

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1983.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi de M. René CHAZELLE et les memores du groupe socialiste et apparentés relative aux commissions syndicales constituées dans les sections de communes.*

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, Félix Ciccolini, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Chertier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécarn, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :

Sénat : 10 (1982-1983).

---

Communes.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	3
<b>I. – Le contexte de la proposition de loi : les sections de commune constituent une survivance du passé qui a suscité de nombreux projets de réforme</b> .....	4
A. – <i>Une survivance du passé dotée d'un indéniable dynamisme</i> .....	4
1 <sup>o</sup> Une survivance du passé .....	5
2 <sup>o</sup> Un phénomène important .....	7
B. – <i>Une institution contestée qui a suscité de nombreux projets de réforme</i> .....	7
1 <sup>o</sup> Une institution critiquée .....	8
2 <sup>o</sup> Les projets de réforme .....	11
<b>II. – La proposition de loi : une réforme pragmatique qui respecte le droit de propriété</b> ..	13
1 <sup>o</sup> Article premier .....	13
2 <sup>o</sup> Article 2 .....	15
3 <sup>o</sup> Article 3 .....	16
4 <sup>o</sup> Article 4 .....	17
<b>III. – Conclusions de la commission des Lois</b> .....	18

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi, qui résulte d'une initiative de notre collègue René Chazelle, a pour objet de rationaliser les modalités de fonctionnement des commissions syndicales qui interviennent dans la gestion des biens des sections de commune.

Institutions de nature essentiellement patrimoniale et dotées de la personnalité morale, les sections de commune constitueraient une curiosité juridique, plongeant leurs sources dans l'histoire, si elles ne témoignaient pas d'une grande actualité. Au-delà de leur aspect suranné, les sections de commune sont considérées, par de nombreux élus locaux, comme une entrave à une bonne gestion communale. Le procès instruit à l'encontre des sections de commune n'est d'ailleurs pas récent.

Déjà, en 1841, le conseil général de la Creuse demandait leur disparition, déclarant que « la jouissance et la propriété de ces biens sont des sources intarissables de procès et de rixes ». Sans aller jusqu'à envisager cette solution extrême, la proposition de loi présentée par M. René Chazelle tente de concilier le maintien des droits acquis avec les impératifs communaux.

Une étude du contexte dans lequel s'inscrit la proposition de loi précédera une analyse de ses dispositions.

**Il apparaît que si les sections de commune constituent une survivance du passé qui a suscité de nombreux projets de réforme, la proposition de loi présentée par M. René Chazelle porte la marque d'une réforme pragmatique qui respecte le droit de propriété.**

**I. - LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI :  
LES SECTIONS DE COMMUNE  
CONSTITUENT UNE SURVIVANCE  
DU PASSÉ QUI A SUSCITÉ  
DE NOMBREUX PROJETS DE RÉFORME**

L'analyse du régime juridique des sections de commune souligne le caractère paradoxal de cette institution. Survivance du passé, la section de commune n'en conserve pas moins une grande actualité doublée d'une importance économique. De plus, les nombreuses critiques formulées depuis de longues années à l'encontre d'une institution anachronique et susceptible de nuire à une bonne gestion communale n'ont débouché sur aucune réforme du mode de fonctionnement des sections de commune.

**A. - Une survivance du passé dotée d'un indéniable dynamisme.**

Une définition de la section de commune conduit à différencier cette institution de la section électorale et de la fraction de commune.

En effet, la section électorale de l'article L. 254 (sectionnement géographique) ou de l'article L. 255-1 (fusion de communes) constitue une exception au principe de l'unité électorale du territoire de la commune.

De même, la section de commune se distingue de la fraction de commune dans laquelle l'article L. 122-3 du Code des communes prévoit l'institution d'un poste d'adjoint spécial en cas d'interruption ou d'impossibilité des communications.

