N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2026

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 visant à **améliorer** *la* **gestion** *des* **biens** *des* **sections** *de* **commune***,*

Par M. Jean-Michel ARNAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda*, présidente ;* MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie*, vice-présidents ;* M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard*, secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelyne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, Françoise Gatel, Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : **782** (2024-2025) et **114** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **5**

I. LES SECTIONS DE COMMUNE GÉNÈRENT DES DIFFICULTÉS DE GESTION PERSISTANTES MALGRÉ LA MODERNISATION DE LEUR RÉGIME **6**

A. LES SECTIONS DE COMMUNE, UN RÉGIME ANCIEN … 6
1. Une personne publique aux origines incertaines *6*
2. Une gestion en principe par la commune mais qui peut laisser place à une gestion concertée en cas de constitution d'une commission syndicale *7*

B. … FORTEMENT REMANIÉ EN 2013 8

II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ACCROÎTRE LE POUVOIR DES COMMUNES DANS LA GESTION DES BIENS DES SECTIONS **8**

A. UN RENFORCEMENT DU POIDS DE LA COMMUNE DANS LA GESTION DES SECTIONS… 8

B. … QUE LA COMMISSION DES LOIS A SOUHAITÉ MIEUX ENCADRER 9

EXAMEN DES ARTICLES **11**

- *Article 1er* **Création d'une procédure de dissolution de section de commune** 11
- *Article 2* **Création d'une taxe de participation aux frais de gestion de la section de commune** 17
- *Article 3* **Rehaussement des seuils de constitution de la commission syndicale** 20
- *Article 4* **Réduction du délai au terme duquel le préfet peut procéder au transfert de biens de la section lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée** 22
- *Article 5* **Limitation de l'intervention de la section à un avis consultatif dans la procédure de transfert de biens** 25
- *Article 6 (supprimé)* **Abrogation des contrats en cours portant sur les biens de section transférés à la commune, sauf opposition de l'attributaire** 27

EXAMEN EN COMMISSION **29**

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT **41**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES **43**

LA LOI EN CONSTRUCTION **45**

L'ESSENTIEL

Treize ans après l'adoption de la loi du 27 mai 2013 *modernisant le régime des sections de commune*, la proposition de loi déposée par Patrick Chaize et Stéphane Sautarel *visant à améliorer la gestion des biens des sections de commune* entend marquer une nouvelle étape dans la simplification de ce régime peu connu.

Une section de commune est une personne publique *sui generis* – ni une collectivité territoriale ni un établissement public – partie d'une commune et propriétaire de bien qu'elle administre en lien avec la commune.

Surtout, les habitants du territoire de la section disposent d'un droit de jouissance sur les biens de la section. Ces droits sont historiques : affouage pour se procurer du bois de chauffage, pâture, cueillette... Mais la section peut aussi conclure des baux ruraux avec des exploitants agricoles, générant ainsi des revenus en espèces qui doivent alors être dépensés dans l'intérêt de la section.

La réalité des sections est très hétérogène : certaines couvrent quelques centaines de mètres carrés, d'autres plusieurs milliers d'hectares, parfois sur plusieurs communes. Là où l'agriculture se maintient, les biens sectionaux sont recherchés. Là où elle recule, ils sont délaissés, ce qui alimente les difficultés de gestion, voire leur abandon par les habitants.

Leur régime juridique, considéré comme désuet au début des années 2000, a été fortement remanié en 2013 afin de faciliter le transfert de biens de la section au profit de la commune. Cette proposition de loi prolonge ce mouvement, notamment en permettant la dissolution des sections de commune inactives, rehausse les seuils de constitution d'une commission syndicale et facilite les procédures de transferts de biens au profit de la commune.

La commission, partageant ces objectifs, a adopté cette proposition de loi moyennant quelques amendements de son rapporteur visant à mieux encadrer ces assouplissements.

