

Décision n° 2011 – 118 QPC

**Article L. 2411-12-1 du code général des collectivités
territoriales**

Biens des sections de commune

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2011

Sommaire

I. Dispositions législatives.....	4
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	32

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	4
A. Disposition contestée	4
1. Code général des collectivités territoriales.....	4
- Article L. 2411-12-1	4
B. Évolution des dispositions contestées	5
1. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales	5
- Article 128	5
C. Autres dispositions	6
1. Code général des collectivités territoriales.....	6
(1) TITRE Ier : SECTION DE COMMUNE	6
- Article L. 2411-1.....	6
- Article L. 2411-2.....	6
- Article L.2411-3.....	6
- Article L.O. 2411-3-1.....	6
- Article L.2411-4.....	6
- Article L.2411-5.....	7
- Article L.2411-6.....	7
- Article L.2411-7.....	7
- Article L.2411-8.....	8
- Article L.2411-9.....	8
- Article L.2411-10.....	8
- Article L.2411-11.....	9
- Article L.2411-12.....	9
- Article L.2411-13.....	9
- Article L.2411-14.....	10
- Article L.2411-15.....	10
- Article L.2411-16.....	10
- Article L.2411-17.....	10
- Article L.2411-17-1	10
- Article L.2411-18.....	11
2. Code civil	12
- Article 542	12
- Article 543	12
D. Rapport.....	12
1. Rapport du groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens sectionaux des communes (2003).....	12
E. Travaux parlementaires	19
1. Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, Sénat, 1ere lecture.....	19
- Articles additionnels après l'article 11	19
F. Application des dispositions contestées	24
1. Jurisprudence	24
a. Jurisprudence administrative	24
- Cour administrative d'appel de Lyon, 3ème chambre, 24 novembre 2009, Mme Jacqueline GUERIN et autres, N° 07LY02310.....	24
2. Questions parlementaires	26
a. Assemblée nationale	26
- Question écrite n° 30178 du 9 septembre 2008 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier	26
b. Sénat	26

- Réponse du ministère du budget, des comptes, 4 mars 2010, page 522	26
G. Autres jurisprudences	28
a. Jurisprudence administrative	28
- Conseil d'Etat, 7 février 2007, Commune de Laval du Tarn, n° 287741	28
- Conseil d'Etat, 26 mai 2008, M.A. ..., n°278975	29
b. Jurisprudence judiciaire	30
- Cour de cassation, 3 ^{ème} chambre civile, 15 juin 1988, n° 87-10687	30
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	32
A. Normes de référence.....	32
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	32
- Article 2	32
- Article 13	32
- Article 16	32
- Article 17	32
2. Constitution du 4 octobre 1958	32
- Article 34	32
B. Autre norme.....	33
1. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Protocole n°1	33
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	33
- Décision n° 86-207 DC du 25 juin 1986 – Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social	33
- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication	33
- Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.....	33
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.....	34
- Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat	34
- Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports	34
- Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel	35
- Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée	35
- Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale]	36
- Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, Pierre B. [Mur mitoyen]	36
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 : Loi de réforme des collectivités territoriales.....	36
- Décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010 Région Centre et région Poitou-Charentes [AFPA - Transfert de biens publics].....	37
D. Jurisprudence européenne	38
- Cour européenne des droits de l'homme, 23 février 1995, Gasus Dossier-und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas n°15375/89	38
- Cour européenne des droits de l'homme, 30 novembre 2004, önergyildiz c. Turquie, Requête no 48939/99	38
- Cour européenne des droits de l'homme, 29 juin 2004, Dogan et autres c. Turquie, n°8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02.....	39

I. Dispositions législatives

A. Disposition contestée

1. Code général des collectivités territoriales

Deuxième partie : la commune

Livre IV : intérêts propres à certaines catégories d'habitants

Titre Ier : section de commune

CHAPITRE Ier : Dispositions générales

- Article L. 2411-12-1

Créé par Loi n°2004-809 du 13 août 2004 - art. 128 JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005

Le transfert à la commune des biens, droits et obligations d'une section de communes est prononcé par le représentant de l'Etat dans le département sur demande du conseil municipal dans l'un des trois cas suivants :

-lorsque depuis plus de cinq années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur ;

-lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions pour une telle création, telles qu'elles sont définies aux articles L. 2411-3 et L. 2411-5, sont réunies ;

-lorsque moins d'un tiers des électeurs a voté lors d'une consultation.

B. Évolution des dispositions contestées

1. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

- Article 128

Après l'article L. 2411-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2411-12-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2411-12-1. - Le transfert à la commune des biens, droits et obligations d'une section de communes est prononcé par le représentant de l'Etat dans le département sur demande du conseil municipal dans l'un des trois cas suivants :

« - lorsque depuis plus de cinq années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur ;

« - lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions pour une telle création, telles qu'elles sont définies aux articles L. 2411-3 et L. 2411-5, sont réunies ;

« - lorsque moins d'un tiers des électeurs a voté lors d'une consultation. »

C. Autres dispositions

1. Code général des collectivités territoriales

DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE

LIVRE IV : INTÉRÊTS PROPRES À CERTAINES CATÉGORIES D'HABITANTS

(1) TITRE Ier : SECTION DE COMMUNE

- Article L. 2411-1

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.

La section de commune a la personnalité juridique.

- Article L. 2411-2

La gestion des biens et droits de la section est assurée par le conseil municipal, par le maire et, dans les cas prévus aux articles L. 2411-6 à L. 2411-8, L. 2411-11, L. 2411-15, L. 2411-18 et L. 2412-1, par une commission syndicale et par son président.

- Article L.2411-3

La commission syndicale comprend des membres élus dont le nombre, qui s'élève à 4, 6, 8 ou 10, est fixé par l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département convoquant les électeurs.

Les membres de la commission syndicale, choisis parmi les personnes éligibles au conseil municipal de la commune de rattachement, sont élus selon les mêmes règles que les conseillers municipaux des communes de moins de 2 500 habitants, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa du présent article et de celles du premier alinéa de l'article L. 2411-5. Après chaque renouvellement général des conseils municipaux, lorsque la moitié des électeurs de la section ou le conseil municipal lui adressent à cette fin une demande dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal, le représentant de l'Etat dans le département convoque les électeurs de la section dans les trois mois suivant la réception de la demande.

Les membres de la commission syndicale sont élus pour une durée égale à celle du conseil municipal. Toutefois, le mandat de la commission syndicale expire lors de l'installation de la commission syndicale suivant le renouvellement général des conseils municipaux. Si, à la suite de ce renouvellement général, la commission syndicale n'est pas constituée en application du deuxième alinéa du présent article et de l'article L. 2411-5, le mandat expire à la date fixée par le représentant de l'Etat dans le département dans l'acte par lequel il constate que les conditions de sa constitution ne sont pas réunies.

Sont électeurs, lorsqu'ils sont inscrits sur les listes électorales de la commune, les habitants ayant un domicile réel et fixe sur le territoire de la section et les propriétaires de biens fonciers sis sur le territoire de la section.

Les maires des communes sur le territoire desquelles la section possède des biens peuvent assister aux séances de la commission syndicale. Ils sont informés par le président de la commission syndicale des dates et de l'objet des séances de la commission syndicale.

Le maire de la commune de rattachement est membre de droit de la commission syndicale.

Le président est élu en son sein par la commission syndicale.

- Article L.O. 2411-3-1

Lorsqu'ils sont inscrits sur la liste électorale complémentaire de la commune établie en application de l'article LO 227-2 du code électoral, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France participent à l'élection de l'organe délibérant d'une section de commune dans les mêmes conditions que les électeurs français.

- Article L.2411-4

Pour l'exercice de ses attributions, la commission syndicale se réunit sur convocation de son président.

Le président est tenu de convoquer, dans un délai d'un mois, la commission à la demande :

- 1° De la moitié de ses membres ;
- 2° Du maire de la commune de rattachement ;
- 3° D'un des maires des communes sur le territoire desquelles la section possède des biens ;
- 4° Du représentant de l'Etat dans le département ;
- 5° De la moitié des électeurs de la section.

Elle ne délibère ou ne donne un avis que sur l'objet déterminé par la convocation ou la demande.

Lorsque la commission syndicale, dans un délai de trois mois suivant sa convocation, n'a pas délibéré ou n'a pas émis d'avis sur l'objet qui lui est soumis, le conseil municipal délibère sur la suite à donner, sous réserve des dispositions des articles L. 2411-6, L. 2411-7 et L. 2411-15.

- **Article L.2411-5**

La commission syndicale n'est pas constituée et ses prérogatives sont exercées par le conseil municipal, sous réserve des dispositions des articles L. 2411-8 et L. 2411-16, lorsque le nombre des électeurs appelés à désigner ses membres est inférieur à dix ou lorsque la moitié au moins des électeurs n'a pas répondu à deux convocations successives du représentant de l'Etat dans le département faites à un intervalle de deux mois. Il en est de même lorsque les revenus ou produits des biens de la section sont inférieurs à un montant minimal annuel moyen fixé dans les conditions prévues par un décret.

Dans le cas où une commune est devenue, à la suite de sa réunion à une autre commune, une section de commune, le conseil consultatif ou la commission consultative, visés aux articles L. 2113-17 et L. 2113-23, tiennent lieu de commission syndicale.

- **Article L.2411-6**

Sous réserve des dispositions de l'article L. 2411-15, la commission syndicale délibère sur les objets suivants :

- 1° Contrats passés avec la commune de rattachement ou une autre section de cette commune ;
- 2° Vente, échange et location pour neuf ans ou plus de biens de la section ;
- 3° Changement d'usage de ces biens ;
- 4° Transaction et actions judiciaires ;
- 5° Acceptation de libéralités ;
- 6° Adhésion à une association syndicale ou à toute autre structure de regroupement foncier ;
- 7° Constitution d'une union de sections ;
- 8° Désignation de délégués représentant la section de commune.

Les actes nécessaires à l'exécution de ces délibérations sont passés par le président de la commission syndicale.

En ce qui concerne les locations de biens de la section consenties pour une durée inférieure à neuf ans, la commission syndicale doit être consultée par son président lorsque ce dernier est saisi d'une demande émanant de la moitié des électeurs de la section et formulée dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat. En cas d'accord entre la commission syndicale et le conseil municipal ou si la commission syndicale ne s'est pas prononcée dans le délai de deux mois à compter de la délibération du conseil municipal, le maire passe le contrat. En cas de désaccord, le maire ne passe le contrat qu'après une nouvelle délibération du conseil municipal.

Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque la vente de biens sectionaux a pour but la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation de lotissements ou à l'exécution d'opérations d'intérêt public. Dans cette hypothèse, seul le conseil municipal a compétence pour autoriser cette vente.

- **Article L.2411-7**

La commission syndicale est appelée à donner son avis sur les modalités de jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature, sur l'emploi des revenus en espèces des autres biens et, en cas d'aliénation de biens de la section, sur l'emploi du produit de cette vente au profit de la section.

Elle est consultée sur la mise en valeur des marais et terres incultes ou manifestement sous-exploitées appartenant à la section dans les conditions prévues par les articles L. 125-1 à L. 125-7 du code rural et de la pêche maritime.

Elle est appelée à donner son avis, d'une manière générale, sur toutes les matières où sa consultation est prévue par les lois et règlements en vigueur.

