

N° 778

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} août 2011

PROPOSITION DE LOI

relative à la clarification et à l'assouplissement de la gestion des biens sectionaux,

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre JARLIER, François ZOCCHETTO, Jean BOYER, Daniel DUBOIS, Jean-Pierre VIAL, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Pierre BERNARD-REYMOND, Jackie PIERRE, Jean-Paul AMOUDRY, Jean-Marc JUILHARD, Yves DÉTRAIGNE, Bernard FOURNIER, Hervé MAUREY, Jean-Paul ALDUY, Gérard BAILLY et Alain HOUPERT,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Spécificité des massifs montagneux français, les biens de section constituent une originalité dans la propriété de la terre issue des réformes de la révolution française. C'est aussi un héritage des droits acquis par les communautés villageoises tout au long de l'ancien régime, et qui remonte parfois aux débuts de la période féodale.

Dotée de la personnalité morale, la section de commune, constituée de un ou plusieurs hameaux parfois répartis sur plusieurs communes, est définie par l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) comme « toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune ». Chaque section est propriétaire de biens immobiliers, mobiliers ou de droits collectifs.

La dernière enquête menée par la direction générale des collectivités locales, en 2002, recense 16 000 sections de commune, sur la base de 34 réponses sur 52 départements interrogés. Trois tendances peuvent être dégagées, à la suite de cette enquête :

- diminution du nombre des sections ;
- diminution de la superficie des biens sectionaux (plus importante que celle du nombre de sections) ;
- baisse ou absence d'exploitation de ces biens, en particulier dans les régions de chasse. Les revenus des biens sectionaux sont en conséquence souvent très faibles.

Gérées à la lumière des us et coutumes locales pendant le 19^{ème} siècle, ces terres ont attiré la convoitise de l'agriculture, de l'élevage et de la forêt avec l'essor du développement des techniques et de l'intensification des pratiques agricoles du 20^{ème} siècle.

Aussi, les adaptations législatives ont accompagné ces évolutions et la loi montagne de janvier 1985 a apporté un cadre plus lisible à la mise en valeur des terres à vocation agricole, pastorale ou forestière des sections de

communes. D'autres textes ont par la suite tenté de clarifier cette gestion : loi d'orientation agricole de 1999, loi d'orientation sur la forêt de 2001, loi responsabilités et libertés locales de 2004, loi de développement des territoires ruraux de 2005 ou encore loi d'orientation agricole de 2006.

Cependant, malgré ces apports constants, la gestion des biens de section continue d'être un vrai « casse-tête » pour nombre de maires qui y sont confrontés.

Ce constat, partagé par les élus, a d'ailleurs été conforté par le rapport LEMOINE. En 2003, Jean-Pierre LEMOINE, inspecteur général de l'administration, a été désigné pour présider un groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable du régime des biens sectionaux des communes. Le rapport qui en a résulté indique notamment que « 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 quelques revenus ou avantages ». Trois types de difficultés sont relevés par la mission d'inspection :

- difficultés liées au cadre juridique
- difficultés liées à la gestion des sections
- difficultés liées aux inégalités créées entre les habitants d'une même commune.

Pour résoudre ces problèmes, le rapport LEMOINE propose trois voies : améliorer le dispositif, créer les conditions de l'extinction progressive du régime ou mettre fin rapidement au régime des sections de communes.

Nombre d'élus estiment que la seule issue permettant de donner une réelle et incontestable priorité à l'intérêt général et favorisant résolument le développement local consisterait à imposer un transfert de l'ensemble des biens des sections aux communes. La décision du Conseil Constitutionnel du 8 avril 2011 qui déclare les procédures de communalisation prévues par la loi conformes à la Constitution et qui rappelle que les habitants de la section ne sont pas propriétaires des biens de la section conforte d'ailleurs les élus en ce sens.

