnement peut désormais entrer en contradiction avec les règles et le sens collectifs (A). Parallèlement, les politiques de valorisation de l'agriculture de montagne, désormais inscrites durablement dans le droit européen et national, ont paradoxalement fragilisé les sections (B).

A. - Des contradictions entre les logiques de l'agriculture modernisée et les logiques sectionales héritées du passé

19 - Une des mutations majeures au sein des sections de commune est la conséquence de la réforme européenne de la politique agricole commune (PAC) de 2014 qui fait assez peu cas de la propriété collective et du savoir-faire des communautés locales⁴⁹. L'intérêt des utilisateurs des terres est d'augmenter la surface à cultiver afin d'accroître ou d'assurer leurs revenus. Le commun est ainsi affecté par l'agriculture professionnalisée, entrepreneuriale et dépendante des subventions européennes. D'une part, l'individualisation du travail est susceptible de mettre en cause les logiques pastorales (1°). D'autre part, de nouveaux échelons d'organisation du travail gênent la répartition équitable du foncier (2°).

1° Une individualisation dans l'organisation du travail remettant en cause les logiques pastorales

20 - Le premier point de tension concerne la mise en valeur collective des terres agricoles. Les rapports « d'appropriation » au sein du patrimoine sectional ont évolué à mesure que le législateur a cherché à concilier les droits de jouissance collectifs et la reconnaissance de droits économiques individuels. Les découpages du patrimoine sectional apparaissent comme un compromis entre collectivité de la jouissance et individualisation des usages, et comme un moyen de normaliser les rapports entre sections et agriculteurs, devenus respectivement propriétaire et locataires. La parcelle, en tant que substrat productif, objet de subventions et support de l'exploitation, est alors au centre du dialogue avec les administrations. Ainsi, certaines préfectures incitent les sections à clôturer les parcelles lors de nouvelles installations afin de répondre aux exigences des déclarations de la PAC : la surface d'une estive est ainsi considérée comme une surface « admissible » ou « proratisée » du point de vue des déclarations faites au titre de la PAC⁵⁰.

21 - La répartition n'est dès lors plus pensée en termes de têtes de bétail par exemple, mais en termes de lots, désignés sur les baux. L'attribution à des exploitations agricoles individualisées compromet alors la possibilité de bénéficier d'une complémentarité des surfaces et des ressources, à la base des organisations pastorales. L'article L. 2411-10 du CGCT n'empêche pas cette nouvelle logique du fait qu'il ne précise pas les critères selon lesquels la répartition des terres doit se faire entre ayants droit (taille de l'exploitation ou utilisation que les candidats souhaitent faire des terres par exemple), en dehors de l'ordre de priorité. Le juge administratif a rappelé que les choix sont simplement guidés par un souci d'attribution « équitable » des terres sans pouvoir créer un déséquilibre manifeste entre les attributions auxquelles il est procédé⁵¹. Les lots étant souvent très inégaux du point de vue de leur qualité, de leur accessibilité ou de leur taille, le partage repose alors sur des arbitrages locaux régulièrement sources de conflit.

49 D. Bouvier, « Les communaux et l'action publique européenne entre invisibilité générale et protection a minima », dans *Les communaux au XXI^e siècle*, op. cit. p. 527.

50 C. Eychenne, « Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation : un angle mort de la politique agricole commune ? (Pyrénées) », dans *Les communaux au XXI^e siècle*, op. cit., p. 559.

51 TA, Clermont-Ferrand, 26 avril 2016, n° 1401051. - TA Clermont-Ferrand, 9 déc. 2021, *GAEC du Cezallier*, n° 1901801.

L'allotissement complique donc paradoxalement les attributions et la section, en tant qu'échelon d'organisation du travail agricole et d'optimisation de l'utilisation des ressources, est parfois dépassée au profit de nouveaux échelons d'organisation du travail.