I. LES SECTIONS DE COMMUNE GÉNÈRENT DES DIFFICULTÉS DE GESTION PERSISTANTES MALGRÉ LA MODERNISATION DE LEUR RÉGIME

A. LES SECTIONS DE COMMUNE, UN RÉGIME ANCIEN …

1. Une personne publique aux origines incertaines

Les sections de communes sont définies 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* ».

Ces sections sont propriétaires de biens immobiliers, mobiliers ou de droits collectifs et leurs membres, qui sont les habitants ayant leur domicile réel et fixe dans le territoire de la section, n'en ont que la seule jouissance collective. Ces droits ne sont pas transmissibles.

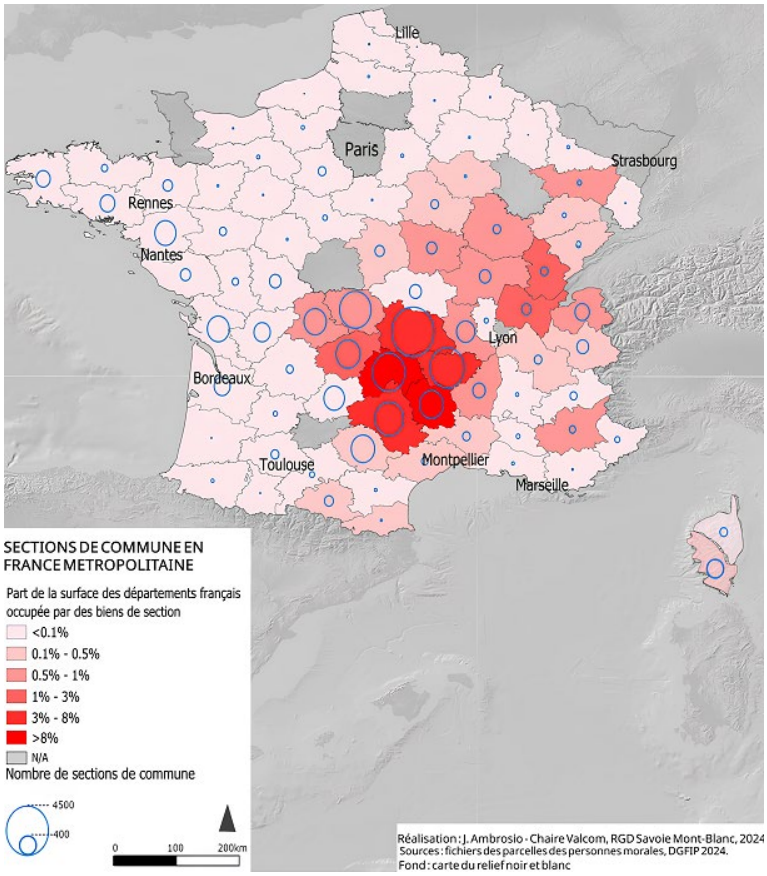
Elles sont la plus connue des différentes formes de propriété collective dont l'origine remonte au droit coutumier gaulois. Les habitants se réunissaient en groupements afin de pouvoir faire usage des bois, pâturages, terres cultivables, étangs.

Ainsi que le précise Jean-François Joye, professeur de droit public à l'université de Savoie-Mont Blanc, et directeur de la chaire « Valoriser les communs fonciers » (Valcom) : « *Depuis des siècles, ces systèmes fonciers collectifs ont répondu aux états de nécessité des populations en fonction des époques, le plus souvent en vertu de coutumes locales ou de titres anciens négociés avec des seigneurs ou des congrégations religieuses : faire paître leurs animaux, récolter du bois, cultiver certaines parcelles, etc., en contrepartie de devoirs d'entretien* ».

Parallèlement à ces formes anciennes, des sections de commune ont pu naître aux 19ème et 20ème siècle à l'occasion de fusions de communes. Jusqu'en 2013, en cas de fusion de deux ou plusieurs communes, des sections correspondant au territoire de chacune des anciennes communes ainsi fusionnées étaient créées de plein droit. Chacune d'entre elles recevait en principe, par transfert, les biens relevant du domaine privé de l'ancienne commune, à l'exception des édifices et autres immeubles servant à un usage public.