Par rapport à ces deux notions, proches sur le plan de la terminologie, la section de commune apparaît comme une institution de nature patrimoniale qui a survécu aux bouleversements, aux ruptures et aux changements de notre histoire, pour conserver une grande vitalité sociologique et économique.

### 1° Une survivance du passé.

L'acte de baptême des sections de commune est daté d'un passé lointain qui remonte au Moyen Age. En effet, la plupart des sections ont été créées à cette époque lorsque les seigneurs commencèrent à accorder des concessions aux paysans. La dispersion de l'habitat les conduisirent, dans certaines régions accidentées de la France et particulièrement dans le Massif central, pour compenser les handicaps géographiques, à attribuer ces droits à certains villages et hameaux à l'exclusion du reste de la paroisse.

Cette origine explique que les biens sectionnaux échappent au droit commun de propriété tel qu'il est défini par l'article 544 du Code civil, promulgué en 1804.

Cette curiosité patrimoniale ne fut que tardivement consacrée par la législation.

En effet, il fallut attendre la « charte communale » du 5 avril 1884, et notamment ses articles 111, 112, 128 et 129, pour que la section de commune accédât à la reconnaissance juridique.

Ces textes furent modifiés par le décret-loi du 5 novembre 1926 sur la décentralisation et la déconcentration administratives.

Puis, les dispositions relatives aux sections de communes furent complétées par l'acte dit « loi du 28 février 1942 », abrogé par l'ordonnance sur le rétablissement de la légalité républicaine mais largement repris par l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Actuellement, les sections de commune sont régies par les articles L. 151-1 à L. 151-4 et L. 312-2 du Code des communes.

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 151-1 du Code des communes « 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 définition de la section de commune est donc essentiellement *patrimoniale* puisque fondée sur la possession de biens ou de droits distincts. La section de commune ainsi définie ne constitue pas une circonscription administrative mais seulement une personne juridique.

La propriété des biens qui revient à la section de commune est pleine et entière à son profit.

Au terme d'une jurisprudence concordante, la propriété ne se limite donc pas à la nue-propriété mais comporte la jouissance en

nature, les revenus, le produit des aliénations à titre onéreux et le droit de disposer à titre gratuit. (C.E., 7 novembre 1928, Brette.)

Il convient de préciser que la personne propriétaire des biens est la section elle-même, c'est-à-dire la personne juridique définie par ces biens et dont le support territorial consiste en une portion de commune.

En effet, la section de commune qui dispose de la personnalité juridique est seule propriétaire des biens. Les habitants de la section ne sont en aucun cas propriétaires des biens considérés. Ils peuvent en avoir la jouissance, parfois à titre personnel, mais ils n'en ont jamais la propriété. Les habitants ne forment donc pas un élément constitutif de la section. Cette précision est importante puisqu'elle explique que le dépeuplement de la section de commune n'entraîne pas sa disparition.

Le Conseil d'Etat, dans un avis en date du 10 juin 1947, a estimé que « la circonstance qu'une section de commune se trouve dépeuplée ne peut être regardée comme de nature à entraîner immédiatement sa disparition en tant que personne morale ».

Plus récemment, dans une réponse à une question posée par notre collègue Jean-Pierre Blanc, le ministre de l'Intérieur a indiqué que « l'absence de population dans la section ne peut se traduire, dans ce domaine, que par la reprise par la commune mère de ses droits de garde, sur les biens sectionnaires jusqu'au moment de la reconstitution de la section » (*J.O. Sénat*, 30 novembre 1979, p. 4702).

En revanche, la présence de biens sectionnaires constitue le fondement de l'existence juridique de la section de commune.

La disparition des biens sectionnaires entraîne l'effacement de la section de commune.

En pratique, les biens sont constitués le plus souvent par des biens immobiliers, et notamment des pâtures, des forêts et des immeubles bâtis.

Tels sont brièvement résumés les traits principaux d'une institution qui est souvent présentée comme une originalité historique et juridique. Mais les sources de création des sections de commune ne sont pas taries.