Cependant, **cette proposition de loi met l'accent sur plusieurs points qui constituent de manière récurrente les obstacles essentiels à l'action quotidienne de terrain des élus.**

En effet, la suppression du régime des sections de commune nécessite une concertation approfondie, de manière à entendre toutes les voix et à préserver les intérêts de tous les acteurs. Le groupe de travail constitué à l'initiative du Ministère de l'Intérieur au printemps 2010 y sera propice, nous l'espérons, et permettra à terme une résolution totale des litiges nés de ce régime.

Les principales difficultés rencontrées par les élus doivent obtenir une solution rapide, c'est l'objet de cette proposition de loi, qui vise à clarifier et assouplir le régime des biens de section codifié aux articles L. 2411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

L'article 1^{er} concerne l'autorité compétente pour fixer les **limites de la section** et les modalités de cette délimitation. Le présent article attribue à la commune l'initiative de la délimitation de la section, le représentant de l'Etat dans le département arrêtant les limites de la section après enquête publique.

L'article 2 est relatif à la **constitution des commissions syndicales**. Il relève les seuils de création à 20 électeurs et 1500 € de revenu cadastral afin de réserver la commission aux sections d'une importance minimale. Il modifie également la forme de l'article L. 2411-5 du code général des collectivités territoriales pour lever une ambiguïté et confirmer le caractère cumulatif de ces deux seuils.

L'article 3 de la présente proposition de loi concerne la représentation de la section en justice et vise à **accroître la possibilité pour une section de commune d'exercer une action en justice** en autorisant, par défaut de l'intervention d'un contribuable, le maire de la commune de rattachement à y satisfaire, si deux conditions cumulatives sont réunies : l'action en justice n'oppose pas la commune à la section concernée et le maire n'est pas personnellement intéressé à l'affaire. Dans le cas où le maire est intéressé, il permet néanmoins à la commune d'ester en justice en précisant qu'un membre du conseil municipal est désigné à cet effet.

L'article 4 concerne les **modalités d'attribution des biens de section**. Il modifie l'article L. 2411-10 du CGCT en vue d'assouplir, clarifier le régime et l'adapter aux nouvelles pratiques. Ces évolutions devraient permettre de limiter l'émergence de litiges.

L'article L. 481-1 du Code rural prévoit que les biens de section peuvent notamment faire l'objet de conventions pluriannuelles de pâturage ou d'exploitation. L'article L. 2411-10 du CGCT quant à lui n'évoque que les conventions pluriannuelles de pâturage, dont le champ est plus restreint que les conventions d'exploitation. La proposition de loi présentée **harmonise donc les deux codes en insérant dans le CGCT la possibilité d'attribuer une terre propriété de la section par voie de convention annuelle d'exploitation.**

Par ailleurs, le présent article vise à **préciser et clarifier les catégories de personnes pouvant bénéficier en priorité d'une mise à disposition des biens de section, les exploitants les plus ancrés sur la section (à titre professionnel et personnel) devant être prioritaires.**

Il offre également la **liberté à l'autorité compétente** (conseil municipal ou commission syndicale) **de satisfaire l'ensemble des prétendants à la mise à disposition.** En effet, le dispositif actuel prévoit que le « reliquat », à l'issue des attributions des biens, est attribué aux personnes relevant de la catégorie du 4^o) de l'alinéa 2 de l'article L. 2411-10 du CGCT, c'est-à-dire 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. Il s'agit souvent des exploitants qui hébergent pendant l'hiver leurs animaux sur la section, qui n'y ont pas d'habitation mais qui y vivent tous les jours, du fait de l'hivernage. Or, dans les faits, les reliquats sont inexistantes, les propriétaires relevant de la catégorie du 1^o) de ce même alinéa estimant qu'étant prioritaires, ils ont droit à la totalité des biens de section.

Ainsi, la proposition de loi vise à rétablir un équilibre entre les exploitants, au regard des spécificités locales, en laissant à l'autorité compétente le choix de la répartition des biens, et non pas en octroyant le « reliquat » à la dernière catégorie.