On recense près de 31 000 sections de commune en 2024, couvrant 2 911 km², principalement dans le Massif central. Leurs biens sont avant tout des forêts (66 %) et des pâturages (22 %), loin devant les terres cultivées, du bâti – un four à pain, un lavoir etc. – ou des carrières.

Nombre et part de la surface de sections de communes en France métropolitaine



2. Une gestion en principe par la commune mais qui peut laisser place à une gestion concertée en cas de constitution d'une commission syndicale

La gestion de la section est assurée en principe par le conseil municipal. Toutefois, les membres de la section peuvent élire une commission syndicale afin d'exercer certaines compétences. Par exemple, lorsqu'elle est constituée, elle seule peut décider de la vente de biens de la section.

Toutefois, la commission syndicale n'existe que dans une minorité de sections (la chaire Valcom n'en compte que quelques dizaines sur les près de 31 000 sections). Ainsi, dans l'immense majorité des cas, la gestion quotidienne des biens est assurée par la commune sans organe spécifique représentant les ayants droit.

Les dépenses liées à la gestion d'une section de commune sont assumées par la section elle-même lorsque ses revenus le permettent et, à défaut, par la commune. Ces dépenses sont retracées dans un budget établi en équilibre annexé à celui de la commune ou dans un état spécial annexé au budget de la commune (article L. 2412-1 du CGCT).

Le produit de la vente de biens de la section revient à la section et ne peut être employé que dans son intérêt. En revanche, en cas de vente de la totalité des biens de la section, le produit de la vente est versé à la commune (article L. 2411-17 du CGCT). Enfin, dans la mesure où les revenus en espèces ne peuvent en principe être employés que dans l'intérêt de la section (dernier alinéa de l'article L. 2411-10 du CGCT), une section de commune ne peut pas contribuer au budget de la commune. L'article L. 2412-2 du CGCT le permet toutefois depuis 2013, lorsque les besoins de la section sont satisfaits et qu'il s'agit de financer des travaux d'investissement ou des opérations d'entretien qui ne bénéficient pas exclusivement à la section.

B. ... FORTEMENT REMANIÉ EN 2013

La loi de 2013 précitée a clarifié et simplifié le régime des sections de commune :

– Elle a précisé leur statut en leur accordant le statut de personnes de droit public.

– Elle a interdit la création de nouvelles sections de communes.

– Elle a assoupli les possibilités de transferts des biens de sections au profit de la commune. Elle crée également une procédure de transfert pour réaliser un projet d'intérêt général.

– Elle a précisé que les revenus peuvent financer des dépenses communales une fois ses propres besoins satisfaits.

II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ACCROÎTRE LE POUVOIR DES COMMUNES DANS LA GESTION DES BIENS DES SECTIONS

A. UN RENFORCEMENT DU POIDS DE LA COMMUNE DANS LA GESTION DES SECTIONS…

L'article 1er crée une possibilité de dissoudre une section de commune. Le conseil municipal pourrait prononcer la dissolution dans trois cas :

– à la demande de la commission syndicale ou, à défaut de commission, de la moitié des membres de la section ;

– lorsque la commission syndicale n'a pu être constituée, faute de réponse de plus de la moitié des électeurs à deux convocations successives ;

– lorsque la section n'a plus aucun membre, c'est-à-dire plus aucun habitant domicilié sur son territoire.

L'article 2 permet au conseil municipal d'instituer une taxe incitative, d'un montant maximal de 200 euros, due par chaque habitant de la section. L'instauration de cette taxe vise à inciter les membres à en demander la dissolution.

L'article 3 modifie l'article L. 2411-5 du CGCT, qui fixe les seuils à partir desquels une commission syndicale peut être constituée. Ces seuils, aujourd'hui de 20 habitants et de 2 000 euros de revenu cadastral pour la section, passeraient à 40 habitants et 10 000 euros. Il s'agit de réserver la commission syndicale aux sections dont l'importance le justifie.

L'article 4 raccourcit le délai à l'issue duquel le préfet peut transférer à la commune les biens d'une section lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée. La commune pourrait ainsi réagir plus vite face à une section restée inactive.