De nos jours, l'apparition de ce régime de propriété résulte soit de la réunion à une commune d'une portion du territoire d'une autre commune ou d'une fusion, ou d'un rattachement de communes, soit d'une libéralité adressée à une commune et destinée au profit exclusif d'un hameau, d'un village, ou d'un quartier de la commune.

La permanence du processus de création des sections de commune contribue à expliquer l'importance quantitative et qualitative de ces pseudo-partitions communales.

## **2° Un phénomène important.**

Le phénomène des sections de commune connaît de nos jours une ampleur insoupçonnée. En effet, le nombre de sections de commune est aujourd'hui évalué à environ 16.000. Près de 4.000 communes sont concernées par les sections de commune. S'agissant des sections forestières, elles sont au nombre de 3.800. Dans le seul Massif central, les sections de commune regroupent 196.000 hectares.

Dans certains départements, le phénomène des sections de commune prend une dimension particulière. Ainsi la Haute-Loire, département que représente notre collègue M. René Chazelle, compte 3.400 sections de commune. Ces sections recouvrent une superficie de 31.700 hectares dont 12.807 hectares de bois soumis au régime forestier. En Haute-Loire, la superficie des biens sectionnaires représente le quinzième de l'étendue du département.

Dans le département du Puy-de-Dôme, les biens des sections de commune s'étendent sur 64.000 hectares, soit 8 % de la superficie totale du département. En Lozère, les sections regroupent 70.000 hectares.

A cet égard, il est paradoxal de constater que dans les autres massifs montagneux, notamment les Alpes, les Pyrénées et les Vosges, les biens communautaires appartiennent, dans leur quasi totalité, à des communes et non à des sections de commune. Quoi qu'il en soit, ces chiffres témoignent de la vitalité du phénomène des sections de commune et de l'importance de son incidence économique au regard de la forêt française et du déficit de la « filière bois ». La prise en considération des impératifs économiques et l'affirmation d'un souci de rationalisation de la gestion des sections de commune ont renforcé les critiques formulées à l'encontre de ces institutions paracommunales.

### **B. - Une institution contestée qui a suscité de nombreux projets de réforme.**

Comme l'a indiqué notre collègue René Chazelle, lors de la séance du 28 octobre 1975, la section de commune concrétise

« l'opposition de droits acquis trop souvent sclérosés dans leur exercice et des besoins d'équipement, de transformation, d'aménagement des collectivités locales en ce dernier quart du xx<sup>e</sup> siècle ».

Cette phrase qui résume le fondement des critiques encourues par les sections de commune explique le nombre de projets de réforme qui ont été élaborés pour moderniser le fonctionnement d'une institution jugée obsolète.

### 1° Une institution critiquée.

La complexité des règles de fonctionnement des sections de commune a alimenté un courant de critiques à l'encontre de cette institution.

En effet, le régime juridique de cette entité patrimoniale, comparable à une fondation, porte la double marque de l'imprécision et de la lourdeur.

L'imprécision qui entoure l'institution apparaît tant au niveau de la délimitation de l'aire géographique de la section de commune qu'au plan de la détermination des ayants droit.

La délimitation exacte de la portion de territoire constituant la section soulève des difficultés fréquentes.

En l'espèce, un principe doit être affirmé : la délimitation géographique résulte des actes constitutifs de la section (C.E., 9 juillet 1931, Gendre).

Pour les sections récentes, il convient de se reporter à la décision de modification dans le cas où la section de commune est une portion de territoire rattachée à une commune.

Dans l'hypothèse d'une fusion ou d'un rattachement de communes, la référence réside dans la délimitation des communes anciennes, érigées en section.

En ce qui concerne les sections constituées antérieurement à la Révolution française, il est nécessaire de se reporter aux actes législatifs, administratifs ou privés et même aux usages qui sont à l'origine de leur création.