En cas de désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale ou si celle-ci ne s'est pas prononcée sur les objets visés au premier alinéa du présent article dans un délai de trois mois à compter de la date où elle a été saisie par le maire, il est statué par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département.

- **Article L.2411-8**

La commission syndicale décide des actions à intenter ou à soutenir au nom de la section.

Le président de la commission syndicale, en vertu de la délibération de cette dernière, représente la section en justice.

Il peut, sans autorisation préalable de la commission syndicale, faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance.

Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, les actions qu'il croit appartenir à la section dans laquelle il est électeur.

Le contribuable qui souhaite exercer l'action doit, au préalable, en saisir le président de la commission syndicale. Celle-ci dispose d'un délai de deux mois, sauf risque de forclusion, pour délibérer sur le mérite de l'action.

En cas de désaccord ou de risque de forclusion ou si la commission syndicale ne s'est pas prononcée dans le délai visé ci-dessus ou n'a pas été constituée, le représentant de l'Etat dans le département peut autoriser le contribuable à exercer l'action.

Si le contribuable a été autorisé à exercer l'action, la section est mise en cause et la décision qui intervient a effet à son égard.

Si la commune est partie à l'action, l'article L. 2411-9 est applicable.

Lorsque la section a obtenu une condamnation contre la commune ou une autre section de la commune, les charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès ne peuvent être inscrites au budget de la section. Il en est de même de toute partie qui plaide contre la section.

Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

- **Article L.2411-9**

Lorsqu'un conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, par suite de l'abstention, prescrite par l'article L. 2131-11, des conseillers municipaux qui sont intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section, les électeurs de la commune, à l'exception de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, sont convoqués par le représentant de l'Etat dans le département à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations au lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir.

- **Article L.2411-10**

Les membres de la section ont, dans les conditions résultant soit des décisions des autorités municipales, soit des usages locaux, la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature.

Les terres à vocation agricole ou pastorale propriétés de la section sont attribuées par bail rural ou par convention pluriannuelle de pâturage conclue dans les conditions prévues à l'article L. 481-1 du code rural et de la pêche maritime ou par convention de mise à disposition d'une société d'aménagement foncier et

d'établissement rural au profit des exploitants agricoles ayant un domicile réel et fixe, ainsi que le siège d'exploitation sur la section. L'autorité municipale peut attribuer, le cas échéant, le reliquat de ces biens au profit d'exploitants agricoles sur la section ayant un bâtiment d'exploitation hébergeant pendant la période hivernale leurs animaux sur la section, ou à défaut au profit de personnes exploitant des biens sur le territoire de la section et résidant sur le territoire de la commune ; à titre subsidiaire, elle peut attribuer ce reliquat au profit de personnes exploitant seulement des biens sur le territoire de la section ou, à défaut, au profit des exploitants ayant un bâtiment d'exploitation sur le territoire de la commune.

Pour toutes les catégories précitées, les exploitants devront remplir les conditions prévues par les articles L. 331-2 à L. 331-5 du code rural et de la pêche maritime et celles prévues par le règlement d'attribution défini par l'autorité municipale.

Le fait de ne plus remplir les conditions énoncées ci-dessus entraîne de plein droit la résiliation des contrats.

L'ensemble de ces dispositions, qui concerne les usages agricoles et pastoraux des biens de section, ne fait pas obstacle au maintien, pour les ayants droit non agriculteurs, des droits et usages traditionnels tels que l'affouage, la cueillette, la chasse notamment, dans le respect de la multifonctionnalité de l'espace rural.

Chaque fois que possible, il sera constitué une réserve foncière destinée à permettre ou faciliter de nouvelles installations agricoles.

Les revenus en espèces ne peuvent être employés que dans l'intérêt des membres de la section. Ils sont affectés prioritairement à la mise en valeur et à l'entretien des biens de la section ainsi qu'aux équipements reconnus nécessaires à cette fin par la commission syndicale.

- **Article L.2411-11**

Le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section est prononcé par le représentant de l'Etat dans le département sur demande conjointe du conseil municipal et de la commission syndicale se prononçant à la majorité de ses membres ou, si la commission syndicale n'a pas été constituée, sur demande conjointe du conseil municipal et de la moitié des électeurs de la section.

Dans le délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert, le représentant de l'Etat dans le département porte ce transfert à la connaissance du public.

Les ayants droit qui en font la demande reçoivent une indemnité, à la charge de la commune, dont le calcul tient compte notamment des avantages reçus durant les années précédant la décision de transfert et des frais de remise en état des biens transférés.

Cette demande est déposée dans l'année qui suit la décision de transfert. A défaut d'accord entre les parties, il est statué comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

- **Article L.2411-12**

Lorsque, en raison du défaut de réponse des électeurs, constaté dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 2411-5 ou en raison de l'absence d'électeurs, la commission syndicale n'a pas été constituée à la suite de deux renouvellements généraux consécutifs des conseils municipaux, le transfert à la commune des biens et obligations de la section peut être prononcé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département sur avis favorable du conseil municipal et après l'enquête publique prévue en matière d'expropriation.

Dans le délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert, le représentant de l'Etat dans le département porte à la connaissance du public le transfert des biens de la section.

Les ayants droit qui se sont fait connaître à la mairie de la commune de rattachement dans les six mois suivant l'arrêté de transfert peuvent prétendre à une indemnité fixée dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11.

(...)

- **Article L.2411-13**

Au terme d'un délai de cinq ans à compter de la fusion prononcée par l'arrêté prévu à l'article L. 2113-5 dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ou de la création d'une commune nouvelle prononcée par l'arrêté prévu à l'article L. 2113-3, les biens et droits des sections de commune créées consécutivement à la fusion de deux ou plusieurs communes ou au rattachement

d'une partie du territoire d'une commune à une autre commune peuvent être transférés en tout ou partie, en tant que de besoin, à la commune par arrêté du représentant de l'Etat dans le département pris après enquête publique réalisée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique à la demande du conseil municipal.

- **Article L.2411-14**

Sauf dérogation accordée par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département et sous réserve des dispositions de l'article L. 141-3 du code forestier, les biens de la section ne peuvent donner lieu à partage entre ayants droit.

- **Article L.2411-15**

Le produit de la vente de biens de la section ne peut être employé que dans l'intérêt de la section.

Le changement d'usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section est décidé sur proposition du conseil municipal ou de la commission syndicale par un vote concordant du conseil municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés et de la commission syndicale, qui se prononce à la majorité de ses membres.

L'engagement de tout ou partie des biens de la section dans une association syndicale ou une autre structure de regroupement foncier est proposé par le conseil municipal ou par la commission syndicale par une délibération prise à la majorité absolue des suffrages exprimés. Le désaccord ne peut être exprimé que par un vote du conseil municipal ou de la commission syndicale, statuant à la majorité des suffrages exprimés.

En cas de désaccord ou en l'absence de vote dans les six mois qui suivent la proposition visée à chacun des deux alinéas précédents, il est statué par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département.

Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque la vente de biens sectionaux a pour but la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation de lotissements ou à l'exécution d'opérations d'intérêt public. Dans cette hypothèse, seul le conseil municipal a compétence pour autoriser cette vente.

- **Article L.2411-16**

Dans le cas où, en application du deuxième alinéa de l'article L. 2411-3 et de l'article L. 2411-5, la commission syndicale n'est pas constituée, le changement d'usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section est décidé par le conseil municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés, après accord de la majorité des électeurs de la section convoqués par le représentant de l'Etat dans le département.

L'engagement de tout ou partie des biens de la section dans une association syndicale ou une autre structure de regroupement foncier est proposé par le conseil municipal ou par la moitié des électeurs de la section. Le désaccord ne peut être exprimé que par un vote du conseil municipal statuant à la majorité des suffrages exprimés ou par la majorité des électeurs de la section convoqués par le représentant de l'Etat dans le département.

En cas de désaccord ou en l'absence de vote des électeurs de la section sur les propositions visées aux deux alinéas précédents, il est statué par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département.

Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque la vente de biens sectionaux a pour but la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation de lotissements ou à l'exécution d'opérations d'intérêt public. Dans cette hypothèse, seul le conseil municipal a compétence pour autoriser cette vente.

- **Article L.2411-17**

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

En cas de vente de la totalité des biens de la section, le produit de la vente est versé à la commune.

Les ayants droit peuvent prétendre à une indemnité à la charge de la commune. Cette indemnité est calculée et accordée dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11.

Le total des indemnités ne peut être supérieur au produit de la vente.

- **Article L.2411-17-1**

Lorsque des travaux d'investissement ou des opérations d'entretien relevant de la compétence de la commune sont réalisés au bénéfice non exclusif des membres ou des biens d'une section de commune, la commission syndicale et le conseil municipal peuvent, par convention, fixer la répartition de la charge financière de ces travaux entre la section et la commune, par dérogation aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2411-10.

- **Article L.2411-18**

Une union est créée entre les sections d'une même commune, sous réserve que leur commission syndicale ait été constituée, à la demande du conseil municipal ou d'une ou plusieurs sections, par délibérations concordantes des commissions syndicales, qui fixent les modalités de gestion des biens et d'attribution des revenus.

L'union de sections, personne morale de droit public, est administrée par un comité regroupant le maire de la commune ainsi que deux représentants élus de chaque commission syndicale. Le comité élit son président en son sein.

Le comité se substitue aux commissions syndicales dans les domaines prévus aux articles L. 2411-6 et L. 2411-7, à l'exception des ventes, échanges, acceptations de libéralités et signatures de contrats entre sections de la commune.

La suppression d'une union de sections est réalisée dans les mêmes formes que sa création.

Une section de commune peut se retirer d'une union de sections dans les conditions prévues à l'article L. 5211-19 pour le retrait d'une commune d'un syndicat de communes.

2. Code civil

Livre II : Des biens et des différentes modifications de la propriété

Titre Ier : De la distinction des biens

Chapitre III : Des biens dans leurs rapports avec ceux qui les possèdent

- Article 542

Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis

- Article 543

On peut avoir sur les biens, ou un droit de propriété, ou un simple droit de jouissance, ou seulement des services fonciers à prétendre.

D. Rapport

1. Rapport du groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens sectionaux des communes (2003)

Inspection générale de l'administration Ministère de l'intérieur, mars 2003, 108 pages

(...)

L'avenir des sections de commune

Lors de la révolution, les 100 000 paroisses ont laissé la place à 44 000 communes.

Pour autant le droit moyenâgeux d'utilisation des "communaux" par les habitants des villages n'a pas disparu lors de l'abolition des privilèges. C'est ce qui explique l'existence aujourd'hui des sections de commune.

Dotées de la personnalité morale, elles sont définies par le Code général des collectivités territoriales (art 2411-1) comme "toute partie d'une commune possédant à titre permanent ou exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune" et constituent aujourd'hui une survivance du droit féodal. Ces sections sont propriétaires de biens immobiliers (pâturages, forêts, landes, marais...), mobiliers (matériels agricoles...) ou de droits collectifs, leurs ayants droit n'en ont que la seule jouissance collective.

Au nombre de plusieurs milliers environ (26 792 sur la base d'un recensement rapide opéré par la direction générale des collectivités locales en 1999 pour répondre à une question parlementaire), ces sections sont réparties sur l'ensemble du territoire mais sont particulièrement concentrées dans quelques départements : Puy-de-Dôme, Cantal, Haute-Loire, Aveyron, Tarn et Corrèze. Seules 200 d'entre elles sont dotées d'une commission syndicale.

