



**HAL**  
open science

## Le transfert à la commune des biens d'une section de commune pour non-paiement de ses impôts

Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-François Joye. Le transfert à la commune des biens d'une section de commune pour non-paiement de ses impôts. *Actualité juridique Droit administratif*, 2020, 44, pp.2563. halshs-03087180

**HAL Id: halshs-03087180**

**<https://shs.hal.science/halshs-03087180v1>**

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.

**(version auteur)**

## **Le transfert à la commune des biens d'une section de commune pour non-paiement de ses impôts**

### **Les malfaçons d'une procédure controversée**

Jean-François Joye, Professeur de droit public à l'université Savoie-Mont-Blanc, centre de recherche en droit Antoine Favre

**Publié à l'AJDA 2020 p. 2563**

La décision n° 423152 du Conseil d'Etat du 12 octobre 2020 solde un contentieux qui a duré près de quinze ans. Il reflète les relations difficiles qu'entretiennent parfois les communes avec les sections qui partagent le même territoire. Le préfet de la Haute-Loire avait pris un arrêté le 13 février 2006 prononçant au profit de la commune de Présailles le transfert de biens appartenant à plusieurs sections de commune. La régularité de cet arrêté a été contestée devant le juge de l'excès de pouvoir afin de rétablir les sections concernées dans la propriété de leurs biens. Contrairement aux juges du fond, le Conseil d'Etat décide de donner raison aux requérants et d'annuler l'arrêté du 13 février 2006. Nous nous en tiendrons ici à l'analyse du coeur du problème juridique posé par cette affaire, à savoir les modalités d'application d'une procédure de transfert de biens entre deux personnes morales de droit public, même si en parallèle se posaient des questions de détermination de la propriété des parcelles.

Avant tout, il n'est pas inutile de rappeler ce qu'est une section de commune tant ce sujet important de la ruralité française a du mal à sortir de la confidentialité. La section assure la gestion de l'une des catégories de « biens communaux » (biens soumis à des droits de jouissance ou d'usage, souvent situés en territoire de montagne, M. Bourjol, *Les biens communaux, voyage au centre de la propriété collective*, LGDJ, 1989 ; J.-F. Joye, Biens communaux, J.-Cl. Propriétés publiques, fasc. 34-20). Propriétaire de ses biens, elle dispose de compétences propres, dont l'exercice est partagé entre le conseil municipal et la commission syndicale (lorsque sa constitution est possible), organes délibérants de la section (J.-F. Joye, Biens des sections de commune, J.-Cl. Propriétés publiques, fasc. 34-30 ; G.-D. Marillia, *La section de commune*, éd. La Vie communale et départementale, 6<sup>e</sup> éd., 2015, 258 p.). L'article L. 2411-1 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 [...]. » Cette définition doit être complétée par celle de l'article 542 du code civil qui définit toujours les biens communaux en s'appuyant sur l'idée de droits collectifs acquis aux habitants depuis des temps immémoriaux. Malgré les mutations subies au fil du temps, la section de commune personnalise toujours un « commun foncier » ou un système foncier de propriété partagée (d'aucuns parlent de propriété collective).

Les sections de commune sont nombreuses en France (des milliers), même si beaucoup sont en déclin et ne reposent plus sur un système agraire fait d'ententes entre individus d'un même territoire