En outre, les groupements d'agriculteurs sont une réalité croissante. La **forme sociétaire des exploitations** (GAEC, EARL, association d'éleveurs notamment) **doit être prise en compte dans l'attribution des biens de section.** La proposition de loi présentée laisse à l'autorité compétente le soin de décider de l'attribution des biens à la société ou à chacun des associés.

Ensuite, le dispositif actuel permet à un exploitant qui quitte la section de conserver ses droits et le préserve de toute résiliation du contrat, au détriment des autres exploitants. Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 2411-10 du CGCT indique que la **résiliation est organisée de plein**

droit dès lors que l'exploitant ne remplit plus les conditions retenues par l'autorité compétentes au moment de l'attribution des biens. La proposition de loi précise par ailleurs les **modalités pratiques de la résiliation** des contrats de mise à disposition des terres.

Enfin, le dispositif actuel permet à l'autorité compétente de constituer une réserve foncière dans la perspective de nouvelles installations. **La présente proposition de loi ouvre la réserve au dispositif de la convention d'occupation précaire. Le recours à cette convention permettra l'exploitation de ces biens de façon plus souple,** dans l'attente de leur attribution à un nouvel agriculteur.

Les articles 5 et 6 constituent des **dispositions de cohérence** par rapport aux modifications apportées par l'article 4 de la présente proposition de loi à l'article L. 2411-10 du CGCT.

Les articles 7 et 8 de la présente proposition de loi concernent la gestion des biens à vocation forestière.

L'article 7 vise à rendre **obligatoire la constitution d'un règlement en cas de pratique de l'affouage afin d'éviter un détournement des objectifs** de cette pratique. Il rappelle également que les agents de l'ONF veillent au **respect des règles relatives à l'affouage.**

L'article 8 ouvre au conseil municipal la **possibilité de créer un syndicat mixte de gestion forestière, malgré le refus de la commission syndicale.** Ces syndicats restent peu développés alors qu'ils permettent une gestion dynamique du patrimoine forestier sur une même commune, en mutualisant les dépenses et les recettes liées à la gestion forestière de plusieurs forêts sectionales ou communales. En cas de désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale dont l'avis est non conforme, les élus municipaux procèdent à une nouvelle délibération qui aura valeur de décision.

Les articles 9 à 13 visent à **faciliter la communalisation des biens sectionaux.**

L'article 9 vise à compléter les hypothèses où seul le conseil municipal a compétence pour autoriser la vente de biens sectionaux, en intégrant **tout projet décidé, financé et réalisé sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale.**

L'article 10 précise les **modalités de calcul de l'indemnité des ayants droit,** en cas de transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section. Il indique que **l'indemnisation ne**

prend pas en considération la valeur vénale du bien. La procédure de communalisation n'ayant pas le caractère d'une vente, seule la perte de jouissance est dûment prise en compte pour l'indemnisation.

L'article L. 2411-12-1 énonce trois autres hypothèses dans lesquelles le transfert des biens, droits et obligations d'une section est prononcé au profit de la commune. **L'article 11** de la présente proposition de loi modifie le 3^{ème} cas en **autorisant la communalisation dès 50 % d'abstention à une consultation**, au lieu de 66,67 %.

Les articles 12 et 13 sont des amendements de cohérence par rapport à l'article 9 de la présente proposition de loi.

L'article 14 regroupe l'ensemble des **dispositions actuelles** du code général des collectivités territoriales, **relatives à l'utilisation des revenus ou produits de la vente de biens de la section.** Il précise que les revenus en espèces ne peuvent être utilisés **que dans l'intérêt de la section.**

L'article autorise par ailleurs la **commune, sur délibération motivée, à investir les fonds d'une section dans un projet d'intérêt communal**, dès lors que le conseil municipal estime que les besoins de la section sont satisfaits. Cette possibilité est également ouverte si une commission syndicale a été constituée au sein de la section. Le I de l'article 12 est rédigé en cohérence avec cet article 14.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi sur laquelle il vous est demandé de vous prononcer.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I : DÉLIMITATION DE LA SECTION