L'enquête lancée en 2002 dans le cadre du groupe de travail, conduit à recenser, sur la base de 34 réponses sur 52 départements interrogés, près de 16 000 sections de commune. Ce chiffre doit être appréhendé avec beaucoup de prudence en raison des limites inhérentes à l'enquête. Les cinq départements où le nombre de sections est le plus élevé sont les suivants : Haute-Loire (2872), Puy-de-Dôme (2315), Cantal (2227), Creuse (1771) et Lozère (1465). Si l'on raisonne en termes de superficie des biens sectionaux ce classement devient :

Lozère (70 837 ha), Cantal (32 763 ha), Puy-de-Dôme (30 645 ha), Haute-Loire (16 501 ha) et Tarn (16 120 ha).

Les biens des sections sont constitués à hauteur de 43,4 % de forêts soumises au régime forestier, de 22,7 % de forêts non soumises, de 21,6 % de pâturages, de 2,9 % de terres cultivées, de 1,4 % de biens bâtis et de 0,7 % de carrières.

Cette enquête révèle, à la différence de celle lancée en 1986 par l'inspection générale de l'administration, la méconnaissance de bon nombre d'élus, voire de l'institution judiciaire et des services préfectoraux, de la notion de section de commune, l'écoulement du temps effaçant, sur le long terme, la mémoire de ce qu'elles ont représenté historiquement et sociologiquement sur le territoire.

Plus globalement, les résultats de cette enquête montrent à la fois :

- une tendance à la diminution du nombre des sections, sans que l'on puisse l'évaluer avec précision ;
- une absence d'exploitation de ces biens dans un certain nombre de cas, en particulier dans les régions de chasse où cette activité est la fonction principale de ces biens ; en conséquence les revenus des biens des sections sont dans la plupart des cas, très faibles ;
- une diminution de la superficie des biens des sections, plus importante que celle du nombre des sections, davantage liée à la communalisation des biens qu'à leur vente à des particuliers ;

Ces sections de commune, dont la vie démocratique est des plus réduites, obéissent à un régime juridique suranné. Elles sont à la fois une source de contraintes pour les maires, qui en réclament la suppression, et un frein à l'aménagement et au développement de l'espace rural. Tout en n'étant plus des outils de subsistance, elles constituent néanmoins un enjeu particulièrement sensible dès lors que les ayants droits en tirent, légalement ou non, quelques revenus ou avantages qui dans certains cas peuvent ne pas être négligeables.

Contraintes et complexité :

Les difficultés liées à l'existence des sections de commune sont nombreuses :

* difficultés liées au cadre juridique

- le cadre juridique est complexe, souvent opaque, et s'appuie sur des traditions ; en cas de litige il est souvent difficile d'apporter la preuve de l'existence des droits car les titres ont souvent disparu ;
- la répartition des produits financiers donne lieu à de nombreux litiges ;
- le contentieux entre communes et ayants droit, lié très directement à la complexité du régime juridique, est lourd et coûteux tant pour les communes que pour les habitants des sections, ces derniers devant participer, comme contribuables, aux frais de contentieux qu'ils ont eux-mêmes provoqués ;
- le périmètre de la section n'est pas défini, le plus souvent, avec précision en raison de l'absence de documents fiables ;
- certaines sections n'ont plus ni habitants ni ayants droit ;
- l'existence de sections indivises soulève de multiples difficultés de gestion, en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer l'autorité compétente de gestion, la commune de rattachement ou la commune sur laquelle elle est située.

* difficultés liées à la gestion des sections

- la gestion est lourde et complexe : obligation de consulter les électeurs de la section pour toute décision, obligation d'identifier les dépenses liées à la section (créer un budget annexé au budget de la commune lorsque fonctionne une commission syndicale), location des terres par la section ; multiplication des interlocuteurs pour les services de l'État ;
- cette gestion comporte des coûts administratifs spécifiques liés aux sections qui ne peuvent pas toujours leur être imputés ; les pouvoirs de police du maire sont parfois limités à l'intérieur des sections du fait de l'existence de sommières.

* difficultés liées aux inégalités créées entre les habitants d'une même commune

- les revenus de la section ne peuvent théoriquement être employés que dans l'intérêt de ses membres (sous réserve de l'application de l'article L.2411-17-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui autorise, sous certaines conditions des travaux réalisés au bénéfice non exclusif des membres de la section) ; ce principe d'exclusivité pose problème lorsque la section a des revenus importants alors que la commune est pauvre et peine à satisfaire les besoins de ses habitants (revenus de la section supérieurs au montant du budget communal) ; il peut en résulter des conflits d'intérêts entre ceux de la commune et ceux des ayants droit.

- les sections créent une différence au sein d'une même commune entre les habitants de la section, auxquels sont reconnus des droits particuliers, et les autres ; ces distorsions créent dans de petites communes des difficultés, des rivalités entre les habitants.

Frein souvent incompatible avec un aménagement rationnel du territoire rural

La structure en sections de communes est souvent – comme le sont certaines copropriétés - un frein au développement :

- elles font prévaloir une attitude conservatrice des habitants de la section qui, pour ne pas partager les droits, admettent très difficilement l'arrivée de nouveaux habitants ou exploitants pour ne pas avoir à partager les recettes ou les produits des biens ; l'installation de jeunes agriculteurs en est ainsi parfois freinée ;

- elles font également prévaloir une approche morcelée du territoire. C'est ainsi que dans le Puy-de-Dôme, on ne compte pas moins de 800 sections forestières réparties sur 200 communes. S'agissant en effet de la sylviculture, les décisions sont prises, dans un certain nombre de cas, avec le seul souci de satisfaire les besoins financiers immédiats des ayants droit ; bon nombre de projets de mise en valeur des biens de section sont annihilés du fait des tensions générées par le dispositif juridique, aussi complexe que peu fondé sur le plan économique ;

- dans certains cas particuliers (par exemple Puyvalador dans les Pyrénées Orientales), l'existence d'une section de commune est utilisée par certains habitants pour bloquer le développement économique de la commune (une station de ski souhaitée par le reste de la population).

La question qui est aujourd'hui posée est celle des conditions de l'évolution du statut de ces sections de communes :

- se limite-t-on à des améliorations au régime actuel des sections de commune ?

- crée-t-on les conditions de son extinction progressive ?

- met-on brutalement fin à un régime aujourd'hui inadapté ? comme le réclament certains maires ou parlementaires.

Le choix entre l'une ou l'autre de ces options ne relève pas du mandat confié au groupe de travail. Il revient au Gouvernement, en fonction de l'appréciation politique qu'il portera, eu égard aux différents éléments du dossier, notamment aux positions déjà prises par les associations des maires des départements d'Aveyron, du Cantal, de Corrèze, de Haute-Loire, de la Loire, des conseils généraux du

Puy-de-Dôme et de la Lozère ainsi que par certains parlementaires. Ces positions sont toutes favorables à une évolution du régime des biens sectionaux, avec le plus souvent une préférence marquée vers une forme de communalisation. Il devra également tenir compte des réactions possibles des ayants droit, lesquels militent au sein d'une fédération pour la protection de leurs intérêts, et du sentiment de spoliation qui pourrait se développer.

I. AMELIORER LE DISPOSITIF

La plupart des maires concernés réclament depuis longtemps une amélioration et une simplification du régime des sections de commune en raison de la complexité et de la lourdeur du régime.

L'objectif est ici :

- de maintenir le dispositif des sections de commune si l'on décide de le préserver en tant que tel ;

- d'apporter les modifications nécessaires afin d'en atténuer les lourdeurs pour ceux qui sont chargés de les faire fonctionner.

Pour les maires il s'agit d'une évolution minimale.

Ceci signifierait notamment :

a) clarifier la gestion des sections par les communes

- préciser les conditions de délimitation du territoire sectionnel ; (plan du cadastre et autres cartes) ; quel que soit le demandeur, il appartiendra au conseil municipal de procéder à la délimitation du territoire de la section, laquelle sera soumise à enquête publique avant intervention de l'arrêté préfectoral constatant le transfert ; (fiche 1) ;

- établir des règles précises en ce qui concerne les modalités de cessation de l'indivision, s'agissant de biens situés sur plusieurs communes ; (fiche 2) ;

- établir des règles plus claires pour la répartition des compétences entre le conseil municipal et la commission syndicale : le conseil municipal conserverait tout pouvoir pour les actes de gestion, la section de commune décidant de tout acte de disposition ; (fiche 3) ;

- définir les charges qu'une commune est susceptible d'engager dans l'intérêt direct ou indirect des sections ; (fiche 4) ;

- de faire effectivement tenir dans le budget de chaque commune concernée une ligne retraçant les dépenses et les recettes liées à la (aux) section (s) ;

- la convention pluriannuelle d'exploitation et de pâturage devrait être le mode de jouissance privilégié des biens sectionaux en zone de montagne ; la modification de l'article L.2411-10 du CGCT doit permettre, à cet égard, de clarifier les modalités d'attribution des terres agricoles ou pastorales appartenant à une section, en prévoyant de façon explicite l'attribution prioritaire aux exploitants agricoles ayant un domicile réel et fixe, ainsi que leur siège d'exploitation sur la section. Une telle clause constituerait une sorte de mesure anti-désertification des montagnes (fiche 5).

b) modifier les règles d'utilisation des revenus des biens sectionaux

- préciser les critères d'emploi des revenus des biens sectionaux : il convient de proscrire tout partage de revenus entre les ayants droit et d'en limiter l'usage par la référence à des équipements collectifs ; (fiche 6) ;

- se limiter aux dispositions législatives et réglementaires actuelles pour l'exercice des droits en nature.

- permettre l'utilisation des revenus sectionaux pour un intérêt à la fois communal et sectionnel ; cette possibilité n'existant à l'heure actuelle que dans l'hypothèse où il existe une commission syndicale ; modifier en ce sens la loi forestière en complétant l'article 2411-17-1 du CGCT ; (fiche 6).

c) simplifier les règles de gestion

- modifier l'article L 2411-9 du CGCT dont l'application est actuellement impossible : convocation des électeurs de la commune afin d'élire ceux qui se substitueront aux membres du conseil municipal empêchés de participer aux délibérations parce-que intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section ; il convient tout simplement de préciser que dans l'hypothèse où cet article se révélerait inapplicable, les dispositions de l'article L 2131-11 du CGCT ne seraient pas applicables ; (fiche 7) ;

- modifier les règles relatives aux consultations des électeurs de la section : la proposition sera adoptée si 50 % des votants se prononcent favorablement (aujourd'hui il faut atteindre 2/3 des inscrits) ; afin d'éviter tout litige inutile, les modalités de la consultation électorale seront précisées par voie réglementaire (fiche 8).

d) favoriser l'émergence de projets collectifs

Le maintien des sections ne doit pas pour autant faire obstacle au développement de projets collectifs ou associés au développement économique.

Ainsi en est-il du développement des actions de regroupement de la gestion forestière avec la possibilité de faire un seul aménagement forestier commun à une ou des forêts sectionales et à la forêt propriété de la commune de rattachement (fiche 9), la constitution de syndicats mixtes de gestion forestière (SMGF) (fiche 10) et la possibilité, dans certaines conditions de gérer la forêt sectionale comme une propriété communale (fiche 11) ; la

modification de l'article L.2411-16 du CGCT proposée par ailleurs et qui n'exigerait plus que l'avis favorable de 50% des votants devrait faciliter la création de SMGF.