En fait, la plupart des sections de commune existantes ne résultent pas d'un acte administratif qui n'a d'ailleurs qu'une portée recognitive. Dans la majorité des cas, aucune mesure spéciale n'est venue délimiter cette portion du territoire communal. S'agissant d'une propriété collective, aucun habitant de la section n'est à même de produire un titre de propriété. Seule, l'inscription au cadastre au nom des habitants de tel hameau, de tel village, et les conditions traditionnelles de jous-



sance des biens en question sont susceptibles d'être invoquées pour justifier les droits de propriété de la section.

Dans la réalité, il s'agit d'une question de fait dont le juge administratif, seul compétent pour fixer les limites de la personne administrative que constitue la section, doit chercher la solution à l'aide de tous les éléments utiles (C.E., 7 novembre 1928, Brette).

La seconde imprécision concerne la détermination des ayants droit. En effet, et même si le bien ou les droits qui se trouvent à l'origine de l'existence de la section sont bien délimités géographiquement, il est très difficile, à défaut de titre de propriété ou de procédure ayant défini le territoire de la section, d'établir la liste des ayants droit.

Certes, en vertu des usages locaux, des décisions municipales ou des dispositions du Code forestier, les droits de jouissance, quel qu'en soit le mode d'exercice, sont réservés, moyennant certaines conditions de domicile, aux habitants du hameau, village ou quartier, propriétaires des biens de section. Cependant, il n'existe pas de règle précise permettant de déterminer si l'habitant d'une maison isolée qui se trouve à proximité d'un hameau ou d'un village doit être porté ou non sur la liste des ayants droit.

En outre, la nature juridique du droit de propriété des biens sectionnaires s'apparente à celle des biens de mainmorte. Comme celle-ci, la propriété est perpétuelle et se transmet par subrogation sans que se produisent des mutations par mort.

L'exode rural et le dépeuplement de certaines sections de commune rendent difficile sinon impossible l'établissement de la liste des ayants droit.

De plus, le souci de préserver le droit de propriété de la section se traduit par l'édiction d'un régime juridique relativement lourd et difficilement applicable.

En ce qui concerne l'administration des sections, deux principes caractérisent la gestion des biens et droits sectionnaires :

- d'une part, cette gestion est assurée par le conseil municipal et le maire de la commune, mais sous réserve de l'intervention, dans certains cas, d'une commission syndicale ;

- d'autre part, les membres de la section ont, dans des conditions déterminées, soit par les décisions des autorités municipales, soit par les usages locaux, la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en *nature*.

L'intervention de la commission syndicale est requise dans certains cas limitativement énumérés par le Code des communes.

La commission syndicale est ainsi appelée à donner son avis sur la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant à la section. Elle est également consultée sur les modalités de jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature et, en cas d'aliénation, de tout ou partie desdits biens, sur l'emploi au profit de la section du produit de cette vente.

Il convient de souligner que la commission syndicale ne constitue par un organe permanent. Elle ne siège que pendant la durée nécessaire à l'accomplissement de l'objet pour lequel elle est élue.

La charge de la constitution de la commission syndicale incombe au représentant de l'Etat dans l'arrondissement. Celui-ci prend un arrêté de convocation soit lorsqu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse, à cette fin, une demande motivée, soit d'office lorsque les dispositions du Code des communes imposent l'intervention de la commission.

En raison de l'exode rural, particulièrement sensible dans les régions qui comptent le plus grand nombre de sections, il devient de plus en plus difficile de réunir, faute d'électeurs et d'éligibles, les commissions syndicales qui doivent être obligatoirement consultées pour la plupart des décisions de gestion.

A cet égard, il convient de rappeler que l'absence d'habitants n'entraîne pas la disparition de la section de commune, puisque les habitants ne forment pas un élément constitutif de la personnalité juridique de la section.

En outre, certains élus locaux ont souligné l'injustice fiscale qui résulte du fait que, dans une même commune, certains habitants perçoivent des revenus importants des biens sectionnaux et que, sans leur accord formel exprimé par la commission syndicale élue par eux, la répartition des charges communales ne peut tenir compte de ces revenus.