2° De nouveaux échelons d'organisation du travail perturbant la répartition équitable du foncier

22 - L'individualisation de l'accès aux ressources, qui doit se comprendre dans un contexte d'individualisation de l'organisation du travail, désormais organisé à l'échelle de l'entreprise agricole (modèle « sociétaire » avec la famille des sociétés civiles à objet agricole), peut affecter la mise en commun des outils de production en opérant un changement d'échelle des équilibres économiques. La construction sociale progressive de l'« exploitation agricole » en tant que cellule de production identifiable par la statistique agricole, puis par les politiques de modernisation des années 1960, a d'abord favorisé le modèle de l'exploitation familiale via les GAEC⁵². La mutation vers la notion d'entreprise agricole s'opère dans les années 1980, le modèle social de l'exploitation familiale étant de moins en moins perçu comme capable de dégager des revenus suffisants. Les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée et les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL), dotées de la personnalité morale, sont devenues des interlocuteurs des gestionnaires de la section. Le principe selon lequel les personnes physiques seules peuvent jouir de droits sur les biens de section a alors peu à peu été infléchi par la jurisprudence, justifiant ensuite une modification du régime législatif d'attribution. L'alinéa 7 de l'article L. 2411-10 dispose désormais que « si l'exploitation est mise en valeur sous forme de société civile à objet agricole, les biens de section sont attribués soit à chacun des associés exploitants, dès lors qu'ils remplissent les conditions définies par l'autorité compétente, soit à la société elle-même ». Les sociétés sont considérées comme des exploitants agricoles et peuvent donc être attributaires de terres sectionales. Les attributions se font alors à leur nom et le respect des critères d'attribution des terres est apprécié au regard de la situation de la société, dont le siège doit être regardé comme le domicile réel et fixe sens de l'article L. 2411-10. Les associés ayant une activité hors société peuvent aussi être attributaires de terres à titre personnel en fonction de leur situation. En outre, si un exploitant agricole individuel, qui a obtenu l'attribution de terres dont une section est propriétaire, devient ultérieurement l'associé d'une société, il peut mettre ces terres à la disposition de cette dernière⁵³.

23 - Par ailleurs, les controverses portant sur les attributions de terres aux GAEC illustrent de nouvelles interrogations relatives au rôle social des sections. Depuis la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, les GAEC sont en principe « transparents », ce qui signifie que la société ne fait pas écran à la personnalité juridique des associés. Les agriculteurs d'un GAEC peuvent être reconnus comme ayants droit d'une section en tant que personnes physiques dotées de la capacité agricole, et donc avoir droit à l'attribution d'un lot égal à ceux des autres agriculteurs de la section⁵⁴. Alors que certains estiment que les GAEC sont déjà favorisés par la transparence en vertu de laquelle chacun des exploitants du

52 C. rur., art. L. 323-1 et suivants.

53 V. CE, avis, 15 juin 2011, *EARL du Peyrou*, n° 345540, *Lebon*, p. 291 ; *AJDA* 2011, p. 1232, obs. Grand ; *BJCL* 2011, p. 596, concl. Geffray. – Pour une application, CAA Lyon, 13 déc. 2011, *B. c/ Sect. Cne Genelière*, n° 11LY01330. – Pour un GAEC voir : TA de Clermont-Ferrand, 28 oct. 2021, n° 2101211, *précit*.

54 En vertu des dispositions du Code rural, le conseil municipal ne peut limiter l'attribution à un seul lot par EARL et par GAEC quel que soit le nombre d'associés sans porter atteinte au principe d'égalité entre les chefs d'exploitation agricole : TA Clermont-Ferrand, 10 mai 2006, *GAEC P. c/Cne Villedieu*, n° 041152. – TA Clermont-Ferrand, 10 mars 2009, n° 0702085 *précit*.

GAEC garde ses avantages fiscaux et sociaux⁵⁵ et souhaitent limiter le nombre de lots attribués aux GAEC, d'autres prônent la recherche de l'égalité absolue entre exploitants membres de la section, indépendamment de la situation économique des exploitations. Cette question controversée au sein des sections et des conseils municipaux témoigne des différentes conceptions d'une juste attribution des terres dans le contexte contemporain.