II. CRÉER LES CONDITIONS DE L'EXTINCTION PROGRESSIVE DU REGIME

Le choix de cette option suppose :

- que l'on considère indispensable une profonde évolution du système ;
- que l'on souhaite agir non pas brutalement mais de telle sorte que l'on aboutisse à une extinction progressive du système.

Ceci veut dire :

- mettre fin à la création de nouvelles sections de commune ;
- favoriser les transferts de propriété au profit des communes concernées dès que les conditions juridiques sont remplies ;
- et/ou procéder à la vente des biens de section dès lors qu'ils ne sont plus exploités et laissés à l'abandon.

Si l'on opte pour cette deuxième solution, il est clair qu'il faut en même temps procéder aux améliorations et aux simplifications proposées au Titre 1 (Améliorer le dispositif).

a) mettre fin à la création de sections de commune

Il s'agit de mettre fin à la création de nouvelles sections de commune (fiche 12):

- en prévoyant des dispositions spécifiques pour les sections testamentaires et en évitant la création de sections en application de dons et legs ;
- en traitant la situation des sections nées du cantonnement du droit d'usage ;
- en modifiant l'article L 2411-13 du CGCT qui prévoit, pour encourager les fusions de communes, de donner pendant cinq ans le statut de section de commune à la commune rattachée ;
- en modifiant les dispositions relatives aux rectifications de limites communales.

Pour compléter ces dispositions, il convient d'aller plus loin dans le transfert des compétences de la commission syndicale vers le conseil municipal, en inversant en quelque sorte les rôles de chacun : le conseil municipal aurait une compétence de droit commun, la commission syndicale étant seulement consultée soit pour les actes les plus importants, soit pour le seul vote du budget (proposition alternative à la fiche 4).

b) faire bénéficier de la jouissance les seuls ayants droit actuels c'est à dire :

- limiter le droit à la jouissance des biens sectionaux aux ayants droit actuels de la section (pas de transmission) ; les derniers ayants droit seront les habitants résidant sur le territoire sectional, six mois avant la promulgation de la loi. Des dispositions seront prises pour assurer aux exploitants agricoles locaux la jouissance des anciens biens de section ; (fiche 13).

c) favoriser les transferts de propriété aux communes

Des dispositions existent afin de procéder à la communalisation des biens au profit de la commune de rattachement (transfert volontaire, défaut d'intérêt des électeurs, vente forcée). Ces procédures ne sont pas utilisées. Il s'agit donc à la fois de conduire les communes à les appliquer mais aussi de les faire évoluer afin de créer des dispositifs incitatifs :

* transférer aux communes la propriété des sections sans habitant :

Certaines sections n'ont plus ni habitants ni ayants droit ; cette situation n'est pas prévue par la loi ; il convient de prévoir que le préfet puisse procéder au transfert automatique de la propriété des biens sectionaux au profit de la commune ; (fiche 15).

* transférer aux communes la propriété des sections en l'absence de commission syndicale (lorsque celle-ci est prévue par la loi)

La loi permet le transfert des biens sectionaux à la commune lorsque la section n'a pas élu de commission syndicale après deux mandats municipaux ; (s'applique aux sections qui doivent élire une commission syndicale c'est à dire les plus importantes) ; le transfert se fait automatiquement, sans consultation ni des habitants, ni des électeurs, ni des ayants droit ; indemnisation sur la base des quasi usufruits acquis ; cette disposition prévue à l'article L.2411-12 du CGCT doit être utilisée plus systématiquement. (fiche 15).

Il faut observer que le transfert des biens à la commune n'emporte pas généralement de dédommagement des ayants droit de la section en raison de la modestie des revenus concernés.

* aménager le régime juridique des petites sections

- pour les petites sections ayant une superficie réduite et un revenu cadastral faible (en dessous du seuil de création de la commission syndicale) et moins de 10 électeurs, la procédure de transfert prévue par l'article 2411- 11 du CGCT doit être utilisée ;
- à compter d'un délai à définir dans le texte de la loi, le préfet ouvre une enquête publique en vue de l'éventualité du transfert à la commune de rattachement des biens, droits et obligations des sections de communes ne répondant pas aux conditions d'élection d'une commission syndicale ;
- mettre en place un processus d'indemnisation équilibré préservant les intérêts des différentes parties en présence ;
- transfert de la propriété des biens aux communes : maintien des droits d'usage au bénéfice des ayants droits actuels (pas de transmission), indemnisation sur la base des avantages perçus au cours des années précédant le transfert ; (fiche 15).

* utiliser toutes les opportunités possibles

- au terme de l'exonération trentenaire sur les plantations forestières, les sections demandent généralement aux communes de prendre en charge les taxes foncières car la forêt n'est pas encore productive ; la commune peut profiter de cette occasion pour transférer la forêt sectionale ; (fiche 18).
- dans le cas d'une sous-valorisation manifeste des biens sectionaux, il est possible dans le cadre des textes existants de prendre des dispositions pour leur transfert à la commune ; (fiche 19).

d) favoriser la vente des biens des sections aux particuliers

Les biens sectionaux peuvent être vendus soit à un (des) particulier(s) soit à la commune.

La procédure à mettre en oeuvre est particulièrement lourde – article 2411-15 du CGCT - (constitution d'une commission syndicale si elle est prévue par la loi et n'a pas été créée, établissement de la liste électorale, convocation des électeurs, délibération du conseil municipal).

Même si la vente de biens sectionaux aux particuliers est une procédure d'usage courant dans certaines régions (Creuse par exemple), la procédure mérite cependant d'être simplifiée (notamment en réduisant la condition de majorité des 2/3 à 50 %).

Le produit de la vente est généralement utilisé dans l'intérêt de la section (réfection de la section, embellissement du village). Il doit être possible en l'espèce d'appliquer les dispositions de l'article 2411-17-1 du CGCT.

III. METTRE FIN RAPIDEMENT AU REGIME DES SECTIONS DE COMMUNES

C'est l'option la plus brutale, la plus rapide et la plus simple. Pas forcément la plus facile à faire admettre par les ayants droit. Elle est soutenue par la plupart des maires concernés comme l'a montré l'enquête que l'inspection générale a réalisée au cours de l'été 2002. Dans leur ensemble les maires estiment que l'intégration des biens des sections dans le domaine privé de la commune ne poserait pas de difficulté avec les bénéficiaires actuels de ces biens.

Cette hypothèse suppose l'adoption d'une disposition législative supprimant purement et simplement le régime des sections de commune et prévoyant l'indemnisation des ayants droit.

Deux solutions pour les biens des sections :

- privatisation des biens au profit d'habitants de la section ou d'acheteurs extérieurs ;
- transfert à la commune de la propriété de ces biens.

Il est clair qu'une telle disposition pose un problème de constitutionnalité et que, si elle était retenue, cet aspect devra être examiné avec la plus grande attention par le secrétariat général du Gouvernement et par le Conseil d'état (fiche 20).

E. Travaux parlementaires

1. Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, Sénat, 1ère lecture

Compte rendu intégral des débats, Séance du 3 février 2010

- Articles additionnels après l'article 11

M. le président. L'amendement n° 506 rectifié, présenté par MM. Mézard et Collin et Mme Escoffier, est ainsi libellé :

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé:

I. - Le Titre I^{er} du Livre IV de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est abrogé.

Les biens visés par les dispositions de l'alinéa précédent ont vocation à être acquis par la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés selon une procédure d'expropriation dont les modalités sont fixées ci-après.

II. - Le représentant de l'État dans le département établit, dans un délai de quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, un inventaire des sections de communes. Cet inventaire est communiqué, pour la partie les concernant, aux maires des communes intéressées.

III. - À compter de la réception de l'inventaire des sections de communes situées sur le territoire de la commune, le maire établit par procès-verbal publié dans les quinze jours la liste des sections de communes situées sur le territoire de la commune. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de l'inventaire pour informer la commission syndicale du projet d'expropriation de la section de commune dont elle assure la gestion des biens et des droits ainsi que de ses modalités. La commission dispose d'un délai de deux mois pour présenter ses observations. Par dérogation à l'article L. 2411-4, son président peut convoquer une réunion extraordinaire dans un délai de quinze jours pour émettre un avis sur le projet communiqué par le maire.

Si aucune commission syndicale n'est constituée, le maire informe les ayants droit connus dudit projet, dans un délai d'un mois. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour présenter leurs observations.

Si l'un des ayants droit n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification du projet d'expropriation est valablement effectuée par affichage durant trois mois à la mairie de la commune. Ce projet fait également l'objet d'une insertion dans deux journaux d'annonces légales diffusés dans le département.

IV. - Si nul ne s'est manifesté à l'issue du délai visé au troisième alinéa du III., le maire constate par procès-verbal la clôture de la procédure de publicité et l'état de bien sans maître de la section de commune concernée. La section de commune est incorporée au domaine communal dans les conditions prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

V. - 1° À l'issue du délai de deux mois visé aux premier et deuxième alinéas visé au III., le maire saisit le conseil municipal qui l'autorise à poursuivre l'expropriation des sections de commune ayant fait l'objet du procès-verbal visé au premier alinéa du III. En cas de refus du conseil municipal, le représentant de l'État dans le département se substitue à la commune pour l'ensemble de la procédure d'expropriation.

2° En cas d'approbation par le conseil municipal, le maire constitue un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique qui est mis à la disposition du public appelé à formuler ses observations dans un délai de deux mois.

Par dérogation aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le représentant de l'État dans le département, dans un délai de trois mois à compter de la réception du dossier :

- Déclare d'utilité publique le projet visé aux premier et deuxième alinéas du III;

- Procède à l'enquête parcellaire dans les conditions prévues aux articles R. 11-19 à R. 11-27 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique;

- Déclare cessibles les sections de commune et droits réels concernés;

3° Les modalités de transfert de propriété des biens visés par le présent article sont soumises aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'exception de son article 12-6 et sous réserve du 2° ci-dessus.

VI. - La commune est entièrement substituée à la section de commune dans ses droits et obligations à compter du transfert définitif de propriété, notamment pour ce qui relève des usages et conventions légalement formées à cette date visés à l'article L. 2411-10.

VII. - La commune qui souhaite revendre tout ou partie de la section de commune dans les cinq ans qui suivent l'acquisition est tenue d'en informer les anciens ayants droit, dans la limite des parcelles concernées, qui peuvent s'en porter acquéreurs en priorité.

VIII. - Les dispositions du I. entrent en vigueur le 1^{er} janvier de la quatrième année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi.

IX. - En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Chapitre III bis

Suppression des sections de communes

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement porte sur les biens détenus par les sections de communes.

L'un des buts fondamentaux de la réforme des collectivités territoriales étant la simplification et la modernisation de notre organisation territoriale, un moyen simple d'y parvenir consiste à permettre définitivement aux communes de régler le problème des biens sectionnaires.

On dénombre aujourd'hui plus de 26 000 biens de cette nature : cette question importante concerne donc des milliers de communes, dans de nombreux départements, en particulier dans les zones rurales.