L'article 5 modifie l'article L. 2411-11 du CGCT, qui permet au préfet de transférer les biens d'une section à la commune sans motif particulier. Aujourd'hui, ce transfert suppose une demande conjointe du conseil municipal et de la section. Le texte allège la procédure : une demande du seul conseil municipal suffirait, la section étant simplement consultée.

L'article 6 concerne les exploitants agricoles attributaires de terres à vocation agricole ou pastorale sur des biens transférés à la commune. Ils pourraient demander au conseil municipal la poursuite de leur contrat en cours, dans les deux mois suivant le transfert.

B. ... QUE LA COMMISSION DES LOIS A SOUHAITÉ MIEUX ENCADRER

La commission approuve les objectifs de la proposition de loi, mais considère que certains points doivent être clarifiés ou mieux encadrés.

Concernant la dissolution de la section, à l'initiative de son rapporteur, elle a adopté un amendement accordant ce pouvoir au préfet, à la demande du conseil municipal et après enquête publique. L'amendement précise également que les biens de la section dissoute sont transférés au domaine privé de la commune de rattachement.

La taxe incitative proposée soulève un certain nombre de questions, notamment celle de son adaptation aux capacités contributives des redevables, et le fait qu'elle pèse sur les membres de la section plutôt que sur cette dernière. Suivant son rapporteur, la commission a privilégié la voie d'une redevance pour frais de gestion qui pourrait être mise à la charge de la section.

Le relèvement des seuils de constitution d'une commission syndicale est de nature à régler les conflits de gestion qui peuvent naître entre les ayants droits et la commune. Toutefois, la commission a suivi son rapporteur afin de ménager un régime transitoire pour les commissions déjà constituées.

Concernant la procédure de transfert de bien, afin de mieux garantir les droits des membres de la section, la commission a adopté un amendement du rapporteur remplaçant la simple consultation de la section par une possibilité d'opposition.

Enfin, suivant son rapporteur, elle a supprimé l'article 6 qui remettrait en cause le principe de continuation des contrats pour les exploitants des biens transférés à la commune.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Création d'une procédure de dissolution de section de commune

L'article 1er crée une procédure de dissolution de section de communes, qui serait décidée par le conseil municipal lorsque la section n'a plus d'activité réelle.

La commission, à l'initiative de son rapporteur, a entendu mieux encadrer cette nouvelle procédure : la dissolution serait décidée par le préfet sur demande du conseil municipal et après enquête publique. Par ailleurs, l'amendement qu'elle a adopté apporte une précision sur les cas de dissolution et explicite le fait que les biens des sections dissoutes sont transférés à la commune.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Les sections de communes sont définies 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* ».

Ces sections sont propriétaires de biens immobiliers, mobiliers ou de droits collectifs et leurs membres, qui sont les habitants ayant leur domicile réel et fixe dans le territoire de la section, n'en ont que la seule jouissance collective. Ces droits ne sont pas transmissibles.

Elles sont la plus connue des différentes formes de propriété collective dont l'origine remonte au droit coutumier gaulois. Les habitants se réunissaient en groupements afin de pouvoir faire usage des bois, pâturages, terres cultivables, étangs. D'autres formes d'une telle propriété existent suivant les régions : on trouve par exemple des consortages et des sociétés de montagne en Haute-Savoie. Comme le relevait en 1864, Léon Aucoc, maître des requêtes au Conseil d'État, « *Cette question [de l'origine des biens sectionaux] est une de celles qui ont le plus divisé les historiens et les jurisconsultes* »[1].