pour assurer la subsistance de tous. Elles sont encore souvent dotées d'un patrimoine naturel ou culturel considérable. Pourtant, bien que préexistantes à la commune, elles sont inscrites dans un processus politico-administratif qui tend à les remettre en cause. D'une part, elles ont vu leur autonomie et leur originalité réduites. Le législateur a progressivement remplacé les usages locaux qui régissaient la gestion de ces entités morales et impliquaient leurs membres (les ayants droit (1)) par diverses règles ou procédures de droit public dans un mouvement tant de « municipalisation » des sections que de leur mise au gabarit des catégories de propriétaires contemporains (sous l'influence du droit civil : personnalisation juridique, attraction vers la propriété exclusive, etc. ; v. B. Berthier, *Le tailleur et l'ambiguïté de ses modèles : une illustration historique de la réduction contre nature des communs alpins ancestraux au gabarit de la tradition juridique romaniste*, in *Le « tailleur » et ses modèles d'hier à demain. Approches juridiques et politiques croisées*, Actes du colloque de Dakar, 2019, à paraître). Elles connaissent, d'autre part, un phénomène de réduction de leur territoire. Il n'est certes pas nouveau (N. Vivier, *Propriété collective et identité communale : les biens communaux en France 1750-1914*, Publications de la Sorbonne, 1998, 352 p.). Mais il s'est accéléré depuis les années 1980 en parallèle des réformes administratives de décentralisation affermissant le pouvoir des communes. En milieu rural, celles-ci reprochent parfois aux sections de représenter un coût pour elles (si elles paient leurs impôts) ou lorgnent sur leurs revenus quand ils sont importants et font de la section un pouvoir local concurrent (coupes de bois, locations diverses : chasse, terres, etc.). Ce sont aussi des divergences sur la manière de valoriser les biens en cause qui provoquent des tensions au sein du couple section de commune/commune, chacun se sentant à la fois gardien et meneur d'actions d'intérêt général. Les sections sont ainsi parfois perçues comme des gêneuses pénalisant l'action d'autres acteurs. De nombreux acteurs souhaitent disposer de leur patrimoine pour notamment accroître les dotations de l'Etat (communes) ou pour mettre en place une gestion des biens à une autre échelle (Office national des forêts). Mais les ayants droit ne s'en laissent pas conter.

Pour des raisons sociales et constitutionnelles, le législateur n'a pu cependant supprimer les sections d'un trait de plume. Il a préféré - suivant les recommandations de plusieurs rapports officiels - créer les conditions de leur « extinction progressive » (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*, Doc. fr., IGA, 2003). Pour ce faire, il a multiplié les procédures permettant d'aliéner leur patrimoine dans une optique - largement fantasmée - de simplification administrative. Comme si pour faire disparaître les conflits, il suffisait d'éliminer les sections. Tour à tour, sont intervenues les lois n° 85-30 du 9 janvier 1985 de développement et de protection de la montagne, n° 90-85 du 23 janvier 1990 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et, enfin, la mal nommée loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune (RFDA 2013. 775, comm. G. D. Marillia ; Dr. adm. 2014. Etude 8, R. Rambaud). Il résulte de ces lois un ensemble de procédures insérées dans le CGCT (transfert, vente ou changement d'usage des biens) permettant de dépecer les sections, même si les plus dynamiques peuvent subsister. Certes, ces procédures ne manquent pas toutes de fondements (il faut bien pallier le cas échéant la déshérence tant des fonctions que des droits exercés sur ces communaux), mais elles sont souvent mal vécues par les membres des sections. Elles génèrent des sentiments d'injustice, ce qui n'est pas de nature à limiter la défiance des populations envers les élus locaux. C'était probablement le cas dans l'affaire commentée. Le caractère radical de la procédure de transfert des biens en cause a été

légèrement atténué par une garantie qu'impose le Conseil d'Etat, à savoir l'obligation d'information préalable des membres des sections de leurs obligations fiscales. Ce contentieux révèle les malfaçons du droit des sections de commune.

## **I - La procédure radicale de transfert de l'article L. 2411-12-1 du CGCT**

Acte aux conséquences importantes au plan patrimonial, le transfert de biens d'une section de commune peut être réalisé au moyen de plusieurs procédures. Celle de l'article L. 2411-12-1 du CGCT intervient en cas d'impossibilité pour les sections d'acquitter leurs impôts à partir de leur propre budget. Les membres des sections peuvent toutefois être indemnisés.

