

N° 564

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2012

PROPOSITION DE LOI

visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques MÉZARD, Nicolas ALFONSI, Gilbert BARBIER, Jean-Michel BAYLET, Alain BERTRAND, Christian BOURQUIN, Yvon COLLIN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Anne-Marie ESCOFFIER, M. François FORTASSIN, Mme Françoise LABORDE, MM. Jean-Pierre PLANCADE, Jean-Claude REQUIER, Robert TROPEANO, Raymond VALL et François VENDASI,

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,

Héritage du droit d'Ancien Régime qui permettait l'utilisation des « communaux » par les habitants des villages, la section de commune est, comme le dispose l'article L. 2411-1 du code général de collectivités territoriales, « *une partie de commune qui possède à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune.* » Elle possède ainsi la personnalité juridique.

La section de commune a essentiellement une fonction patrimoniale. Son existence est reconnue lorsque des habitants d'une partie déterminée de la commune possèdent des biens ou des droits à titre permanent et exclusif prouvés par un titre, remontant souvent à l'Ancien Régime, par une décision de justice ou une sentence arbitrale ou par un usage public, paisible, continu et non équivoque. La qualité d'électeur d'une section de communes est donc transmissible à des ayants droit.

Le recensement opéré en 1999 par la Direction générale des collectivités locales estimait alors à 26 792 le nombre de sections de commune. En 2003, le rapport du groupe d'étude de l'inspection générale de l'administration consacré aux sections de communes¹ relevait que celles-ci se concentraient principalement dans la Haute-Loire (2 872), le Puy-de-Dôme (2 315), le Cantal (2 227), l'Aveyron (1 790 - chiffres 1999), la Creuse (1 771), la Lozère (1 465) et le Lot (1 114 - chiffres 1999). 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.

Les biens et les droits attachés à la section sont en principe gérés par le conseil municipal et le maire (art. L. 2411-2 du code général des collectivités territoriales). Néanmoins, cette gestion peut être assurée par une commission syndicale élue par les habitants ayant un domicile réel et fixe sur le territoire de la section et les propriétaires de biens fonciers situés

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*, dit Rapport Lemoyne, Inspection générale de l'administration, mars 2003.

sur ce même territoire inscrits sur les listes électorales de la commune de rattachement.

Or, sur l'ensemble des sections recensées en 1999, seules 200 étaient dotées, en 2003, d'une commission syndicale sensée pourtant faciliter la gestion. De surcroît, on assiste globalement à une diminution de la superficie des biens des sections du fait principalement du transfert aux communes mais aussi à un degré moindre de la vente à des particuliers. De nombreuses sections n'ont aujourd'hui ni habitant ni ayants droit, ou ne sont pas exploitées, en particulier dans les régions de chasse où cette activité est pourtant la fonction principale de leurs biens. Les revenus tirés des biens sont globalement en baisse et le plus souvent très faibles.

La complexité du régime juridique, dans la ligne droite d'un dispositif issu du droit médiéval, pose aujourd'hui de sérieuses difficultés à de nombreuses communes rurales.

De fait, il apparaît aujourd'hui que les sections constituent dans la grande majorité des cas un frein au développement des territoires ruraux, notamment en termes d'aménagement du territoire des communes, en raison de la protection du droit de jouissance des ayants droit. Elles tendent à privilégier les arbitrages financiers de court terme au lieu d'une vision de développement sur le long terme. L'aspect de démocratie locale tend à s'estomper derrière des considérations de défense d'intérêts particuliers. Elles sont surtout perçues comme une source de contrainte pour les élus locaux, particulièrement en raison du principe selon lequel les revenus en espèces de la section ne peuvent être utilisés que dans l'intérêt exclusif des membres de la section, à la mise en valeur et à l'entretien des biens de la section ainsi qu'aux équipements nécessaires.

L'obsolescence et l'opacité du cadre juridique sont une source considérable de contentieux. La preuve de l'existence des droits s'appuie très souvent sur des usages ou des titres anciens, aujourd'hui difficiles à rapporter. Il en découle également une absence courante de délimitation précise des périmètres des sections qui entraîne des difficultés pour déterminer la commune de rattachement. De même, les règles de répartition des produits des biens sont elles aussi source de contentieux en raison du principe d'indivision des biens entre ayants droit qui pèse sur l'identification de l'autorité compétente ou d'un interlocuteur pour les services de l'État.

La nature participative des sections de commune se traduit, par ailleurs, par l'obligation de consulter les électeurs pour un certain nombre d'actes d'administration, ce qui alourdit d'autant la gestion des biens. Tout conduit par conséquent à l'existence d'une rupture d'égalité puisque les habitants de la section se voient reconnaître des droits particuliers dont ne jouissent pas les autres habitants de la commune.

La complexité et la lourdeur des sections de communes posent naturellement la question du maintien des sections de communes et du transfert de leurs biens aux communes. Les tentatives d'assouplissement de rationalisation du dispositif faites par le législateur (loi d'orientation agricole de 1999, loi d'orientation sur la forêt de 2001, loi de développement des territoires ruraux de 2005, loi d'orientation agricole de 2006) n'ont pas produit d'effets significatifs, y compris le dispositif allégé de transfert des biens à la commune créé par l'article 199 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Il convient donc aujourd'hui de franchir une nouvelle étape, en organisant une procédure plus simple de transfert des biens des sections de communes aux communes de rattachement. Cette procédure serait une faculté offerte aux communes, en toutes hypothèses.