Le Conseil d'Etat a maintes fois jugé qu'il est illégal qu'une commune emploie pour des besoins généraux les fonds revenant en propre à la section.

Tout se passe comme si les sections constituaient des privilèges que la nuit du 4 août 1789 n'a pu abolir. En effet, dans certaines sections de commune qui ont perdu la presque totalité de leurs habitants, une petite minorité, toujours plus réduite, se partage les revenus des biens sectionnaux : ce qui est en soi choquant.

Enfin, les sections de communes constituent une entrave au regard de la rationalité économique. En effet, de nombreuses portions de biens sectionnaux sont vouées à l'inculture et à la friche alors que les agriculteurs voisins seraient intéressés par la mise en valeur de ces terres. Cette situation s'avère fort préjudiciable à la restructuration foncière.

S'agissant des sections forestières, le V<sup>e</sup> Plan avait recommandé, afin d'améliorer l'exploitation des forêts de moins de 50 hectares, de les regrouper, et, pour ce faire, de transférer aux communes les forêts de section.

Devant le Sénat, le 28 octobre 1975, M. Michel Poniatowski, alors ministre de l'Intérieur, avait insisté sur « la nécessité de rechercher de nouvelles solutions qui aboutissent à une meilleure gestion économique des sections de propriétés communales et à plus de justice entre les habitants des communes qui ont des sections importantes ».

Ces propos illustrent l'ancienneté de la réflexion, conduite depuis de nombreuses années, pour réformer l'institution des sections de commune.

## **2° Les projets de réforme.**

L'idée de rationaliser le régime juridique des sections de commune n'est pas récente. Déjà, le projet de loi élaboré en 1968 par M. Christian Fouchet, ministre de l'Intérieur, simplifiait les modalités de l'élection de la commission syndicale et supprimait l'intervention de celle-ci lorsque le nombre des électeurs intéressés était infime ou lorsque plus de la moitié d'entre eux ne répondait pas à la convocation.

En outre, ce projet prévoyait que, sous réserve d'indemnisation éventuelle, les biens des sections pouvaient être transférés à la commune en cas d'abandon de la section ou l'impossibilité de constituer la commission syndicale. Enfin, un droit d'acquisition par préférence aux autres co-indivisaires était établi au profit des communes pour les biens de sections situés sur leur territoire.

Le projet de loi, déposé le 15 mai 1968, à la veille de la dissolution de l'Assemblée nationale, ne devait jamais voir le jour.

En 1971, une proposition de M. Regaudie et les membres du groupe socialiste de l'Assemblée nationale prévoyait l'élection des membres de la commission syndicale à la majorité des votants par les électeurs de la commune qui habitent la section. Par ailleurs, le transfert à la commune de tout ou partie des biens ou des droits de la section était rendu possible sur décision du conseil municipal, approuvé par l'autorité préfectorale après avis de la commission syndicale.

En 1975, et en réponse à une question orale posée par notre collègue M. René Chazelle, le ministre de l'Intérieur M. Michel Poniatowski présentait les grandes lignes d'une réforme des sections de commune. Les principaux éléments de cette réforme, qui n'a pas dépassé le stade du projet, étaient les suivants :

- favoriser la disparition de sections lorsque leur population ou leurs revenus sont trop faibles, en les intégrant dans le patrimoine de la commune ;

- limiter l'intervention des commissions syndicales afin d'accroître les pouvoirs du conseil municipal ;

- encourager le regroupement des sections et plus particulièrement de celles dont le patrimoine est constitué de forêts ;

- enfin, ne plus réserver exclusivement aux membres de la section le bénéfice des revenus des sections.

En 1979, une proposition n° 1531 fut présentée par M. Pierre Joxe et les membres du groupe socialiste. Transmise à la commission des Lois de l'Assemblée nationale, elle ne devait pas franchir l'étape de son inscription à l'ordre du jour des travaux parlementaires.