24 - Enfin, pour remédier aux enjeux d'équité et conserver un cadre d'organisation collectif, des estives collectives ont subsisté par endroits par le biais de groupements pastoraux (GP). Créées en même temps que les associations foncières pastorales par la loi de 1972⁵⁶, ces entités juridiques permettent aux agriculteurs déjà engagés dans des formes sociétaires de se regrouper pour organiser matériellement l'estive collective sous la forme d'un syndicat, d'une association loi 1901, d'une société civile ou d'une société coopérative. Ainsi, sur certaines sections⁵⁷, des estives collectives fonctionnent encore⁵⁸. Leur fonctionnement est une autre question sensible, notamment lorsqu'elles s'immiscent dans les attributions légales des gestionnaires de section en s'occupant non seulement de la gestion matérielle de l'estive mais parfois même de la location des lots. Vivement contestées par endroits, ces autres formes de gestion collective suscitent pourtant un intérêt croissant puisque les groupements peuvent obtenir des subventions européennes au titre des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques à destination des Systèmes Herbagers et Pastoraux collectifs (MAEC SHP 2) depuis la réforme de 2014 (ces aides sont perçues par les gestionnaires de groupements sans obligation de reversement aux éleveurs). En offrant un cadre alternatif d'organisation des estives, les GP concurrencent la section qui est réduite encore une fois à son rôle de propriétaire foncier, à qui les agriculteurs louent des terres pour les mettre à la disposition des groupements⁵⁹.

B. - Des sections victimes des effets paradoxaux des politiques de valorisation de l'agriculture de montagne

25 - Un constat s'impose désormais : de multiples acteurs sont intéressés par les terres d'altitude, engendrant un renouveau du pastoralisme. Ce regain d'intérêt a pour revers d'accentuer la concurrence pour l'usage de ces terres (1°). La pression foncière peut compromettre la capacité des sections à faire face aux enjeux agricoles actuels (2°) bien qu'elles ne soient pas dénuées d'atouts pour y parvenir (3°).

1° Un regain d'intérêt entraînant une concurrence importante sur les surfaces d'altitude

26 - L'accès aux ressources agricoles dans les sections doit se comprendre dans un contexte de concurrence exacerbée pour l'accès aux ressources, liée à la fois à la multiplication des acteurs

55 C. rur., art. L. 323-13 et 332-13 1. La transparence s'applique notamment au paiement redistributif aux aides couplées animales et végétales, l'ICHN et les MAE.

56 C. rur. art. L. 113-3.

57 Si les attributions des terres sont en principe individuelles, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit d'attribuer collectivement l'exploitation de terres des sections de commune, notamment pour tenir compte de la répartition des points d'eau, dès lors que le conseil municipal ne méconnaît ni l'ordre de priorité établi par la loi, ni ne fixe des conditions excédant celles nécessaires à une bonne gestion des biens de la section : TA Clermont-Ferrand, 4 mars 2014, *M. Eddy A., Sect. Vazeze, Cne Anzat le Luguët*, n° 1202064.

58 Dans les Alpes, ces groupements sont nombreux (ils gèrent 700 alpages et la moitié des surfaces d'alpage selon l'Enquête pastorale de 2012-2014) et sont soutenus de longue date par les Sociétés d'Economie Alpestre. Dans le Massif central, la situation est plus contrastée mais un effort concerté pour les estives collectives a été mis en place par l'association Auvergne Estive en lien avec les Chambres d'agriculture.

59 La plus grande coopérative d'estive de France, la COPTASA, se trouve par exemple à cheval sur plusieurs sections du Cantal. Voir par exemple un conflit opposant la COPTASA et une éleveuse : TA de Clermont-Ferrand, 20 déc. 2011, *Sect. de Courbières*, n° 1001479.

(sylvicoles, industriels, touristiques) et aux fortes pressions à l'agrandissement des exploitations agricoles. Pour les agriculteurs de montagne, le découplage des aides de la production signifie que les aides du premier pilier de la PAC (les droits au paiement de base -DPB) ont aussi pris une place de plus en plus importante, devenant une source directe de revenus.