Vous faites souvent le bonheur de nos communes rurales, monsieur le secrétaire d'État, en répartissant la réserve ministérielle ; mais si vous émettiez un avis favorable sur cet amendement, des centaines de maires érigerait sans doute des statues sur les places de leur village pour vous rendre hommage ! (*Sourires.*)

Cet amendement vise, très simplement, à supprimer le titre I^{er} du livre IV de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, et à préciser que les biens de section ont vocation à être acquis par la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés, selon une procédure d'expropriation dont les modalités sont également fixées dans l'amendement.

Nous avons déjà utilisé la procédure d'expropriation pour la suppression des avoués ; nous pouvons fort bien y recourir pour la suppression des biens de section, ce qui permettra une indemnisation équitable de ceux qui ont la jouissance de ces biens. Je rappelle que les sections sont dotées de la personnalité morale, qu'elles sont propriétaires de biens immobiliers, mobiliers ou de droits collectifs, et que leurs ayants droit n'en ont que la jouissance collective.

Nous avons la possibilité, dans le cadre de cette réforme des collectivités territoriales, de supprimer les difficultés considérables générées par les milliers de procédures engagées chaque année.

Nous proposons de rendre plus facile, pour les maires, le recours à l'expropriation et à l'indemnisation des ayants droit, et de mettre définitivement fin à ces problèmes récurrents qui rendent très difficile la gestion de centaines et de milliers de communes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Patrick Courtois, *rapporteur.* Cet amendement soulève effectivement un problème important, puisqu'il vise à mettre fin au régime des sections de communes, qui fait l'objet du titre I^{er} du livre IV du code général des collectivités territoriales.

Nombre de maires voient les sections de communes comme une source de contraintes et un obstacle à l'aménagement et au développement rural. Un rapport de l'Inspection générale de l'administration de 2003 a proposé des pistes pour améliorer la gestion des sections de communes. En outre, plusieurs lois successives ont tenté de faciliter le transfert aux communes des biens de section et, ce faisant, de supprimer ces sections.

Ainsi, à côté des procédures de transfert impliquant la consultation de la commission syndicale ou des ayants droit, qui sont très lourdes, la loi du 13 août 2004 a créé une procédure allégée n'impliquant ni déclaration d'utilité publique ni indemnisation des ayants droit. Cependant, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré, en décembre 2009, que cette procédure était contraire à l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou CEDH, dans la mesure où elle rompait l'équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens.

Le dispositif prévu au présent amendement doit être examiné à cette aune. Aussi légitime que soit son objet, il ne présente pas, à ce stade, toutes les garanties de conformité à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme consacrant le droit de propriété, ainsi qu'au protocole additionnel à la CEDH.

Il prévoit en effet une procédure simplifiée d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui n'offre pas les mêmes protections aux personnes concernées que la procédure normale. Ainsi, elle ne comporte pas d'enquête publique à proprement parler, avec les garanties qui l'accompagnent, telles que la présence d'un commissaire-enquêteur auprès duquel les ayants droit peuvent se manifester, pas plus qu'elle ne prévoit l'élaboration d'un rapport comportant d'éventuelles contre-propositions.

En outre, dans la procédure normale, l'existence d'un projet justifiant l'expropriation est nécessaire, et, si ce dernier n'est pas mené à bien dans les cinq ans, il doit y avoir une nouvelle enquête publique ou une rétrocession des biens. Le présent amendement ne prévoit pas un tel dispositif.

Pour ces différentes raisons, il semble plus raisonnable, tout en prenant sérieusement en compte ce problème, de s'assurer d'abord du caractère irréprochable du dispositif, afin qu'il puisse être effectivement mis en œuvre.

Je demanderai donc au Gouvernement de s'engager à présenter un projet allant dans ce sens dans un délai raisonnable, voire de créer un groupe de travail avec les signataires de cet amendement.

Si M. le secrétaire d'État prend cet engagement, je vous demanderai, mon cher collègue, de bien vouloir retirer votre amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Le Gouvernement peut prendre cet engagement, d'autant qu'un projet de loi de modernisation agricole sera prochainement présenté à l'Assemblée nationale et au Sénat. La dernière fois que la législation a été modifiée sur ce point, c'était en 1999, me semble-t-il, lors de la loi d'orientation agricole présentée par M. Le Pensec.

M. Michel Charasse. C'était en 2003 !

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Non, il y a eu une modification en 1999, j'en suis certain, et j'avais fait voter en 1983 une disposition qui allait dans le sens d'une municipalisation. Les deux versions sont bonnes puisqu'il y a eu deux textes, monsieur le sénateur.

Sur le fond, il est vrai que les communes soulèvent très souvent ce problème qui complique énormément leur gestion et qui crée des « microclimats » très difficiles pour le maire et pour les sous-préfets d'arrondissement concernés.

Monsieur le sénateur, je vous demande à mon tour de retirer votre amendement, car il vise à supprimer les biens de section par expropriation au profit des communes et il me semble un peu trop « radical » – non pas au sens politique mais au sens littéral – pour être accepté sans une réflexion plus approfondie qui devrait aussi prévoir les conditions d'amélioration de leur fonctionnement.

Il me semble également indispensable, au-delà de la concertation avec les élus, de prévoir une concertation avec la profession agricole. C'est la raison pour laquelle la future loi de modernisation me paraît être un pôle de discussion important. Pourquoi ? On est dans un système où les agriculteurs contractualisent avec l'Europe pour une durée de cinq ans, et cette contractualisation est fondée sur la surface agricole utile, la SAU, à laquelle on ne peut pas toucher pendant cette période. L'enjeu financier de cette contractualisation, je vous le rappelle, est la prime herbagère agro-environnementale, la PHAE, et toutes sortes de primes qui dépendent de la surface agricole utile dans laquelle on compte, bien entendu, les biens de section.

D'ailleurs, sans ces biens de section, nombre de paysans n'auraient pas le droit de s'installer puisque la surface minimum d'installation, la SMI, est en moyenne en France de 25 à 28 hectares. Dans ces conditions, beaucoup de jeunes agriculteurs sont très heureux d'avoir des biens de section pour s'installer. (*M. Jean-Louis Carrère fait un signe de dénégation.*) Si, monsieur Carrère, dans les départements du Massif central, des Pyrénées ou des Alpes, c'est encore un sujet très important.

Sur le fond, je pense qu'il faut moderniser le système, le faire évoluer, mais ce n'est pas à l'occasion du vote d'un amendement, si important soit-il et déposé par une personnalité aussi éminente que M. Mézard, que l'on peut régler ce problème.

Il est nécessaire de mener une concertation avec la profession agricole, parce que le revenu agricole dépend aussi de cette contractualisation. C'est l'ensemble des biens de section qui seraient supprimés. Dans votre

département, monsieur le sénateur, ce sont cent à deux cents contrats qui disparaîtraient dans les mois qui viennent. Par conséquent, cela aurait des conséquences financières extrêmement lourdes pour le monde agricole.

M. le président. Monsieur Mézard, l'amendement n° 506 rectifié est-il maintenu ?

M. Jacques Mézard. Oui, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

M. Michel Charasse. Dans plusieurs départements mais pas dans tous, monsieur le secrétaire d'État, la question des biens de section est tout à fait irritante. C'est une question ancienne, elle a une origine historique, c'est ce que l'on appelait autrefois dans un village, un secteur d'une commune, les « feux » : un certain nombre de « feux » se regroupaient et devenaient sectionnaires, c'est-à-dire qu'ils étaient propriétaires des biens alentours. Lorsque la loi de 1884 sur les communes a été votée, on a introduit peu après dans la législation le régime particulier des biens de section.

Monsieur le secrétaire d'État, cet avantage, qui était certain lorsque les sections ont été constituées, est devenu aujourd'hui pour beaucoup de communes une pénalisation.

Il est vrai que la loi de 1999 a constitué une avancée incontestable, mais il y a eu aussi la loi du 13 août 2004 dans laquelle quatre ou cinq amendements, dont j'étais l'auteur, ont été votés avec l'accord du Gouvernement, à la suite des rapports de l'Inspection générale de l'administration évoqués par M. le rapporteur il y a un instant. Cette loi a permis de nouvelles avancées, mais elle n'a pas réglé la question.

Que les choses soient claires : dans une section, si besoin est, on peut toujours exproprier, mais il faut le faire parcelle par parcelle, et c'est une procédure extrêmement longue et lourde. La section se mobilise aussitôt ; si la commission syndicale de section n'a pas été constituée, elle est créée car tous les ayants droit ont intérêt à faire bloc pour s'opposer à l'opération. C'est une pénalisation terrible pour les communes malgré les assouplissements de la loi de 1999, monsieur le secrétaire d'État, vous avez raison de le rappeler, et de la loi de 2004.

Notre collègue Jacques Mézard propose d'aller un peu plus loin et de mettre un terme à ce régime lorsque la commune et le maire estiment qu'il faut le faire, ce qui n'est pas une obligation. On ne peut donc pas dire que demain, subitement, tous les biens de section vont être supprimés. Ce n'est que dans les cas où il y aura une utilité communale, monsieur le secrétaire d'État, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 sur la propriété.

J'ai écouté tout à l'heure M. le secrétaire d'État et M. le rapporteur, mais la question qui préoccupe la commission des lois dans cette affaire, c'est moins celle de la propriété qui, dans la Déclaration de 1789, n'est pas intangible puisqu'elle peut toujours être supprimée pour cause d'utilité publique dûment constatée, que celle de l'indemnisation.

Si, du côté de la commission, le différend ne porte que sur cette question, je pense qu'on peut très bien profiter de la navette pour mettre le texte au point. Et d'ici là, nous pouvons essayer, les uns et les autres, de trouver une solution consensuelle, étant entendu – je le redis de la façon la plus claire – que l'amendement Mézard ne supprime pas les sections de communes, mais donne la possibilité au maire et au conseil municipal de mettre un terme à un régime s'il est « nuisible » pour une commune – au sens administratif du terme –, c'est-à-dire pénalisant.

Voilà, monsieur le président, les motifs pour lesquels je souhaite que nous adoptions l'amendement de M. Mézard et que nous profitions de la navette pour mettre au point le dispositif d'une façon définitive dans le sens souhaité par la commission des lois, qui ne me paraît pas déraisonnable ni incompatible avec la proposition de M. Mézard.

(...)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Monsieur Mézard, ce n'est pas ce qui était convenu. (*Ah ! sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Le sujet est important. Monsieur Charasse, contrairement à ce que vous pensez, c'est maintenant le régime unique qui nous est proposé pour les biens de section, ce n'est pas à discrétion.

M. Yvon Collin. Ce n'est pas à la carte !

M. Jean-Jacques Hvest, *président de la commission des lois*. Un certain nombre de problèmes juridiques n'ont pas été abordés et mériteraient un examen plus approfondi. On nous dit que l'on reverra le problème lors de la navette. Oui, mais vous changez un régime juridique qui est extrêmement complexe !

Monsieur Boyer, il n'y a pas que le fin fond de la France profonde qui est concerné : la Seine-et-Marne l'est aussi. Je rencontre des problèmes de sections de communes très délicats concernant les aménagements fonciers, par exemple.

Nous nous étions engagés à déposer une proposition de loi si le Gouvernement ne proposait pas rapidement une solution. Nous n'enterrons pas le projet ! Monsieur Mézard, je crois connaître un peu ces sujets : votre proposition mérite d'être approfondie. Nous sommes bien d'accord pour régler tous les problèmes de sections de communes, mais votre rédaction est incomplète et prématurée. Il faudra, par exemple, consulter la jurisprudence des tribunaux administratifs afin de ne pas répéter les erreurs des lois passées. Monsieur Mézard, vous serez spécialement désigné pour suivre ce dossier. *(Très bien ! sur les travées de l'UMP.)*

Quoi qu'il en soit, je demande le retrait de l'amendement.