Ainsi que le précise Jean-François Joye, professeur de droit public à l'université de Savoie-Mont Blanc, et directeur de la chaire Valcom[2] : « *Les communaux, sectionaux ou communs fonciers désignent historiquement des ressources naturelles dont la propriété ou l'usage sont partagés et exploités collectivement par une communauté d'habitants ou d'usagers, présents et futurs,*

[1] *Léon Aucoc,* Des sections de commune et des biens communaux qui leur appartiennent, *P. Dupont, 1864, Paris.*

[2] *Valoriser les communs fonciers.*

selon des règles élaborées et des décisions prises de manière concertée (Bourjol, 1989, Joye 2021). Depuis des siècles, ces systèmes fonciers collectifs ont répondu aux états de nécessité des populations en fonction des époques, le plus souvent en vertu de coutumes locales ou de titres anciens négociés avec des seigneurs ou des congrégations religieuses : faire paître leurs animaux, récolter du bois, cultiver certaines parcelles, etc., en contrepartie de devoirs d'entretien »[1].

Comme l'a rappelé le Conseil d'État, si les membres des sections bénéficient d'un droit de jouissance, ils ne sont pas considérés comme propriétaires des biens de la section : « *les membres de la section ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur les biens ou droits de la section, qui est une personne publique titulaire elle-même de ce droit, mais d'un droit de jouissance ; [...] toutefois, le droit de jouissance peut être regardé comme un droit patrimonial protégé par les stipulations [...] du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »[2].

Les travaux de recensement menés en 2024 par la chaire Valcom en dénombrent près de 31 000, couvrant 2 911 km². Les biens des sections seraient constitués à hauteur de 43 % de forêts soumises au régime forestier, de 23 % de forêts n'y étant pas soumises, de 22 % de pâturages, et dans une moindre mesure de terres cultivées, de biens bâtis (par exemple, un four à pain ou un lavoir) et de carrières[3].

Parallèlement à ces formes anciennes, les sections de commune ont pu naître aux 19ème et 20ème siècle à l'occasion de fusions de communes. Il résulte par exemple des dispositions de l'article 6 du décret aujourd'hui abrogé du 22 janvier 1959 *relatif aux chefs-lieux et aux limites territoriales des communes* qu'en cas de fusion de deux ou plusieurs communes, des sections de commune correspondant au territoire de chacune des anciennes communes ainsi fusionnées étaient créées de plein droit consécutivement à la fusion, et que chacune d'entre elles recevait en principe, par transfert, les biens relevant du domaine privé de l'ancienne commune concernée, à l'exception des édifices et autres immeubles servant à un usage public[4].

Ainsi, des sections de commune ont pu naître par ce biais jusqu'à l'interdiction de création de nouvelles sections codifiée au II de l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales résultant de la loi n°2013-428 du 27 mai *2013 modernisant le régime des sections de communes.*

*La gestion de la section est assurée en concurrence par le conseil municipal et par une commission syndicale lorsqu'elle est constituée et par le conseil municipal et le maire seuls à défaut. L*a commission syndicale n'existe que dans une minorité de sections (la chaire Valcom n'en compte que quelques dizaines sur

---

[1] *Réponse au questionnaire du rapporteur.*

[2] *CE, 3 SSJS, 22 juillet 2011,* Commune de Saint-Martin d'Arrossa , *n°330481, C.*

[3] *Rapport n° 13 de P-Y Collombat fait au nom de la commission des lois du Sénat, et rapport n° 841 de Pierre Morel-à-L'Huissier, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, loi n° 2013-428 du 27 mai 2013* modernisant le régime des sections de commune.

[4] *Voir CE, 3/8 CHR, 3 avril 2026,* association section de Rignat c/ commune de Bohas Meyriat Rignat, *n°495625, B.*