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un nouvel article L. 2411-1-1 ainsi rédigé :
- ② « La délimitation du territoire d'une section de commune peut être décidée sur initiative de la ou des communes de rattachement.
- ③ « Le représentant de l'État dans le département prescrit alors une enquête puis arrête les limites territoriales de la section.
- ④ « Une cartographie de chaque section est établie par la ou les communes de rattachement. »

TITRE II : GESTION DE LA SECTION RÔLE DE LA COMMISSION SYNDICALE

Article 2

- ① I. – La première phrase du premier alinéa de l'article L. 2411-5 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :
- ② Après les mots « est inférieur à », le chiffre « 10 » est remplacé par le chiffre « 20 »
- ③ II. – La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 2411-5 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :
- ④ Les mots « un montant minimal annuel moyen fixé dans les conditions prévues par un décret » sont remplacés par les mots : « 1 500 euros de revenu cadastral, à l'exclusion de tout revenu réel ».

TITRE III : REPRÉSENTATION DE LA SECTION EN JUSTICE

Article 3

- ① I. – Au sixième alinéa de l'article L. 2411-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots « le contribuable », sont insérés les mots :
- ② « ou, le cas échéant, le maire de la commune de rattachement si l'action en justice n'oppose pas ladite commune à la section concernée et si le maire n'est pas personnellement intéressé à l'affaire. »

- ③ II. – Après le sixième alinéa de l'article L. 2411-8 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Dans le cas où le maire de la commune est personnellement intéressé à l'affaire, le représentant de l'État dans le département peut autoriser un autre membre du conseil municipal à exercer l'action en justice. »
- ⑤ III. – Au septième alinéa de l'article L. 2411-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots « le contribuable », sont insérés les mots suivants : « ou le représentant de la commune ».

TITRE IV : MISE À DISPOSITION DES BIENS À VOCATION AGRICOLE OU PASTORALE

Article 4

- ① I. – Le deuxième alinéa de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les terres à vocation agricole ou pastorale propriétés de la section sont attribuées par bail rural ou par convention pluriannuelle d'exploitation ou 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 :
- ③ « 1° au profit des exploitants agricoles ayant leur domicile réel et fixe, leurs bâtiments d'exploitation et le siège de leur exploitation sur le territoire de la section et exploitant des biens agricoles sur celui-ci et, si la commission syndicale ou, dans le cas prévu à l'article L. 2411-5, le conseil municipal en décide, au profit d'exploitants agricoles ayant un bâtiment d'exploitation hébergeant, pendant la période hivernale, leurs animaux sur le territoire de la section conformément aux dispositions prévues par le règlement d'attribution et exploitant des biens agricoles sur ledit territoire ;
- ④ « 2° à défaut, au profit des exploitants agricoles utilisant des biens sur le territoire de la section et ayant un domicile réel et fixe sur le territoire de la commune ;
- ⑤ « 3° à titre subsidiaire, au profit des exploitants agricoles utilisant des biens sur le territoire de la section. »
- ⑥ II. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa additionnel ainsi rédigé :
- ⑦ « Si l'exploitation est mise en valeur sous forme de société civile à objet agricole, les biens de section sont attribués par la commission syndicale ou, dans le cas prévu à l'article L. 2411-5, le conseil municipal,

soit à chacun des associés exploitants dès lors qu'ils remplissent les conditions définies par l'autorité compétente, soit à la société elle-même. »