M. le président. Monsieur Mézard, l'amendement est-il retiré ?

M. Jacques Mézard. Je comprends enfin, aujourd'hui, les réticences du Gouvernement et la raison pour laquelle nous attendons depuis de nombreuses années la solution de ces problèmes.

M. le secrétaire d'État nous a dit qu'il convenait d'attendre le projet de loi de modernisation agricole. J'ai bien compris qu'il craignait en fait les réactions du monde agricole, en particulier de la FNSEA.

M. Jean-Jacques Hvest, *président de la commission des lois*. Non !

M. Jacques Mézard. Or, il n'y a pas dans les biens de section que des biens agricoles.

M. Jean-Jacques Hvest, *président de la commission des lois*. Bien sûr que non !

M. Jacques Mézard. C'est une difficulté qui touche de nombreuses communes, y compris en dehors du secteur agricole.

Monsieur le président de la commission des lois, j'ai entendu le reproche sur la construction juridique de l'amendement. On me dit qu'il n'y a ni enquête publique, ni commissaire enquêteur et que l'on n'a pas prévu le cas où l'expropriation n'est pas réalisée dans les cinq ans après la déclaration d'utilité publique, conformément au droit commun.

Cela étant, le 23 décembre dernier, on a été moins exigeants, concernant la suppression des avoués, sur le code de l'expropriation. Ce n'est donc pas un argument.

M. Jean-Jacques Hvest, *président de la commission des lois*. C'est un engagement !

M. Jacques Mézard. Monsieur le président de la commission des lois, j'ai entendu votre propos. Je souhaite que M. le secrétaire d'État s'engage une bonne fois pour toutes à résoudre ce problème. Et je suis tout à fait d'accord avec mon collègue Jean Boyer : ce sont des problèmes qu'il faut définitivement régler.

Alors même que nous sommes en 2010, nous en sommes encore aujourd'hui à plaider sur les « feux », une notion antérieure à la Révolution française !

M. Michel Charasse. Absolument !

M. Bruno Sido. C'est la France !

M. Jacques Mézard. Certes, tout cela est extrêmement intéressant sur le plan historique, mais soyons raisonnables ! Dans une loi qui se veut une loi de modernisation, il convient de régler les vrais problèmes de terrain, dont celui-ci !

Toutefois, eu égard aux engagements de M. le président de la commission des lois, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 506 rectifié est retiré.

(...)

F. Application des dispositions contestées

1. Jurisprudence

a. Jurisprudence administrative

- **Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2 juin 2009, M.Lucien M., n°08BX00816**

(...)

Considérant que le transfert des biens, droits et obligations d'une section de commune à une commune a pour effet de priver les ayants droit de cette section des droits patrimoniaux qu'ils détiennent sur les biens de cette section en vertu des dispositions précitées de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales ; que la procédure de transfert organisée par les dispositions précitées du nouvel article L. 2411-12-1 de ce code et mises en oeuvre par le préfet des Pyrénées-Atlantiques ne prévoit, à l'inverse des procédures distinctes organisées par les articles L 2411-11 et 12, aucun mécanisme d'indemnisation des ayants droit des sections dont les biens sont transférés aux communes ; que cette absence de toute procédure d'indemnisation, qui n'est justifiée par aucune circonstance exceptionnelle, ne peut être regardée que comme rompant le juste équilibre devant, en vertu de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, être ménagé entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens ; que, par suite, M. X est fondé à soutenir que les dispositions de l'article L. 2411-12-1 sont incompatibles avec les stipulations de cet article et qu'en conséquence l'arrêté préfectoral contesté, pris sur le fondement de ces dispositions, est illégal

(...)

- **Cour administrative d'appel de Lyon, 3ème chambre, 24 novembre 2009, Mme Jacqueline GUERIN et autres, N° 07LY02310**

(...)

Sur la légalité de l'arrêté du 25 août 2005 :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens :

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 2411-12-1 du code général des collectivités territoriales: « Le transfert à la commune des biens, droits et obligations d'une section de communes est prononcé par le représentant de l'Etat dans le département sur demande du conseil municipal dans l'un des trois cas suivants : - lorsque depuis plus de cinq années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non valeur ; lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions pour une telle création, telles qu'elles sont définies aux articles L. 2411 3 et L. 2411 5, sont réunies ; - lorsque moins d'un tiers des électeurs a voté lors d'une consultation. » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont la section de commune peut utilement se prévaloir : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précitées ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général » ; que si une personne peut, en vertu de ces stipulations, être privée d'un droit patrimonial, c'est à la condition que soit respecté le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit au respect des biens ;

Considérant que l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales dispose que « Les membres de la section ont, dans les conditions résultant soit des décisions des autorités municipales, soit des usages locaux, la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature (...) » ;

Considérant que, pour prononcer, à la demande du conseil municipal de la commune de Saint Julien Chapteuil, le transfert à cette commune des biens de vingt-cinq sections de commune, le préfet de la Haute-Loire s'est fondé sur les dispositions précitées de l'article L. 2411-12-1 du code général des collectivités territoriales et la circonstance que la commune avait justifié du règlement sur le budget communal des impôts de ces sections depuis plus de cinq années consécutives ;

Considérant que le transfert des biens, droits et obligations d'une section de commune à une commune a pour effet de priver les ayants droit de cette section des droits patrimoniaux qu'ils détiennent sur les biens de cette section en vertu des dispositions précitées de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales; que la procédure de transfert organisée par les dispositions précitées de l'article L. 2411-12-1 de ce code et mise en œuvre par le préfet ne prévoit, à l'inverse des procédures distinctes organisées par les articles L. 2411-11 et 12, aucun mécanisme d'indemnisation des ayants droit des sections dont les biens sont transférés aux communes ; que cette absence de toute procédure d'indemnisation, alors même que cette procédure n'est pas réservée au cas où les ayants droit ne retirent aucun avantage de la jouissance des biens sectionnaux, et qui n'est justifiée par aucune circonstance exceptionnelle, ne peut être regardée que comme rompant le juste équilibre devant, en vertu de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, être ménagé entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens ; que, par suite, les requérants sont fondés à soutenir que les dispositions de l'article L. 2411-12-1 sont incompatibles avec les stipulations de cet article et qu'en conséquence l'arrêté préfectoral contesté, pris sur le fondement de ces dispositions, est illégal ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler l'arrêté du préfet de la Haute-Loire en tant qu'il prononce le transfert à la commune de Saint Julien Chapteuil des biens des sections de commune de La Faye, Saint-Marsal, Maisonneuve, Les Chiers, Le Betz, Neyzac et Bellerut ;

(...)

2. Questions parlementaires

a. Assemblée nationale

- **Question écrite n° 30178 du 9 septembre 2008 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier**

Texte de la question

M. Pierre Morel-A-L'Huissier attire l'attention de Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur l'application des dispositions de l'article L. 2411-12-1 du CGC qui prévoit le transfert à la commune des biens, droits et obligations d'une section de commune. Il lui demande de lui préciser si ce transfert doit ou non prévoir l'indemnisation des ayants droits.

Texte de la réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

L'article L. 2411-12-1 du code général des collectivités territoriales, issu d'un amendement parlementaire prévoit trois cas de transfert des biens d'une section de commune à la commune de rattachement. Cet article n'aborde pas la question de l'indemnisation des ayants droit, contrairement aux articles L. 2411-11 et L. 2411-12, qui prévoient également des procédures de transfert des biens sectionaux à la commune en organisant les modalités d'indemnisation des ayants droit qui en font la demande. **Il ne semble pas que cette omission résulte d'une volonté délibérée du législateur de priver les ayants droit de toute indemnisation. Il paraît en tout état de cause difficile d'écarter l'éventualité d'un risque contentieux pour les communes qui refuseraient une indemnisation aux ayants droit qui présenteraient une demande. La question pourrait être évoquée dans le cadre du groupe de travail qui sera prochainement mis en place.**

b. Sénat

- **Réponse du ministère du budget, des comptes, 4 mars 2010, page 522**

Question n°1038108s, octobre 2009

Régime applicable à des parcelles cadastrées dont les propriétaires sont officiellement les habitants de lieux-dits

M. André Trillard attire l'attention de Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur le régime applicable aux parcelles dont les propriétaires sont, selon les relevés cadastraux, les habitants d'un hameau ou d'un lieu-dit au sein d'une commune. L'impossibilité d'identifier précisément les propriétaires actuels de ces parcelles s'avère aujourd'hui un obstacle à la gestion communale et aux opérations d'aménagement pouvant concerner le périmètre de ces parcelles. Il lui demande donc de bien vouloir lui préciser quelle est la situation juridique de ces parcelles au regard du droit de la propriété, si une cession au profit des communes concernées est possible et dans quelles conditions, notamment pour l'évaluation et le règlement financier d'une telle cession.

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a pris connaissance avec intérêt de la question relative au régime applicable aux parcelles dont les propriétaires sont officiellement les habitants de lieux-dits. La mention en tant que propriétaires, sur les relevés cadastraux, des « habitants » de tel hameau ou de tel lieu-dit de la commune, révèle l'existence d'une propriété collective qui correspond à la définition de la « section de commune » donnée par l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales : « 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 ». La section de commune est une personne morale dont le fonctionnement relève des règles du droit public insérées dans le code susvisé aux articles L. 2411-1 à L. 2412-1. La gestion des biens et droits de la section de commune est assurée par le conseil municipal et le maire et, pour certains actes importants, par une commission syndicale si les conditions de sa création, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, sont remplies. Le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section peut être opéré dans les cas visés par les articles L. 2411-11, L. 2411-12 et L. 2411-12-1.

En premier lieu, le transfert peut être prononcé par le préfet sur demande conjointe du conseil municipal et de la commission syndicale ou de la moitié des électeurs de la section, si la commission syndicale n'a pas été

constituée. Il appartient au préfet de porter ce transfert à la connaissance du public dans le délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert. Dans l'année qui suit la décision de transfert, les ayants droit de la section peuvent demander une indemnité à la charge de la commune. Cette indemnité doit tenir compte, notamment, des avantages reçus durant les années précédant la décision de transfert et des frais de remise en état des biens transférés. En cas de désaccord entre les parties, il est statué comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

En deuxième lieu, le transfert à la commune des biens et obligations de la section peut être prononcé par arrêté préfectoral sur avis favorable du conseil municipal et après enquête publique prévue en matière d'expropriation, dans le cas où la commission syndicale n'a pas été constituée à la suite de deux renouvellements généraux consécutifs des conseils municipaux. Comme dans le premier cas, le préfet doit porter à la connaissance du public le transfert dans le délai de deux mois. Les ayants droit qui se font connaître à la mairie dans les six mois de l'arrêté de transfert peuvent prétendre à une indemnité fixée dans les mêmes conditions que dans le cas précédent. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2411-12-1, le transfert à la commune peut être prononcé par le préfet, sur demande du conseil municipal, dans l'un des trois cas suivants : lorsque depuis plus de cinq années consécutives, les impôts ont été payés par le budget communal ou admis en non-valeur ; lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions de sa création étaient réunies ; lorsque moins d'un tiers des électeurs a voté lors d'une consultation sur le changement d'usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section notamment.