### **A. Sens et conséquences du transfert des biens d'une section de commune**

Le transfert de biens d'une section à une commune est un acte qui conduit à déposséder la section de commune de tout ou partie de son patrimoine. Cependant, moins grave que la vente, si l'on peut dire, quoiqu'il puisse en être la première étape, l'acte de transfert permet au bien de rester dans le patrimoine d'une personne publique. Rappelons qu'en cas de transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations d'une section de commune, celle-ci perd la qualité de personne morale puisqu'elle ne possède plus ni biens ni droits distincts de ceux de la commune. Elle disparaît à jamais. De plus, ses anciens membres perdront leurs droits : il en sera fini du droit de priorité des exploitants en matière d'accès aux terres agricoles, *idem* des droits de cueillette et de chasse, des consultations ou associations aux projets de changement d'usage et de vente des biens. La commune se substitue à la section dans toutes les délibérations et dans tous les actes pris au nom de ladite section. Payer les impôts est donc une obligation cardinale indispensable à la survie des sections, en l'état de la loi française.

Dans le CGCT, pas moins de cinq procédures facultatives de transfert de biens d'une section existent, dont celle de l'article L. 2411-12-1, d'apparence simple à mettre en œuvre (d'autres font intervenir des votes ou avis des ayants droit : art. L. 2411-11, art. L. 2411-12, art. L. 2411-12-2, art. L. 2411-13). Il faut noter que c'est toujours le préfet de département qui prononce le transfert. Il est le véritable détenteur du pouvoir de transfert.

### **B. La procédure de transfert en cas de non-paiement des impôts par la section**

Si l'objectif politique que poursuit la procédure de l'article L. 2411-12-1 du CGCT est clair (réduire ou supprimer à terme la section), en revanche sa justification est discutable et ses lacunes techniques multiples.

#### **1. Un objectif politique clair, mais une justification discutable**

La procédure facultative de l'article L. 2411-12-1 du CGCT permet un transfert gratuit de biens d'une section au profit de la commune. Créée par l'article 128 de la loi du 13 août 2004, au terme d'une discussion rapide sans véritable débat au Parlement (2), elle sanctionne la potentielle défaillance de la section à acquitter sur son budget les impôts dont elle est redevable. L'article L.

2411-12-1 ne donne aucune liste des impôts en cause, mais il s'agit le plus souvent des taxes foncières.

De loin, les choses semblent logiques et on postule une totale séparation juridique entre la commune et les sections, rendant anormal le fait qu'une personne morale paie les impôts d'une autre à partir de son propre budget (par analogie, au demeurant, une personne publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas, CE, sect., 26 juin 1992, n° 114728, *Commune de Béthoncourt c/ Consorts Barbier*, Lebon 268 ; AJDA 1992. 695 ; et 650, chron. Ch. Maugué et R. Schwartz). De près, et en pratique, c'est plus compliqué que cela, du fait du rôle majeur que joue le conseil municipal dans la gestion des affaires des sections et de la porosité fonctionnelle qui existe entre ces deux personnes morales (et qui peut se traduire par une porosité budgétaire : l'autonomie des sections est en pratique peu respectée, leurs revenus régulièrement utilisés pour des actions qui relèvent légalement de la commune, sans que le contrôle de légalité ou les chambres régionales des comptes s'en émeuvent). Pour mémoire, normalement, en présence d'une commission syndicale, le budget de la section constitue un budget annexe de la commune qui doit être voté par le conseil municipal. Le conseil peut aussi le modifier. En l'absence de commission syndicale, le conseil municipal doit établir un état spécial annexé au budget de la commune (CGCT, art. L. 2412-1).