- ⑧ III. – A la fin du troisième alinéa de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales, les mots « l'autorité municipale. » sont remplacés par les mots suivants : « la commission syndicale ou, dans le cas prévu à l'article L. 2411-5, le conseil municipal. ».
- ⑨ IV. – Le quatrième alinéa de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ⑩ « Le fait de ne plus remplir les conditions retenues par l'autorité compétente au moment de l'attribution entraîne la résiliation des contrats. Cette résiliation est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception par l'autorité compétente et prend effet à l'expiration d'un délai de préavis d'au minimum six mois à compter de la notification de la résiliation. »
- ⑪ V. – Le sixième alinéa de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ⑫ « La commission syndicale ou, dans le cas prévu à l'article L. 2411-5, le conseil municipal peut décider de constituer une réserve foncière destinée à permettre ou faciliter de nouvelles installations agricoles. Cette réserve pourra faire l'objet d'une convention d'occupation précaire en application des dispositions de l'article L. 411-2 du code rural et de la pêche maritime. »
- ⑬ VI. – Le dernier alinéa de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales est supprimé.

Article 5

- ① Après le huitième alinéa (3°) de l'article L. 411-2 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un alinéa additionnel ainsi rédigé :
- ② « 4° Permettant l'utilisation de biens de section destinés à constituer des réserves foncières en application de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales. »

Article 6

- ① Après le neuvième alinéa (3°) de l'article L. 411-31 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un alinéa additionnel ainsi rédigé :
- ② « 4° Le non-respect par l'exploitant des conditions définies par l'autorité compétente pour l'attribution des biens de section en application de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales. »

TITRE V : GESTION DES BIENS À VOCATION FORESTIÈRE

Article 7

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 145-1 du code forestier est ainsi complété :
- ② « - les modalités de l'affouage sont fixées dans un règlement d'affouage arrêté par le conseil municipal ou la commission syndicale visée aux articles L. 5222-1 et L. 5222-3 du code général des collectivités territoriales. »
- ③ II. – Le sixième alinéa de l'article L. 145-1 du code forestier est ainsi complété :
- ④ « - les infractions aux règles établies pour l'affouage sont constatées par les personnes visées à l'article L. 122-7. »

Article 8

- ① I. – Le septième alinéa (6°) de l'article L. 2411-6 du code général des collectivités territoriales.
- ② II. – L'article L. 2411-7 du code général des collectivités territoriales est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :
- ③ « La commission syndicale ou à défaut les électeurs de la section rendent aussi un avis consultatif sur la constitution ou l'adhésion à une association syndicale ou à toute autre structure de regroupement de gestion forestière. En cas de désaccord entre la commission syndicale et le conseil municipal ou à défaut les électeurs de la section, le maire sollicite une nouvelle délibération du conseil municipal. »

TITRE VI : COMMUNALISATION ET PROJETS D'INTÉRÊT PUBLIC

Article 9

La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 2411-6 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots : « ou d'un projet décidé, financé et réalisé sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale. »

Article 10

Le troisième alinéa de l'article L. 2411-11 du code général des collectivités territoriales est ainsi complété : « Est exclue toute indemnisation assise sur la valeur vénale dudit bien. »

Article 11

- ① Le dernier alinéa de l'article L. 2411-12-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « – lorsque moins de la moitié des électeurs a voté lors d'une consultation. »

Article 12

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 2411-15 du code général des collectivités territoriales est supprimé.
- ② II. – La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 2411-15 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots suivants : « ou d'un projet décidé, financé et réalisé sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale. »

Article 13

La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 2411-16 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots suivants : « ou d'un projet décidé, financé et réalisé sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale. »

TITRE VII : GESTION FINANCIÈRE ET UTILISATION DES REVENUS

Article 14

- ① L'article L. 2411-17-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « Les revenus en espèces ne peuvent être employés que dans l'intérêt 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.
- ③ « Le produit de la vente de biens de la section ne peut être employé que dans l'intérêt de la section.
- ④ « S'il estime que les besoins de la section sont satisfaits, le conseil municipal peut, par délibération motivée, investir les fonds de la section pour la réalisation de travaux d'investissement ou d'opérations d'entretien relevant de la compétence de la commune au bénéfice non exclusif des membres ou des biens d'une section de commune, par dérogation aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2411-10. »