27 - Un autre enjeu est celui de la « patrimonialisation » de l'élevage en altitude et la financiarisation corrélative de la ressource foncière. La loi « Pastorale » de 1972 puis la loi « Montagne » de 1985 ont renouvelé l'économie montagnarde au sein de laquelle l'agriculture occupe une place centrale en tant que vecteur de valorisation du patrimoine paysager et écologique. Dans le même temps, une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole a émergé dans les années 1990 et a influencé les politiques agricoles européennes : il s'agit de la « multifonctionnalité de l'agriculture ». Dans les discours comme les textes officiels, l'agriculture est désormais productrice de nombreux services qui bénéficient au développement des territoires et le pastoralisme est « d'intérêt général » par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la protection des paysages, à la gestion et au développement de la biodiversité⁶⁰.

28 - Ces intérêts divers pour les terres d'altitude se sont accompagnés, outre de conflits d'usage, des subventions ciblées du second pilier de la PAC⁶¹ lesquelles ont contribué à transformer les estives en aubaine financière. Les deux aides qui ont suscité le plus gros volume de subventions dans les sections sont l'ICHN (indemnité compensatoire de handicap naturel), consacrée dans la PAC en 1975, et la prime communément appelée « prime à l'herbe », que l'on retrouve aujourd'hui sous la forme des MAEC SHP (rémunérant des agriculteurs exploitant des surfaces en herbe)⁶². Ces volumes financiers ont été pour beaucoup individualisés (c'est le cas de l'ICHN, perçue par les exploitants et revalorisée par la réforme de 2014), ce qui entraîne une concurrence accrue pour l'accès aux terres. La prime à l'herbe et la multiplication des subventions du second pilier de la PAC ont contribué à créer une course à l'hectare et une inertie concernant les attributions. Les agriculteurs cherchent en effet à stabiliser cette source de revenus en restant le plus longtemps possible sur ces terres. Cette logique de rente peut compromettre de nouvelles installations ou les modifications d'effectifs dans les estives collectives.

2° Une pression foncière compromettant la capacité d'action pour faire face aux enjeux agricoles actuels

29 - Dans un contexte de fragilisation des modèles économiques des exploitations agricoles, la capacité des sections à s'ouvrir à de nouveaux agriculteurs et à de nouvelles façons de faire, vues comme potentiellement concurrentes des activités en place, est parfois compromise. Réattribuer une partie de ses terres peut être synonyme d'une perte de revenu importante pour un exploitant et le caractère sectional des terres utilisées par la ferme apparaît comme un facteur de précarisation de l'équilibre économique de l'exploitation. L'instabilité foncière des exploitations reposant sur des biens de section (censés en théorie être ré-attribuables, la propriété collective devant toujours être en capacité de maîtriser son foncier) et la nécessaire souplesse liée aux activités pastorales entrent alors en contradiction avec le paradigme modernisateur, qui prône la stabilité du fermage. Les agriculteurs se trouvent donc pris dans un système qui se contredit : leur exploitation s'est développée conformément au modèle

60 C. rur., art. L. 113-1.

61 Aides au titre de la politique de soutien de l'Union européenne aux zones rurales. Contrairement au premier pilier, les programmes du second pilier sont cofinancés par des fonds de l'Union et des fonds régionaux ou nationaux.

62 La Prime à l'herbe était au départ la PMSEE (prime au maintien des systèmes d'élevage extensif) puis la PHAE (prime herbagère agro-environnementale). Elle a la forme aujourd'hui des MAEC spécialisées, dont les MAEC SHP.

économique prôné par les politiques nationales et européennes, mais la base foncière de leur activité, censée être garantie par le fermage, est possiblement remise en cause par le régime juridique sectional.