Aujourd'hui, la majeure partie des biens sectionaux n'est plus gérée directement par une commission syndicale. Il en existe de moins en moins, les conditions de leur création ayant été rendues difficiles par la loi du 27 mai 2013 (CGCT, art. L. 2411-5). C'est alors le conseil municipal qui prend légalement des actes de gestion « au nom de la section » (supposément dans son intérêt mais c'est une autre affaire). Et même en présence d'une commission syndicale, il dispose de certaines compétences (la gestion de la section est alors bicéphale ; art. L. 2411-2 et L. 2411-6 II). Le maire de la commune est de surcroît l'ordonnateur des dépenses de la section. Cela conduit souvent à confondre l'action sectionale avec l'action communale et ainsi l'argument selon lequel le budget communal n'aurait pas à être ponctionné pour payer les impôts des sections se discute. La question de savoir s'il est juste que le conseil municipal procède au paiement des impôts dus par la section lorsque les membres n'existent plus (sections assoupies mais non « mortes » en droit ; elles peuvent être reformées si de nouveaux habitants viennent résider sur la section), ou ne sont pas assez impliqués ou si la section n'a plus assez de revenus relève d'un débat de nature plus philosophique ou politique que juridique dans le contexte de renouveau des « communs » (D. Bollier, *La renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*, éd. Charles-Léopold Mayer, Essai, 2014, 191 p.). Las, le législateur français néglige ces enjeux nouveaux. Cependant, les communes qui ont de bonnes relations avec « leurs » sections payent parfois leurs impôts sans velléité de transfert des biens. Enfin, n'oublions pas que le conseil municipal devra payer les impôts fonciers s'il devient propriétaire suite au transfert à son profit des biens d'une section, sauf à les vendre sans délai. L'argument selon lequel les sections coûteraient cher au budget communal est, en ce cas, spécieux.

## **2. La procédure et ses lacunes techniques**

En théorie, l'initiative du transfert, que les sections soient dotées d'une commission syndicale ou non, revient au conseil municipal. Il est à la manoeuvre. Quatre motifs lui permettent depuis la loi

du 27 mai 2013 de recourir à la procédure de l'article L. 2411-12-1 du CGCT, dont le motif de l'alinéa 2, à savoir « lorsque depuis plus de trois années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur ». En l'absence de revenus suffisants, soit la commune aura payé l'impôt à la place de la section sur son propre budget, soit personne ne s'en sera chargé (3). Toutefois, le droit applicable au litige est celui qui résultait de la loi du 13 août 2004 et exigeant une durée de « cinq » années consécutives. La loi de 2013 a accentué l'effet de sanction afin de tirer les conséquences du « dépérissement » d'une section par sa faute ou celle de ses membres (Rapp. n° 13 de P.-Y. Collombat, Sénat, 3 oct. 2012, p. 36).

Le transfert est prononcé par le préfet de département sur demande du conseil municipal. L'emploi du présent de l'indicatif dans l'article L. 2411-12-1 semble indiquer que l'Etat a compétence liée si un certain nombre de faits sont réunis et attestés (v. *infra*, II). Au demeurant, si le préfet est censé en théorie se poser en arbitre des acteurs locaux, la pratique montre que les préfetures et sous-préfetures donnent généralement une suite favorable aux demandes des communes. Cependant, le préfet ne peut décider du transfert que si la section est redevable de l'impôt.

La procédure souffre d'au moins trois lacunes que les juges constitutionnel et administratif ont tenté de gommer. La première était le non-respect des exigences constitutionnelles relatives au droit de propriété (l'article L. 2411-12-1 ne prévoit pas l'indemnisation des membres, à la différence d'autres procédures de transfert ; v. par ex., CGCT, art. L. 2411-11 al. 3). Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé cet article conforme au droit constitutionnel, lequel ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques. Il a toutefois imposé qu'une indemnisation des membres de la section soit envisagée dans le cas exceptionnel « où le transfert de propriété entraînerait pour les membres de la section une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi » (Cons. const. 8 avr. 2011, n° 2011-118 QPC, *Mongaboure*, AJDA 2011. 758 ; *GDDAB*, 3<sup>e</sup> éd., 2018, note C. Chamard-Heim ; Dr. adm. 2011, comm. 56, note F. Hoffmann. Egal. conformité de ces dispositions au regard de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la Conv. EDH, CE 22 juill. 2011, n° 330481, AJDA 2011. 188). Le versement de cette indemnité est assez illusoire en réalité (il n'a probablement jamais été pratiqué) et le transfert n'aura qu'un coût très modeste pour la commune. Il n'est pas toujours simple de quantifier un préjudice de ramassage de fruits ou d'affouage sur les années antérieures...