Son article unique remplaçait les actuelles dispositions de l'article L. 151-7 du Code des communes par les dispositions suivantes :

« Les membres de la commission syndicale sont élus à la majorité des votants par les électeurs de la commune qui habitent la section. Peuvent être élues les personnes éligibles au conseil municipal de la commune. »

Tel est le contexte de réflexion sur les sections de commune dans lequel s'inscrit la proposition de loi présentée par notre collègue M. René Chazelle, qui reprend les dispositions de celle qu'il avait déposée en 1980 (Sénat n° 282).

## **II. – LA PROPOSITION DE LOI : UNE RÉFORME PRAGMATIQUE QUI RESPECTE LE DROIT DE PROPRIÉTÉ**

L'examen des articles de la proposition de loi fait apparaître que ce texte a un objet modeste puisqu'il ne prétend pas supprimer les sections de commune, mais seulement simplifier et rationaliser les modalités de fonctionnement de la commission syndicale.

L'exposé des motifs de la proposition précise que « tout en préservant le principe du droit de propriété, il est, en effet, indispensable de créer les bases d'une bonne gestion de ces sections et de leurs biens ». Il ajoute « qu'il a semblé nécessaire de procéder par étapes afin d'éviter un bouleversement dans un domaine où le poids du passé reste important ».

L'article premier de la proposition de loi tend à limiter la nécessité de faire intervenir la commission syndicale.

En effet, la section de commune ne dispose pas d'organes administratifs propres et permanents.

L'article L. 151-2 du Code des communes pose le principe de la compétence de droit commun du conseil municipal et du maire pour la gestion des biens sectionnaux, selon les règles habituelles de répartition des compétences entre le conseil et le maire.

Toutefois, l'intervention d'une commission syndicale est prévue dans un certain nombre de cas, limitativement énumérés par le Code des communes.

La commission syndicale dispose donc d'une compétence d'attribution. La consultation de cette commission est obligatoire ou facultative selon le cas.

Aux termes de l'article L. 151-9 du Code des communes, la commission syndicale doit donner son avis sur la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant à la section dans les conditions prévues par l'article 147 du Code rural, c'est-à-dire lorsque les frais doivent être supportés par la section propriétaire. D'une manière générale, la commission syndicale doit être constituée pour donner un avis sur toutes les matières où sa

consultation est prévue par les lois et règlements en vigueur. Tel est le cas de la procédure d'acceptation des libéralités définie par l'article L. 312-2 du Code des communes.

De plus, la commission syndicale est consultée sur les modalités de jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature et sur l'emploi au profit de la section du produit des aliénations éventuelles.

Aux termes de l'article L. 151-10 du Code des communes, la commission syndicale doit, en outre, être réunie, en vue de délibérer sur tous les contrats à conclure par la section. Le contrat est alors conclu au nom de la section par le président de la commission syndicale.

Les mêmes règles s'appliquent aux actes de vente, d'échange ou de location pour plus de dix-huit ans de biens appartenant à la section.

En ce qui concerne les locations ne dépassant pas dix-huit ans, la commission syndicale doit être consultée par le représentant de l'Etat dans l'arrondissement lorsqu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse à cette fin une demande motivée.

D'une manière générale, la commission syndicale doit être constituée chaque fois qu'intervient une demande motivée émanant du tiers des habitants ou propriétaires de la section.

Enfin, l'intervention de la commission est **facultativement** prévue et dans certaines hypothèses. C'est ainsi que la commission syndicale peut être appelée, par le représentant de l'Etat dans l'arrondissement, lorsque ce dernier est saisi d'une demande provenant du tiers des habitants et propriétaires de la section, à vérifier l'emploi par la commune des produits et revenus des biens appartenant à la section. Dans les mêmes conditions, la commission peut être appelée à décider des actions à intenter ou à soutenir au nom de la section. Telles sont, en l'état actuel de notre droit, les principales dispositions qui régissent l'intervention de la commission syndicale.