30 - En effet, par principe, afin de protéger les biens de la propriété collective et éviter tout abus, dégradation ou accaparement, l'alinéa 9 de l'article L. 2411-10 précise que le fait de ne plus remplir les conditions retenues par l'autorité compétente au moment de l'attribution entraîne la résiliation des conventions⁶³. Il revient au conseil municipal de constater que certains exploitants en place ne remplissent plus les conditions pour maintenir l'attribution des terres puis d'obtenir, par la voie amiable ou à défaut par la voie judiciaire, la résiliation des contrats en cours⁶⁴. Le juge administratif peut enjoindre au maire, d'une part, de saisir le juge du contrat (tribunal paritaire des baux ruraux) pour faire constater la nullité des conventions signées sur le fondement de la délibération illégale d'attribution des terres agricoles et, d'autre part, de recommencer la procédure en vue de répartir les biens de section⁶⁵. Le juge judiciaire est également compétent pour ordonner l'expulsion des occupants irréguliers des biens d'une section, dépendances de son domaine privé⁶⁶.

31 - Pourtant, l'idéal de stabilité et de sécurité de l'accès aux ressources véhiculé par le statut du fermage reste fortement ancré dans les mentalités et nombreux sont les agriculteurs qui ne souscrivent pas à l'idée d'une réattribution régulière, notamment à l'arrivée d'un nouvel ayant droit. Le juge administratif a d'ailleurs récemment considéré, à propos du cas d'un ayant droit avec rang prioritaire s'étant manifesté postérieurement à l'attribution des terres agricoles ou pastorales, qu'« aucune disposition légale ou réglementaire, et notamment pas les dispositions précitées de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales n'imposaient à la commune de poursuivre la résiliation de la convention »⁶⁷. Une réponse ministérielle a indiqué en ce sens que « le droit de priorité s'apprécie « au moment de l'attribution » des terres conformément à la lettre de l'article L. 2411-10 sur la cause de résiliation. Par conséquent, ce droit n'a pas pour effet lorsque la demande est postérieure à l'attribution de remettre en cause les contrats en cours, sauf à ce que le contrat mentionne expressément que le droit de priorité constitue une cause de résiliation »⁶⁸.

32 - De manière générale, l'ouverture à de nouvelles formes d'agriculture est lente ce qui est plus la marque d'un repli stratégique qu'une question de mentalités ou un signe d'archaïsme. Ce serait « comme une forme de résistance aux prescriptions extérieures, la marque de la capacité des groupes d'éleveurs à définir eux-mêmes les modalités de leur rapport à la ressource »⁶⁹. Les agriculteurs en place essayant de pérenniser leur activité, les obstacles traditionnels à la diversification des activités agricoles (des estives exclusivement bovines par exemple) s'accompagnent d'une réticence à l'ouverture aux agriculteurs qui s'éloignent du modèle professionnel dominant, comme les pluriactifs ou les retraités. Les pluriactifs sont accusés d'être de « faux agriculteurs », qui se porteraient candidat uniquement pour bénéficier des aides de la PAC. La jurisprudence est d'abord allée dans le sens d'une fermeture aux pluriactifs dans les

63 Ce motif est aussi mentionné depuis la loi du 27 mai 2013 au 4° du II de l'art. L. 411-31, II, 4° du Code rural.

64 TA Clermont-Ferrand, 30 sept. 2014, *Cne de Marcenat, Sect. Bourniou*, n° 1201325.

65 En application de l'article L. 911-1 du Code de justice administrative : CAA Lyon, 5 juill. 2005, *M. B. c/ Cne Saint-Rémy de Chaudes-Aigues*, n° 99LY02553. – TA Clermont-Ferrand, 30 sept. 2014, n° 1201325, *préc.*

66 CAA Lyon, 12 oct. 2010, *M. J. A. et a. c/ Cne Marcenat*, n° 09LY01015.

67 CAA Marseille, 9 mars 2020, *M. A. c/ Cne La Canourgue*, n° 18MA00367.

68 Rép. min. à QE, n° 39048, *JOAN*, 21 sept. 2021, p. 6984.

69 C. Eychenne, « Les éleveurs et l'estive : Pour une approche compréhensive des pratiques pastorales », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 16(2), 2008, p. 138.

années 1980 en estimant que l'exigence d'être exploitant agricole « à titre principal » était légale⁷⁰. Mais une décision récente, concernant certes des terres du domaine privé communal, est allée dans le sens des pluriactifs en affirmant que la cotisation à la Mutualité sociale agricole n'est pas obligatoire pour exploiter des terres communales⁷¹, ce qui peut faire évoluer la manière d'occuper utilement certains biens de section.