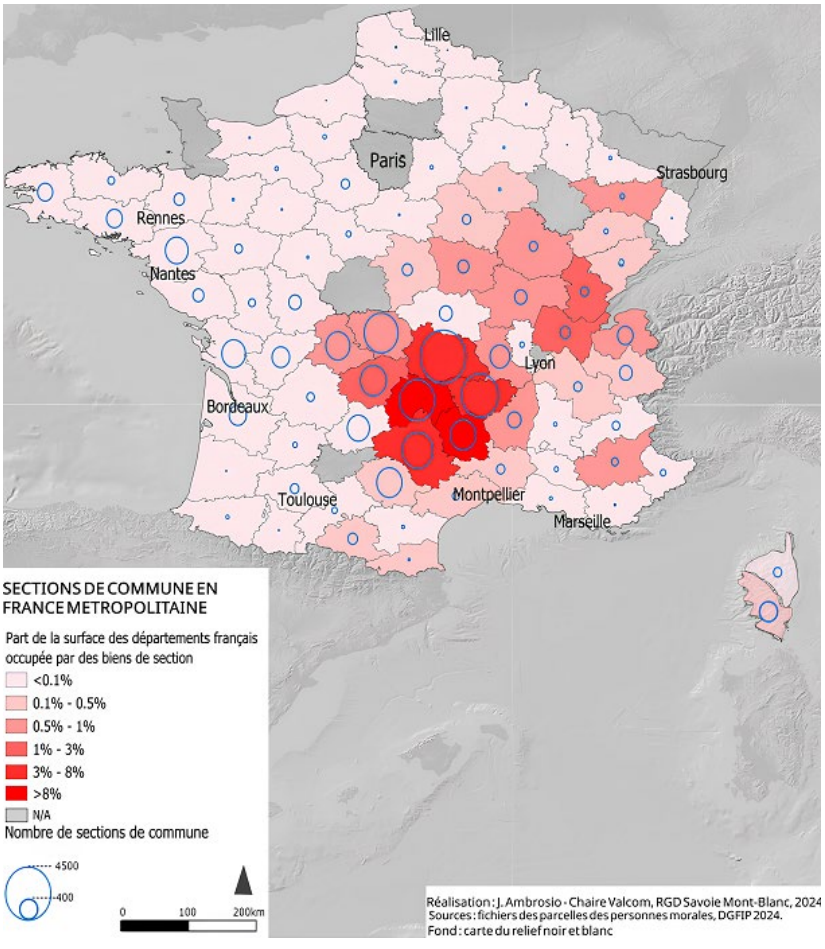
les près de 31 000 sections). Pour l'immense majorité d'entre elles, la gestion quotidienne des biens est assurée par la commune, sans organe spécifique représentant les ayants droit.

Les dépenses liées à la gestion d'une section de commune sont assumées par la section elle-même lorsque ses revenus le permettent et, à défaut, par la commune. Ces dépenses sont retracées dans un budget établi en équilibre annexé à celui de la commune ou dans un état spécial annexé au budget de la commune (article L. 2412-1 du CGCT).

Le produit de la vente de biens de la section revient à la section et ne peut être employé que dans son intérêt. En revanche, en cas de vente de la totalité des biens de la section, le produit de la vente est versé à la commune (article L. 2411-17 du CGCT). Enfin, dans la mesure où les revenus en espèces ne peuvent en principe être employés que dans l'intérêt de la section (dernier alinéa de l'article L. 2411-10 du CGCT), une section de commune ne peut pas contribuer au budget de la commune. L'article L. 2412-2 du CGCT le permet toutefois lorsque les besoins de la section sont satisfaits et qu'il s'agit de financer des travaux d'investissement ou des opérations d'entretien qui ne bénéficient pas exclusivement à la section.

La plupart des sections se trouvent aujourd'hui dans le massif central, où elles couvrent un territoire significatif.

Nombre et part de la surface de sections de communes en France métropolitaine



La section de commune connaît des régimes analogues à l'étranger, comme les *apuestas* espagnoles, les consortages dans le Val d'Aoste (Italie), ou encore les bisses dans le Valais (Suisse).

Aux dires des associations d'élus locaux entendues par le rapporteur, leur situation est très variable :

– certaines sont actives, d'autres inertes ou sans membres. En l'absence de commission syndicale élue par les membres, la gestion revient au conseil municipal et au maire ;

– certaines ne couvrent guère plus que quelques mètres carrés, d'autres des forêts ou des estives de plusieurs milliers d'hectares, et peuvent s'étendre sur le territoire de plusieurs communes ;

– dans les départements où le renouvellement des exploitants agricoles est positif, la demande de terres est forte et les biens sectionaux sont recherchés et utilisés. Là où l'agriculture recule et où la population de la section diminue, les biens sont davantage délaissés, ce qui alimente les difficultés de gestion et les demandes de transfert à la commune.