Toutefois, des juridictions administratives ont considéré que les dispositions de cet article, qui ne prévoient pas expressément une indemnisation des ayants droit, sont incompatibles avec les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, portant sur le respect du droit de propriété (CAA de Bordeaux, 2 juin 2006, n° 08BX00816 ; CAA de Lyon, 24 novembre 2009, n° 07LY02310). Dès lors, la mise en oeuvre d'un transfert de propriété des biens d'une section à une commune, en application de l'article L. 2411-12-1 susvisé sans indemnisation des ayants droit, est susceptible de susciter des contentieux.

G. Autres jurisprudences

a. Jurisprudence administrative

- Conseil d'Etat, 7 février 2007, Commune de Laval du Tarn, n° 287741

(...)

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que, par délibération du 22 juillet 2005, le conseil municipal de Laval-du-Tarn a décidé de vendre un terrain appartenant à la section de Mijoule à M. et Mme F, qui souhaitaient y construire une maison d'habitation ; que, par ordonnance du 15 novembre 2005, à la demande de M. et Mme A, M. et Mme B, M. Jean-Marie C, M. Maurice D et M. Nicolas E, ayants-droit de cette section de commune, le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier a suspendu l'exécution de cette délibération en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ;

Considérant que si, eu égard à l'objet d'une délibération d'un conseil municipal décidant la vente de terrains d'une section de commune et à ses effets à l'égard des membres de la section qui en ont la propriété collective, la condition d'urgence doit en principe être regardée comme remplie lorsque ces derniers demandent la suspension d'un tel acte, il peut toutefois en aller autrement dans les cas où l'administration justifie de circonstances particulières, impliquant notamment l'urgence à exécuter la décision, ou démontre l'absence de gravité de l'atteinte portée aux intérêts du ou des requérants ; qu'il appartient dès lors au juge des référés, lorsque l'administration fait état de telles circonstances, d'examiner si celles-ci sont de nature à écarter la présomption d'urgence ;

Considérant que, pour juger que la condition d'urgence à suspendre la délibération du conseil municipal de Laval-du-Tarn était remplie, le juge des référés s'est borné à relever que la délibération litigieuse entraînait par nature pour les membres de la section un préjudice d'une gravité suffisante pour justifier l'existence d'une situation d'urgence, sans se prononcer sur les circonstances invoquées par la commune pour établir l'absence d'urgence ; qu'en estimant ainsi, implicitement mais nécessairement, que la présomption d'urgence à suspendre la décision litigieuse était irréfragable, le juge des référés a commis une erreur de droit ; que la COMMUNE DE LAVAL-DU-TARN est fondée, pour ce motif, à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée ;

Considérant qu'il y a lieu, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de statuer au titre de la procédure de référé engagée ;

Considérant que les requérants justifient, en tant que membres de la section de Mijoule, d'un intérêt leur donnant qualité pour agir individuellement contre une délibération décidant la vente d'un terrain de la section ; que la fin de non-recevoir de la commune tirée de ce que les intéressés n'ont pas été autorisés à agir au nom de la section conformément à l'article L. 2411-8 du code général des collectivités territoriales ne peut dès lors qu'être écartée ;

Considérant d'une part que si la COMMUNE DE LAVAL-DU-TARN fait valoir que le terrain objet de la vente n'est pas exploité, que la vente n'affecte pas le patrimoine de la section puisque le prix de la cession n'a pas été contesté et qu'aucun des requérants ne souhaite acquérir ce bien, ces circonstances ne suffisent pas à écarter la présomption d'urgence qui s'attache en principe à la suspension de la délibération du conseil municipal décidant la vente de terrains d'une section de commune, alors que M. et Mme A et autres font pour leur part valoir que l'un d'entre eux souhaite prendre en location cette parcelle et qu'ils vont perdre définitivement les fruits d'un terrain qui, même dans les conditions actuelles d'inexploitation, peut permettre l'affermage au bénéfice des membres de la section, la chasse et la cueillette ;

Considérant d'autre part que sont de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la délibération attaquée les moyens tirés de l'irrégularité de la composition de la liste des électeurs de la section qui se sont prononcés sur la cession et de ce que le maire était incompétent pour arrêter cette liste et pour déterminer les limites territoriales de la section ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de la délibération du 22 juillet 2005 du conseil municipal de Laval-du-Tarn ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la COMMUNE DE LAVAL-DU-TARN une somme de 2 000 euros qui sera versée à M. et Mme A, M. et Mme B, M. Jean-Marie C et M. Nicolas E dans les conditions fixées à l'article 3 de la présente décision ; que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge des intéressés et de M. D, qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, la somme que demande la commune au même titre ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 26 mai 2008, M.A..., n°278975**

(...)

Considérant, en premier lieu, que M. A soutient que la décision implicite de rejet de la demande de retrait des dispositions de la circulaire relatives aux articles 126 et 127 de la loi méconnaît les dispositions de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; que le refus de retirer ces dispositions de la circulaire n'entre dans aucune des catégories d'actes que les dispositions de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 soumettent à l'obligation de motivation ; qu'il suit de là que le moyen soulevé à ce titre par M. A ne peut qu'être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que la méconnaissance des dispositions de l'article 19 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, faisant obligation à l'autorité administrative d'accuser réception des demandes qui lui sont adressées, est sans incidence sur la légalité de la décision rejetant une demande ; que, par suite, le moyen tiré de cette méconnaissance ne peut, en tout état de cause, qu'être rejeté ;

Considérant, en troisième lieu, que les dispositions de la circulaire du 10 septembre 2004 relatives aux sections de commune, qui se bornent à préciser à leurs destinataires l'interprétation qu'il convient de faire des dispositions des articles 126 et 127 de la loi du 13 août 2004, à la lecture notamment des travaux parlementaires, ainsi que les conséquences qu'il y a lieu d'en tirer, n'ont ni pour objet ni pour effet d'édicter des règles nouvelles ; qu'ainsi, M. A n'est pas fondé à soutenir que ces dispositions auraient été prises par une autorité incompétente ;

Considérant, en quatrième lieu, que le requérant ne peut utilement, à l'appui de ses conclusions dirigées contre les dispositions litigieuses de la circulaire, se prévaloir devant le juge administratif des dispositions de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dès lors que la circulaire est intervenue conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004 ;

Considérant, en cinquième lieu, que M. A ne peut utilement se prévaloir des dispositions de l'article 17 de la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen du 10 décembre 1948, la seule publication faite au Journal officiel du 9 février 1949 du texte de cette déclaration ne permettant pas de ranger cette dernière au nombre des engagements internationaux qui, ayant été ratifiés et publiés, ont une autorité supérieure à celle de la loi en vertu de l'article 55 de la Constitution ;

Considérant, en sixième lieu, que, si M. A est recevable à se prévaloir des stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lesquelles : Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international, les dispositions de la circulaire relatives aux articles 126 et 127 de la loi du 13 août 2004, qui réitèrent ces deux articles, ont pour objet et pour effet, non pas de priver les sections de communes de leurs droits de propriété, mais de déterminer, conformément à l'intérêt général, les modalités de la gestion des biens et droits des sections de communes, dans des cas limitativement prévus de dysfonctionnements dans l'administration des sections ; que, par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de M. A tendant à l'annulation des dispositions de la circulaire du 10 septembre 2004 relatives aux sections de communes et, par suite, ses conclusions tendant à l'annulation du refus implicite de les retirer qui lui a été opposé par leurs auteurs, ne peuvent qu'être rejetées ;

(...)

b. Jurisprudence judiciaire

- Cour de cassation, 3^{ème} chambre civile, 15 juin 1988, n° 87-10687

(...)

Sur le moyen unique :

Attendu que la commune de Celles-sur-Durolle reproche à l'arrêt attaqué (Riom, 30 octobre 1986) de l'avoir déboutée de son action en revendication de parcelles constituant, selon elle, des biens communaux et que M. X... et cinq autres personnes se seraient irrégulièrement appropriées, ainsi que de sa demande tendant à la condamnation de M. X... et de Mme Y... à lui payer des sommes d'argent correspondant aux produits de coupes de bois effectuées sur ces parcelles, alors, selon le moyen, que "**tous les habitants d'une même commune disposent sur les biens communaux d'un droit acquis de propriété, par sa nature indivis, qui rend impossible la possession exclusive d'un ou plusieurs habitants et, par voie de conséquence, l'usucapion trentenaire d'une partie de ces biens à l'encontre des habitants**, de sorte qu'en statuant ainsi la cour d'appel a violé les articles 542 et 2220 du Code civil " ;

Mais attendu **qu'après avoir exactement énoncé que les règles régissant les biens communaux ne modifient pas leur nature juridique de biens relevant du domaine privé de la commune et, comme tels, pouvant être acquis par prescription, l'arrêt a établi le caractère exclusif de la possession de M. X... et des autres personnes en retenant que les coupes d'arbres réalisées et leurs ventes établissent chez leurs auteurs qui n'ont agi qu'à leur seul profit, la volonté de se comporter comme seuls et uniques propriétaires des parcelles revendiquées par la commune.**

(...)

Question écrite n° 11981 de M. Rémy Pointereau (Cher - UMP)

publiée dans le JO Sénat du 11/02/2010 - page 295

M. Rémy Pointereau attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur les sections de communes. En effet, perdure dans notre pays des portions de territoire communal qui possèdent à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune, possessions qui remontent quelquefois à plusieurs siècles et succèdent à des « usages ». Ces biens appartiennent certes à une section de commune qui dispose d'une personnalité juridique propre, et non pas aux habitants, même si dans certaines communes, les habitants se considèrent encore propriétaires de ces biens et de ces droits.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a clarifié la situation : la gestion des biens et des droits de la section est assurée par le conseil municipal, par le maire mais aussi par une commission syndicale et son président.

Cependant, il doit être constaté que ce système est particulièrement lourd, complexe, et peut être source de conflit entre le conseil municipal et la commission syndicale. Au plan administratif, cela entraîne l'obligation d'organiser des élections, de créer un budget annexe établi par la commission syndicale et voté par le conseil municipal et de multiplier le nombre de réunions pour quelquefois un montant de ressources peu important.

Ceci ne paraît plus correspondre aux réalités économiques d'aujourd'hui et à la nécessité de simplifier nos procédures. Des divergences, des antagonismes peuvent naître entre l'intérêt général de la commune et les intérêts particuliers d'une partie de cette même commune. Ainsi, les revenus ne peuvent être employés que dans l'intérêt collectif des membres de la section communale et doivent être affectés prioritairement à la mise en valeur et à l'entretien des biens de la section et aux équipements reconnus nécessaires par la commission syndicale. Il peut en résister un gaspillage de deniers publics.

De plus, il est constaté dans certains cas un désintérêt des électeurs concernés.

Aussi, dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales en débat devant le Parlement, il souhaiterait savoir s'il peut être envisagé d'étudier la possibilité, à la demande d'un conseil municipal, de supprimer une section de commune par décision du préfet et de transférer les biens de la section à la commune, ou pour le moins si pourraient être poursuivies les simplifications administratives afin d'alléger les modalités de gestion.