3° La section : un cadre toujours pertinent pour la mise en œuvre d'actions de justice foncière

33 - Néanmoins, malgré ces écueils, diverses tentatives d'émancipation des dérives de la rationalité économique en cours et d'un cadre juridique malhabile émergent dans les sections réactivées par l'intérêt de la gestion collective pour faire face aux enjeux agricoles actuels. Dans un contexte d'affirmation de la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire, les tentatives de redynamisation des sections dans certaines régions permettent d'imaginer une nouvelle relation entre la production agricole et les habitants. On ajoutera que le système d'attribution des terres à vocation agricole génère des revenus locatifs pour les sections, très utiles pour s'acquitter du paiement de leurs impôts fonciers (et assurer leur survie)⁷², ou pour entretenir leurs biens (chemins, abreuvoirs, bâtiments, etc.). Enfin, le principe de préférence géographique qui permet aux exploitants membres des sections d'être prioritaires pour l'attribution des terres a aussi le mérite de fixer les familles dans les hameaux ruraux et concourt à l'animation de la vie locale, et pas uniquement sectionale.

34 - Alors que l'économie agricole des dernières décennies, plus orientée vers les marchés mondiaux, s'est progressivement coupée des communautés locales, le système des sections reste un moyen d'accéder à la terre et de gérer les ressources agricoles à l'échelle des territoires. Dans certains villages, où resurgit la volonté de redynamiser les sections, l'on dessine de nouveaux liens entre l'agriculture et les habitants. On formule le souhait de conditionner l'accès au foncier à la sauvegarde de savoir-faire locaux, ce patrimoine agricole immatériel (par exemple, les techniques de traite et de transformation laitière en altitude). En d'autres, il est prévu d'intégrer les sections dans des projets de développement d'activités agricoles locales et de qualité (par exemple en Lozère, Millevaches). On pourrait du reste intégrer les sections dans les dispositifs de partenariat générés par les stratégies territoriales émergentes comme les projets alimentaires territoriaux (PAT)⁷³. Ainsi, la maîtrise locale de l'accès à la terre permet de mener des politiques territoriales durables (filières de proximité, circuits courts, entretien des paysages). En revalorisant de surcroît l'intérêt d'appartenir à une propriété collective, le système sectional reste pertinent, notamment pour expérimenter des solutions permettant une juste attribution des terres.

L'essentiel à retenir :

- En vertu d'un système spécifique d'attribution équitable de l'usage des terres, les agriculteurs membres d'une section de commune sont prioritaires, dès lors qu'ils respectent plusieurs critères.
- Ce système est parfois dévoyé par les logiques de l'agriculture entrepreneuriale dépendante des subventions européennes.

70 TA Clermont-Ferrand, 8 nov. 1984, *Delbert*, n° 84831.

71 TA Clermont-Ferrand, 31 déc. 2020, *M. G. R. c/Cne de Ségur-les-Villas*, n° 1801427.

72 V. CGCT art. L. 2411-12-1.

73 Actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation : C. rur., art. L. 111-2-2 (art. 39 de la loi du 13 octobre 2014).

- L'intérêt individuel des utilisateurs des terres est d'augmenter la surface à cultiver afin d'assurer leurs revenus ce qui peut altérer le sens d'appartenir à une propriété collective.

- Mais la persistance de ce système ancestral est une opportunité : la maîtrise locale de l'accès à la terre permet de mener des politiques territoriales durables.

Mots-clés : Espace rural - Section de commune - Alimentation durable