La deuxième lacune concernait le délai de recours en annulation contre l'arrêté du préfet. L'article L. 2411-12-1 du CGCT ne précisait pas la manière dont devaient être informés les membres des sections de la prise de cet arrêté, ce que corrigea le juge administratif de manière à faire courir le délai dont disposent les tiers (CAA Lyon, 31 janv. 2017, n° 14LY02591, *Gagne* [même affaire de transferts de biens de sections à la commune de Présailles]). Les modalités pour faire connaître au public l'arrêté furent entre-temps indiquées par le législateur au dernier alinéa de l'article L. 2411-12-1.

La troisième tenait à l'absence d'information claire donnée aux membres de la section quant aux impôts à payer, lacune au coeur de l'affaire commentée.

## **II - L'obligation d'informer au préalable les membres des sections de leurs obligations**

## **fiscales**

Par sa décision n° 423152 du 12 octobre 2020, la haute juridiction apporte une garantie aux membres des sections que certains juges du fond avaient esquissée. En l'absence de modalité procédurale prévue par l'article L. 2411-12-1 du CGCT, pour que les sections soient à même d'acquitter leurs impôts, il faut que leurs membres aient été informés préalablement de leurs obligations fiscales. Ces diligences accomplies, la preuve du non-paiement des impôts par la section ou ses membres relève des services fiscaux.

### **A. Les seules attestations du service des finances publiques ne suffisent pas**

Il est fondamental que les membres des sections prennent la mesure de l'importance pour une section de payer ses impôts sur son budget. Pour ce faire, une large information de leurs droits est nécessaire. Une décision de transfert ne peut être prise à leur insu. Autrement dit, le transfert ne s'opérera que si on a la preuve qu'ils ont été informés et qu'ils ont manifestement cessé de porter intérêt à la gestion des biens des sections. Les communes ne peuvent se contenter de laisser filer le temps et de payer les impôts pour ensuite prendre possession des biens des sections. Dans l'affaire commentée, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur le dernier alinéa de l'article 1401 du code général des impôts, tel qu'applicable jusqu'à sa modification par la loi du 27 mai 2013, pour dégager une garantie au profit des membres des sections. Cet article disposait que la taxe foncière due pour des terrains qui ne sont communs qu'à certaines portions des habitants d'une commune est acquittée « par ces habitants », alors même qu'ils n'étaient pas propriétaires des biens de la section mais seulement titulaires d'un droit de jouissance. En ne recherchant pas si les membres des sections avaient été informés de leurs obligations fiscales, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

En pratique, cette situation prévaut dans l'hypothèse où la commission syndicale de la section n'a pas été constituée, car elle aurait été destinataire des avis d'imposition. En son absence, les avis sont notifiés à la commune, représentante légale de la section de commune, à charge pour elle d'en informer les membres de la section, ce qu'avaient déjà admis des juges du fond (CAA Lyon, 20 mars 2012, n° 11LY0187, *Commune d'Egliseneuve-près-Billom* ; TA Limoges, 16 avr. 2015, n° 1300417, *Malergue et autre*). Il avait même été exigé du préfet qu'il apporte la preuve de la notification aux ayants droit des avis d'imposition (TA Pau, 15 sept. 2015, n° 1400198, *Neguelouart et autres*). Or, dans l'affaire commentée, la commune « n'a accompli aucune diligence pour informer les membres des sections de leurs obligations fiscales, telle que l'envoi aux intéressés des avis d'imposition qu'elle avait reçus au titre de ces biens ». Le Conseil d'Etat estime logiquement que la condition posée par les dispositions de l'article L. 2411-12-1 du CGCT pour le transfert des biens, « qui n'impliquait aucune formalité impossible, ne pouvait être regardée comme remplie ». En conséquence, outre les décisions préalables des juges du fond, l'arrêté du préfet du 13 février 2006 a été annulé. L'Etat versera de surcroît aux requérants et aux sections de commune représentées une somme globale de 6 000 €, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'arrêt du 12 octobre 2020 fait toutefois application au litige d'un droit qui a évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 mai 2013. Désormais, c'est la section qui est le redevable légal de la taxe