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

publiée dans le JO Sénat du 27/05/2010 - page 1341

Le code général des collectivités territoriales prévoit, d'ores et déjà, différents cas de transfert des biens sectionnaires à la commune. Ainsi, aux termes de l'article L. 2411-11 de ce code, le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section est prononcé par le préfet sur demande conjointe du conseil municipal et de la commission syndicale ou, en l'absence de commission syndicale, de la moitié des électeurs de la section. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 2411-12, le transfert peut être prononcé par le préfet sur avis favorable du conseil municipal et après l'enquête publique prévue en matière d'expropriation, lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée à la suite de deux renouvellements généraux consécutifs des conseils municipaux en raison du défaut de réponse des électeurs ou en raison de l'absence d'électeurs. Ces deux articles prévoient l'indemnisation des ayants droit qui en font la demande. **Enfin, l'article L. 2411-12-1, issu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a introduit des dispositions facilitant le transfert des biens des sections dans des cas de désintérêt manifeste des électeurs. Les questions soulevées par la gestion des biens appartenant aux sections de commune ont fait l'objet de débats lors de l'examen en première lecture du projet de loi de réforme des collectivités territoriales par le Sénat (séance du 3 février 2010). Le Gouvernement s'est engagé à mener une réflexion approfondie, en concertation avec les représentants des différentes parties concernées, aux fins de réformer le régime des sections. Dans le cadre de cette réflexion, les cas de transfert à la commune feront l'objet d'un examen particulier en tenant compte des règles protectrices du droit de propriété qui pourront, le cas échéant, prévoir un régime d'indemnisations des ayants droit des sections. Il devra être procédé également à une clarification et à une simplification des dispositions législatives permettant de faciliter la gestion des biens des sections.**

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- **Article 2**

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

- **Article 6**

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.

(...)

- **Article 13**

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

- **Article 17**

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

(...)

B. Autre norme

1. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Protocole n°1

- Article 1 - Protection de la propriété

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 86-207 DC du 25 juin 1986 – Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social

(...)

58. Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteurs de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que **cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ;**

(...)

- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication

(...)

47. Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ;

(...)

- Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public

(...)

3. Considérant d'autre part que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ; qu'elles font obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans

contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté ; qu'il revient au législateur d'y veiller, dès lors qu'il est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ainsi que pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels ;

(...)

- **Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006**

(...)

45. Considérant, en second lieu, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant

(...)

- **Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat**

(...)

25. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent respectivement, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine

(...)

- **Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports**

(...)

13. Considérant que les cinquième à onzième alinéas du 2° de l'article 5 de la loi déferée insèrent, dans l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée, les quatrième à dixième alinéas qui organisent le transfert de certains biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens ; que le sixième alinéa de ce même article transfère à la Régie autonome des transports parisiens l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par la Régie ; que figurent notamment parmi ces biens " les voies, y compris les appareillages fixes associés, les voies de garage et de raccordement, les ouvrages d'art, les stations et les gares, leurs accès et ouvrages de correspondance, les sous-stations et ateliers souterrains, les quais, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures et, de façon générale, tous les compléments, accessoires et dépendances desdites lignes et installations, les ateliers de fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure, les autres bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures " ; que la première phrase du neuvième alinéa de cet article 2 dispose : " Les actes de transfert de biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens mentionnés aux quatrième et sixième alinéas du présent article sont réalisés à titre gratuit " ;

14. Considérant que, selon les requérants, le transfert de la propriété à titre gratuit de l'infrastructure du réseau du métropolitain et du réseau express régional à la Régie autonome des transports parisiens méconnaît les

exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques et porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

15. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ;

16. Considérant que le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France à la Régie autonome des transports parisiens de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette dernière s'accompagne du transfert des droits et obligations qui y sont attachés ; que ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

(...)

- **Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel**

(...)

16. Considérant que la suppression du privilège professionnel dont jouissent les avoués ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 précité de la Déclaration de 1789 ; que, par suite, doivent être rejetés comme inopérants les griefs tirés de la violation de cet article, notamment le grief critiquant le caractère non préalable de l'indemnisation

(...)

- **Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée**

(...)

7. Considérant que l'article 1er de la loi déferée insère dans le chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce une section intitulée « De l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée », comprenant les articles L. 526-6 à L. 526-21 ; que ces dispositions permettent à tout entrepreneur individuel d'affecter à son activité, au moyen d'une déclaration faite à un registre de publicité, un patrimoine séparé de son patrimoine personnel ; qu'elles déterminent les conditions et les modalités de la déclaration d'affectation, organisent sa publicité, définissent ses effets et fixent les obligations des entrepreneurs ayant opté pour ce régime juridique ;

8. Considérant que le deuxième alinéa de l'article L. 526-12 du code de commerce dispose que la déclaration d'affectation du patrimoine « est opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt à la condition que l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée le mentionne dans la déclaration d'affectation et en informe les créanciers dans des conditions fixées par voie réglementaire » ; que ces créanciers peuvent toutefois « former opposition à ce que la déclaration leur soit opposable » ;

9. Considérant qu'en vertu des alinéas 6 à 8 de l'article L. 526 12 de ce code, la déclaration d'affectation du patrimoine soustrait le patrimoine affecté du gage des créanciers personnels de l'entrepreneur et le patrimoine personnel du gage de ses créanciers professionnels ; que s'il était loisible au législateur de rendre la déclaration d'affectation opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt, c'est à la condition que ces derniers soient personnellement informés de la déclaration d'affectation et de leur droit de former opposition ; que, sous cette réserve, le deuxième alinéa de l'article L. 526-12 du

code de commerce ne porte pas atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété des créanciers garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

(...)

- **Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale]**

(...)

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique... » ; que les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789 sont mises en oeuvre par l'article 34 de la Constitution et n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

5. Considérant, d'autre part, que le 1 de l'article 273 du code général des impôts, en ce qu'il renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les délais dans lesquels doivent être opérées les déductions auxquelles ont droit les personnes assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée, ne porte pas atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

- **Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, Pierre B. [Mur mitoyen]**

(...)

2. Considérant que le requérant fait grief à ces dispositions d'obliger le propriétaire d'un bien immobilier à une cession de son droit qui n'est ni exigée ni justifiée par une nécessité publique légalement constatée, mais qui lui est, au contraire, imposée au seul bénéfice d'une personne privée, en violation des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

(...)

- **Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 : Loi de réforme des collectivités territoriales**

(...)

44. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques

(...)

- **Décision n° 2010-67/86 OPC du 17 décembre 2010 Région Centre et région Poitou-Charentes [AFPA - Transfert de biens publics]**

(...)

3.Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine ;

(...)

D. Jurisprudence européenne

- Cour européenne des droits de l'homme, 23 février 1995, Gasus Dosier-und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas n°15375/89

(...)

§51. La société requérante fait observer qu'elle avait vendu la bétonnière à Atlas avec réserve de propriété jusqu'au paiement intégral du prix. Dès lors qu'à l'époque de la saisie l'intégralité du prix n'avait pas été payée, Gasus demeurait toujours propriétaire de la bétonnière. Cela signifie, d'après elle, que la saisie et la vente subséquente de la machine par le fisc néerlandais ont porté atteinte à son droit de propriété.

La Commission considère également qu'il y a eu manquement au "respect [des] biens" de Gasus.

§52. Le Gouvernement fait valoir que la réserve de propriété s'apparente plus à une sûreté réelle qu'à un droit de propriété "véritable" et que sa jouissance (enjoyment) se limite à une sûreté garantissant le paiement du prix de vente. La propriété "véritable" ou "économique" continuerait d'appartenir à l'acheteur, qui assume un risque d'appauvrissement par endommagement ou perte des marchandises achetées et qui peut réaliser un gain en les utilisant ou en les revendant. A l'époque des événements litigieux, la bétonnière n'était donc plus un "bien" dont le "respect" était garanti à Gasus par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

§53. **La Cour rappelle que la notion de "biens" (en anglais: possessions) de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) a une portée autonome qui ne se limite certainement pas à la propriété de biens corporels: certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des "droits de propriété" et donc pour des "biens" aux fins de cette disposition (P1-1).** Dans le présent contexte, il importe dès lors peu de savoir si le droit de Gasus sur la bétonnière doit être considéré comme un droit de propriété ou comme une sûreté réelle. De toute manière, la saisie puis la vente de la machine constituaient une "atteinte" aux droits de la société requérante au "respect" d'un "bien", au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

(...)

- Cour européenne des droits de l'homme, 30 novembre 2004, Önervildiz c. Turquie, Requête no 48939/99

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

(...)

A. Applicabilité : l'existence d'un « bien »

1. L'arrêt de la chambre

121. La chambre a considéré que le fait pour le requérant d'avoir occupé un terrain du Trésor public pendant cinq ans environ ne pouvait le rendre titulaire d'un droit susceptible de s'analyser en un « bien ». En revanche, elle a estimé que le requérant était bien le propriétaire du corps et des composants du taudis qu'il avait construit ainsi que de tous les biens ménagers et personnels qui pouvaient s'y trouver et ce, bien que la construction litigieuse se soit avérée contraire à la loi.

Partant, la chambre a conclu que l'habitation construite par le requérant et le fait pour lui d'y demeurer avec ses proches représentaient un intérêt économique substantiel, et que pareil intérêt, dont le maintien dans le temps avait été toléré par les autorités, constituait un « bien » au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1.

(...)

3. Appréciation de la Cour

124. **La Cour rappelle que la notion de « biens » prévue par la première partie de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété des biens corporels** et qui est indépendante par rapport aux qualifications formelles du droit interne : ce qui importe c'est de rechercher si les circonstances d'une affaire donnée, considérées dans leur ensemble, peuvent passer pour avoir rendu le requérant titulaire

d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, *Zwierzynski c. Pologne*, n° 34049/96, § 63, CEDH 2001-VI). **Ainsi, à l'instar des biens corporels, certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi être considérés comme des « droits de propriété », et donc comme des « biens » aux fins de cette disposition** (arrêts *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 100, CEDH 2000-I). La notion de « biens » ne se limite pas non plus aux « biens actuels » et peut également recouvrir des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (voir, par exemple, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 83, CEDH 2001-VIII).

- **Cour européenne des droits de l'homme, 29 juin 2004, Dogan et autres c. Turquie, n°8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02**

(...)

§139. La Cour relève qu'elle n'est pas appelée à décider si oui ou non les requérants ont, au regard du droit interne, des droits de propriété nonobstant l'absence de titre. La question qui se pose à cet égard est celle de savoir si les activités économiques menées de manière générale par les intéressés peuvent être considérées comme des « biens » entrant dans le champ d'application de la garantie accordée par l'article 1 du Protocole no 1. La Cour constate à ce sujet qu'il ne prête pas à controverse que les requérants ont tous vécu à Boydaş jusqu'en 1994. Même s'ils ne possèdent pas de titre de propriété officiel sur les biens litigieux, ils avaient soit fait bâtir leurs propres demeures sur des terres appartenant à leurs ascendants soit vécu dans les maisons de leurs parents et cultivé la terre dont ceux-ci étaient propriétaires. La Cour observe en outre que les requérants avaient des droits incontestés sur les terrains communaux du village – tels que les terres de pacage, les zones de parcours et les fonds forestiers – et qu'ils gagnaient leur vie grâce à l'élevage et l'exploitation du bois. La Cour estime dès lors que l'ensemble de ces ressources économiques et les revenus que les intéressés en tiraient peuvent être qualifiés de « biens » aux fins de l'article 1 du Protocole no 1.

(...)