L'article premier de la proposition de loi présentée par notre collègue M. René Chazelle a pour objet, sans modifier les chefs de compétence de la commission, de limiter son intervention aux sections qui atteignent un certain seuil de population qui est censé constituer un indice de leur vitalité.

Cet article tend, d'une part, à restreindre la sphère d'intervention des commissions syndicales aux sections qui comprennent plus de dix électeurs et, d'autre part, à prévoir une majorité de réponses à la convocation adressée par le représentant de l'Etat dans l'arrondissement pour rendre obligatoire la constitution d'une commission syndicale.

Compte tenu des difficultés inhérentes à la réunion d'une commission syndicale dans les sections dépeuplées, votre Commission a décidé d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

**L'article 2** de la proposition de loi introduit deux innovations juridiques au regard de la législation actuelle :

- une coïncidence entre la durée de vie de la commission et le mandat du conseil municipal ;
- une définition plus restrictive du corps électoral de la commission syndicale.

**En ce qui concerne le lien établi entre la durée de la commission et celle du mandat du conseil municipal**, cette disposition rompt avec le droit positif, actuellement en vigueur, qui ne prévoit qu'une intervention temporaire et pour un objet déterminé de la commission syndicale.

Aux termes de l'article L. 151-8 du Code des communes, « la commission syndicale ne siège que pendant la durée nécessaire à l'accomplissement de l'objet pour lequel elle est désignée ». Cette durée est fixée par l'arrêté du représentant de l'Etat dans l'arrondissement qui peut la prolonger si la nécessité s'en fait sentir.

La section de commune est donc représentée, de temps à autre, par une commission syndicale. Celle-ci n'est constituée que lorsque son intervention est rendue nécessaire par l'une des dispositions du Code des communes qui définit sa compétence.

Chaque fois que l'intervention de la commission syndicale est requise par un texte ou demandée par un tiers des habitants ou propriétaires de la section, le commissaire adjoint de la République doit convoquer les électeurs et les propriétaires afin de procéder à la désignation des membres de la commission.

Or, il est malaisé, en raison des incertitudes qui résultent de l'exode rural et des dévolutions successorales, de dresser la liste des ayants droit. Votre Commission a considéré qu'en conférant à la commission syndicale **un caractère permanent**, la proposition de loi contribue à une rationalisation de la gestion des sections de commune.

**La seconde innovation introduite par l'article 2 de la proposition de loi réside dans une définition plus restrictive du corps électoral de la commission syndicale.**

En vertu de l'article L. 151-7 du Code des communes, les membres de la commission syndicale sont élus par les personnes inscrites sur les listes électorales de la commune et habitant dans

la section, et par les propriétaires fonciers d'immeubles situés dans la section.

Les propriétaires peuvent ne pas être inscrits sur les listes électorales et ne pas habiter dans la section.

L'article 2 de la proposition a pour objet de restreindre le corps électoral de la commission syndicale aux seuls électeurs de la commune qui habitent la section.

Cette restriction tend à pallier les inconvénients d'une définition souvent imprécise des limites géographiques de la section. Dans de nombreux cas, la délimitation territoriale des sections de commune ne repose sur aucun texte car ce sont des circonstances de pur fait ou des usages qui leur ont donné naissance.

Dans ces conditions, la liste des propriétaires fonciers de la section est difficile à établir.

Pour ces raisons, votre Commission considère que la suppression des propriétaires fonciers de la liste des électeurs de la commission syndicale constitue une mesure de simplification qui paraît opportune.

Toutefois, il conviendrait de préciser la qualité des habitants. En effet, on ne saurait admettre qu'un résident secondaire soit électeur de la commission syndicale, alors qu'un propriétaire qui possède un patrimoine dans la section est exclu de la liste des électeurs.

Votre Commission a donc décidé de n'accorder la qualité d'électeur des membres de la commission syndicale qu'aux seules personnes qui habitent, à **titre principal**, la section.