foncière (CGI, art. 1401). Que change cette évolution ? Sur le fond, la vigilance dont doivent faire preuve les membres des sections reste de mise. Qu'il existe une commission syndicale ou non, il revient au maire de diligenter le paiement des impôts de la section sur le budget de celle-ci. Dans le cas où le budget de la section ne permet pas de payer l'impôt trois années consécutives, la procédure de transfert peut toujours s'appliquer. La question se pose de savoir s'il faut néanmoins informer préalablement les membres de la section. Au regard de la gravité des actes de transfert pour la survie de ces propriétés collectives, il paraît nécessaire qu'ils soient dûment informés afin qu'ils puissent notamment s'activer pour procurer des revenus à la section. Bien que la décision du Conseil d'Etat invite l'administration à la retenue avant de recourir à la procédure de transfert de biens (la procédure de l'article L. 2411-12-1 du CGCT est la plus utilisée) (4), le contentieux n'est donc pas près de se tarir au regard des questions juridiques en suspens.

## **B. La preuve du non-paiement des impôts par la section**

Les services fiscaux attestent le non-paiement des taxes foncières depuis trois années (ou auparavant cinq). Par exemple, l'arrêté de transfert du préfet peut viser un courrier ou un certificat du trésorier ou du receveur de la commune. Au contentieux, le préfet bénéficie d'une présomption de véracité des attestations et le juge administratif considère qu'il n'a pas à procéder à des vérifications particulières (TA Lyon, 28 déc. 2018, n° 1606792, *Association de défense du Plateau d'Issarles et autres* ; CAA Lyon, 20 mars 2012, *Commune d'Egliseneuve-près-Billom*, préc. ; CAA Lyon, 12 juin 2018, n° 16LY03141, *Section de commune de Charbadeuil et autres*). La décision du 12 octobre 2020 n'apporte aucun changement sur ce point.

## **III - Tout ça pour ça. Pour la remise à plat du droit des communaux fonciers**

L'annulation de l'arrêté du 13 février 2006 a pour effet de rétablir l'ensemble des sections concernées dans la propriété des biens en litige dès la date où cet arrêté était intervenu. Or, rétablir les droits des sections et de leurs membres n'est pas une simple formalité, tout comme, au besoin, réparer les divers préjudices subis : la commune a-t-elle tiré des bénéfices de l'exploitation des biens transférés en louant les terres ? A-t-elle revendu certaines parcelles (5) ? A-t-elle détérioré le bien de telle sorte que les droits recouverts ne puissent être exercés ? S'estimant propriétaire, la commune a-t-elle refusé d'attribuer à des exploitants les terres à vocation agricole ou pastorale de la section selon l'ordre de priorité que fixe l'article L. 2411-10 du CGCT (6) ? Etc. Il convient aussi de sortir de l'imbroglio du régime de responsabilité applicable. Dans l'affaire, l'Etat verra certes sa responsabilité engagée au premier chef mais il a pris la décision sur demande de la commune agissant au nom de la section (à moins de considérer que pour enclencher une telle procédure elle n'agit qu'en son nom). Il n'est pas inutile de rappeler non plus que depuis un revirement de jurisprudence du Conseil d'Etat de 2012, lorsque la gestion des biens et droits de la section de commune incombe au conseil municipal ou au maire de la commune de rattachement, les décisions prises dans ce cadre par le conseil municipal ou par le maire le sont pour le compte de la section de commune et engagent la responsabilité de celle-ci (CE 30 mai 2012, n° 340513, *Becamel*, Lebon ; AJDA 2012. 1086 ; AJCT 2012. 504, obs. M. Yazı-Roman ; BJCL 2012. 611, concl. V. Daumas ; CE 26 déc. 2013, n° 357045, *M. A. et autres c/ Commune de Malbo* ; abandon de CE 25 mai 1988, n° 84473, *Commune de Saint-Saturnin*, Lebon T.). C'est ubuesque.