La présente proposition de loi s'appuie sur l'analyse faite par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011. Selon cette décision, ce sont les sections de communes qui possèdent, en tant que personne morale de droit public, les biens et qui exercent les droits qui s'y rattachent. À cet égard, les électeurs ne disposent pas d'un véritable droit de propriété sur les biens ou droits concernés, mais d'un simple droit de jouissance sur les biens dont les fruits sont perçus en nature. Dans ces conditions, la suppression d'une section de commune ne nécessite pas obligatoirement l'engagement d'une procédure d'expropriation mais peut être opérée par une procédure de transfert à titre gratuit de biens.

Toujours selon le Conseil constitutionnel, aucune disposition constitutionnelle ne s'oppose au transfert gratuit de biens entre personnes publiques dès lors qu'est poursuivi un objectif d'intérêt général. En l'espèce, la présente proposition de loi poursuit bien un objectif d'intérêt général puisqu'elle vise à mettre un terme aux blocages et dysfonctionnements administratifs et financiers qui affectent les communes, lesquels résultent de la complexité du régime juridique, ainsi que des inégalités entre habitants d'une même commune. Elle prévoit naturellement l'indemnisation de la perte de jouissance des ayants droit.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'**article 1^{er}** de la proposition de loi organise une procédure *ad hoc* de recensement systématique des sections de commune sous la responsabilité du préfet. Cet inventaire serait transmis aux maires.

Reprenant certaines des propositions du rapport LEMOYNE, l'**article 2** relève les seuils de création d'une commission syndicale. Dans le même esprit, l'**article 3** élargit les cas dans lesquels il peut être procédé au transfert gratuit des biens à la commune par le recours à la procédure simplifiée de l'article L. 2411-11 du code général des collectivités territoriales. À cette fin, il pourra y être recouru dès lors que la moitié des électeurs (au lieu des deux tiers) n'a pas voté lors d'une consultation.

L'**article 4** crée une procédure permettant, au libre choix de la commune, de transférer dans le patrimoine communal les biens d'un ou plusieurs sections en toutes hypothèses. Ce dispositif prévoit une procédure de publicité auprès des ayants droit, une procédure d'enquête publique diligentée par le préfet et une indemnisation des ayants droit. Le préjudice subi par ces mêmes ayants droit étant une perte de jouissance, l'indemnisation ne se fonderait pas sur la valeur vénale du bien mais sur la base des avantages reçus durant les années précédant la décision de transfert et des frais de remise en état des biens transférés. Il reviendrait au préfet d'arrêter le transfert de propriété.

Enfin, l'**article 5** institue le gage financier.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de la loi n°.... du ... visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes, le représentant de l'État dans le département établi, après enquête publique, un inventaire des sections de communes et de leurs biens, droits et obligations. Cet inventaire est communiqué, pour la partie les concernant, aux maires des communes intéressées.

Article 2

- ① Le premier alinéa de l'article L. 2411-5 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② I. Après les mots « est inférieur à », le nombre : « dix » est remplacé par le nombre : « vingt ».
- ③ II. À la seconde phrase, les mots : « un montant minimal annuel fixé dans les conditions prévues par décret » sont remplacés par les mots : « 2 000 € de revenu cadastral annuel, à l'exclusion de tout revenu réel ».

Article 3

Au dernier alinéa de l'article L. 2411-12-1 du même code, les mots : « d'un tiers » sont remplacés par les mots : « de la moitié ».

Article 4

- ① Après l'article L. 2411-12-1 du même code, il est inséré un article L. 2411-12-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2411-12-2.* – I. À la demande du maire, le conseil municipal peut demander au représentant de l'État dans le département d'engager une procédure de transfert à titre gratuit des biens, droits et obligations de tout ou partie d'une ou plusieurs sections de commune situées sur le territoire de la commune.
- ③ « Dans un délai d'un mois suivant la délibération du conseil municipal, le maire informe la commission syndicale du projet de transfert ainsi que de ses modalités.
- ④ « La commission syndicale 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. En cas d'absence de délibération, l'avis est réputé favorable.

- ⑤ « Si aucune commission syndicale n'est constituée, le maire informe les ayants droit connus dudit projet, dans un délai de trois mois. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour présenter leurs observations.
- ⑥ « Si l'un des ayants droit n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification du projet de transfert 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.
- ⑦ « II. Si aucun ayant droit ne s'est manifesté à l'issue de la procédure de publicité, le maire constate par procès-verbal la clôture de la procédure de publicité. Le transfert à la commune des biens, droits et obligations de la section de commune est prononcé par le représentant de l'État par arrêté motivé.
- ⑧ « Dans un délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert, le représentant de l'État dans le département porte à la connaissance du public le transfert des biens de la section.
- ⑨ « 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.
- ⑩ « III. - 1. À l'issue du délai de deux mois visé aux troisième et quatrième alinéas du I, le représentant de l'État dans le département peut prononcer par arrêté motivé, après l'enquête publique prévue en matière d'expropriation, le transfert à la commune des biens, droits et obligations de la section de commune par arrêté motivé.
- ⑪ « Dans un délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert, le représentant de l'État dans le département porte à la connaissance du public le transfert des biens de la section.
- ⑫ « Les ayants droit qui en font la demande à la mairie de la commune de rattachement dans l'année suivant l'arrêté de transfert peuvent prétendre à une indemnité fixée dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11.
- ⑬ « IV. - 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.

- ⑭ « V. - La commune qui souhaite revendre tout ou partie des biens de la section de commune dans les cinq ans qui suivent leur acquisition est tenue d'en informer les anciens ayants droit, dans la limite des parcelles concernées, qui peuvent s'en porter acquéreurs en priorité. L'estimation de la valeur de vente des biens se fera suivant les mêmes normes que pour les expropriations. »

Article 5

- ① Les conséquences financières pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② Les conséquences financières pour l'État de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.