Enfin, votre Commission vous propose de substituer à l'appellation désuète de « sous-préfet » le terme plus « décentralisateur » de représentant de l'Etat dans l'arrondissement.

L'article 3 précise que les conditions d'éligibilité à la commission syndicale sont les mêmes que celles qui sont requises pour être éligible au conseil municipal.

Votre Commission a approuvé cette disposition. Mais la nouvelle rédaction de l'article L. 151-7 du Code des communes, proposée par l'article 3, présente l'inconvénient de supprimer l'alinéa relatif à la détermination du nombre des membres de la commission syndicale par l'arrêté du représentant de l'Etat dans l'arrondissement, convocant les électeurs.

Dans ces conditions, votre Commission vous propose de modifier la rédaction de l'article 2 afin de réintroduire cette précision.



**L'article 4** précise que la commission syndicale doit se prononcer dans un délai de deux mois après avoir été saisie.

A l'expiration de ce délai et en cas de silence de la commission syndicale, le projet qui lui a été soumis est considéré comme adopté ou l'avis qu'elle devait donner est réputé favorable. Votre Commission a adopté cette disposition qui est destinée à éviter la paralysie des projets soumis à la commission syndicale.

L'économie de la proposition de loi présentée par notre collègue René Chazelle a donc reçu, sous réserve de certaines précisions rédactionnelles, l'assentiment de la commission des Lois.

Mais, au-delà d'une rationalisation du mode de fonctionnement des commissions syndicales, le problème de fond demeure celui de la disparition des sections de commune ou, tout au moins, celui du transfert à la commune, sous réserve d'indemnisation, des biens des sections abandonnées par leurs habitants, comme l'avait envisagé le projet Fouchet en 1968.

En outre, selon des informations recueillies par votre Rapporteur, le Gouvernement serait disposé à intégrer les quatre articles de la proposition de loi dans le projet de loi d'orientation sur le développement de la montagne.

\*  
\* \*

A l'issue d'un large débat au cours duquel sont intervenus, outre votre Rapporteur, MM. Germain Authié, Marc Bécam, Félix Ciccolini, Michel Darras et Jacques Eberhard, la Commission a considéré, tout en approuvant le dispositif de la proposition de loi, qu'il était préférable d'attendre le dépôt du projet de loi sur la montagne pour examiner, dans son ensemble, le problème des sections de commune.

### **III. – CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

La commission des Lois a adopté la proposition de loi dont la teneur suit :

#### **Article premier.**

L'article L. 151-2 du Code des communes est complété par les alinéas suivants :

« Toutefois l'intervention de cette commission n'est pas requise :

« – lorsque le nombre des électeurs appelés à désigner ses membres est inférieur à dix ; dans ce cas, les dispositions de l'article L. 151-6 ci-dessous ne sont pas applicables ;

« – lorsque la moitié au moins des électeurs n'a pas répondu à la convocation visée à l'article L. 151-6 ci-dessous. »

#### **Article 2.**

L'article L. 151-6 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 151-6.* – La commission syndicale prévue à l'article L. 151-2 ci-dessus est élue pour la durée du mandat du conseil municipal de la commune à laquelle elle appartient par les électeurs de la commune qui habitent, à titre principal, la section. Les électeurs intéressés sont convoqués par le représentant de l'Etat dans l'arrondissement. »

#### **Article 3.**

L'article L. 151-7 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 151-7.* – Les conditions d'éligibilité à la commission syndicale sont les mêmes que celles qui sont exigées pour être conseiller municipal de la commune.

« Le nombre des membres de la commission syndicale est fixé par l'arrêté qui convoque les électeurs. La commission choisit en son sein son président. »

#### **Article 4.**

L'article L. 151-8 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 151-8.* – Lorsque la commission syndicale n'a pas pris de décision ou n'a pas émis d'avis dans un délai de deux mois après avoir été saisie, le projet est considéré comme adopté ou l'avis réputé favorable. »