Le droit applicable aux sections n'est ni simple ni vertueux. Ces propriétés partagées, véritables marqueurs de l'identité d'un monde rural en mutation parce qu'affecté tant par la déprise agricole que la déprise administrative, sont gérées selon un droit qui maintient localement une dynamique politique négative, aussi stérile qu'épuisante. Il n'est pas étonnant que subsiste la tentation de certains élus de faire table rase de ce passé au nom d'une supposée modernité (7). Il serait utile de procéder à la remise à plat de la loi pour sortir tant les sections que les communes de l'ornière juridico-sociale dans laquelle elles se trouvent. Il est temps aussi de reconsidérer l'utilité des communaux au XXI<sup>e</sup> siècle en regard des nouveaux besoins sociaux, agricoles ou environnementaux sans perdre de vue l'efficacité administrative. Les sections doivent s'adapter et regarder l'avenir autrement que par nostalgie. Les communes doivent y voir des relais utiles pour certaines actions publiques et pas seulement désuétude. L'énergie que mettent les membres des sections à conserver leurs droits pourrait être utilisée autrement pour satisfaire l'intérêt général. Il y a matière à puiser des sources d'inspiration dans ces modèles propriétaires afin de renouveler le droit public et privé. Pourquoi ne pas « mieux accueillir la participation de "citoyens actifs" à l'action publique » (8) là où l'investissement des habitants subsiste (anciens ou néo-ruraux) et corriger le régime juridique des communaux fonciers (rendre possible l'évolution de leurs fonctions, les sortir de l'invisibilité dans laquelle ils ont été plongés, etc.) ? Parler de projet et de stratégie de territoire, de complémentarité ou de subsidiarité serait plus constructif... A l'instar de ce qui frémît à rebours du cas français en Europe (Royaume-Uni, Espagne, Italie). L'Italie, par exemple, permet de nouveau la valorisation des « communaux » (les *usi civici*, ou les consortages par exemple) notamment en vue de la préservation des paysages ou des forêts (Legge 20 nov. 2017, n° 168, *Norme in materia di domini collettivi*).

#### Notes

(1) CGCT, art. L. 2411-1 : « Sont membres de la section de commune les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire. »

(2) Amendement n° 173 de M. Charasse en seconde lecture au Sénat du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, séance du 1<sup>er</sup> juill. 2004 (compte rendu intégral des débats), articles additionnels après l'article 91.

(3) La non-valeur est la décision de l'administration des impôts qui considère une créance comme définitivement irrécupérable.

(4) A. Fayon, *Recherche sur les arrêtés préfectoraux de transfert des biens des sections de commune de 2016 à 2019*, 2019, projet COMON (*Les communaux en montagne*, Université Savoie-Mont-Blanc), données personnelles de l'auteur. En région Auvergne-Rhône-Alpes, tous motifs confondus, les arrêtés préfectoraux de transfert sont les plus nombreux, dans l'ordre décroissant, en Puy-de-Dôme, Haute-Loire, Loire, Cantal, Ardèche, Ain. Le nombre d'arrêtés pris par département varie cependant beaucoup d'une année sur l'autre (de moins de dix à près de quatre-vingt par an).

(5) Une procédure spéciale le permet (CGCT, art. L. 2411-12-3).

(6) CAA Lyon, 31 janv. 2017, *Gagne*, préc.

(7) Proposition de loi du 9 décembre 2019, *Favoriser la dissolution des sections de commune*, par P. Chaize et autres, Sénat n° 182, session ordinaire 2019-2020.

(8) P. Yolka, Sur le « droit administratif des communs », *Tribune, Droit de la voirie, Revue de la propriété publique*, nov.-déc. 2020, n° 217, p. 3 ; O. Jaspard, *Vers un droit administratif des biens communs ?*, *Horizons publics*, oct. 2019, n° 11, p. 42.