La dernière évolution du régime des sections de communes remonte à la loi 27 mai 2013 *modernisant le régime des sections de communes*, précitée.

1. Le régime des sections de commune interdit la création de nouvelles sections et prévoit plusieurs cas de transferts de bien au profit de la commune de rattachement, mais pas la dissolution des sections sans activité réelle

a) L'intérêt des sections fonctionnelles, et le frein que représentent les sections éteintes

L'association des maires de France (AMF) consultée par le rapporteur dresse un constat nuancé sur l'intérêt des sections de commune en termes de gestions de biens communs et sur les difficultés qui peuvent se faire jour.

Elle reconnaît d'une part un réel intérêt des sections de commune pour la gestion des biens communs. Ainsi, à titre d'exemple, « *l'exploitation de la forêt (vente de bois, affouage) génère des revenus, ce qui crée un véritable intérêt à s'organiser. Les ayants droit se mobilisent alors pour constituer une commission syndicale, suivre le budget de la section et décider de l'usage des recettes, qui doivent être employées dans l'intérêt de la section. Il y a là une gouvernance de proximité qui fonctionne, avec des habitants qui s'impliquent et des maires qui accompagnent* ».

D'ailleurs, la chaire Valcom souligne que les « corvées » et « *autres participations presque quotidiennes des populations (agriculteurs, chasseurs, cueilleurs…) à des devoirs collectifs d'entretien ou de surveillance (eau, incendie, petit patrimoine, flore, faune) permettent d'accomplir des tâches* » d'intérêt public sans peser sur les finances communales, et dont la charge reviendrait sinon aux communes.

Mais, ces cas sont rares. Les élus locaux déplorent le manque d'intérêt de nombreuses sections pour la valorisation des biens. L'AMF parle d'une « *impasse lorsque la section n'a plus de membres, que ses électeurs ne répondent pas ou que les habitants veulent y mettre fin* ».

b) Le législateur vise de manière constante la diminution du nombre de section et des surfaces gérées par ces dernières

Sans remettre en cause l'existence des sections fonctionnelles, le législateur a cherché à en stabiliser le nombre et à faciliter le transfert des biens des sections de commune :

– la création de nouvelles sections est interdite depuis 2013 (article L. 2411-1 du CGCT) ;

– le CGCT compte cinq procédures de transfert de biens au profit de la commune suivant différentes situations : lorsqu'il y a accord entre la section et la commune (article L. 2411-11), en l'absence de commission syndicale (article L. 2411-12), en cas de désintérêt ou de l'absence de membres (article L. 2411-12-1), pour un motif d'intérêt général (article L. 2411-12-2), et lorsque la section a été créée à la suite d'une fusion de communes (article L. 2411-13)[1].

Toutefois, si un transfert peut porter sur la totalité des biens sectionaux, et donc conduire à la disparition de fait de la section, aucune procédure de dissolution n'existe à proprement parler.

Or, ainsi que l'a précisé l'association des maires de France dans sa contribution écrite, la dissolution « *répond à un besoin réel* » *et permet de* « *sortir de l'impasse* » lorsque la section « *n'a pas d'existence réelle* ». La dissolution constituerait alors « *une réponse adaptée aux sections réellement éteintes* »

Même les associations de défense des sections de communes reconnaissent l'existence de biens « dormants »[2].

2. La proposition de loi : une procédure de dissolution insuffisamment encadrée

L'article 1er de la présente proposition de loi énonce trois situations dans lesquelles le conseil municipal pourrait prononcer la dissolution d'une section de commune :

– en cas de demande en ce sens de la commission syndicale, ou, en l'absence de commission syndicale, de la moitié des membres de la section ;

– lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée faute de réponse de plus de la moitié des électeurs à deux convocations successives pour participer à l'élection[3] ;

– lorsqu'il n'existe plus de membre de la section, c'est-à-dire lorsque plus aucun habitant n'a son domicile réel et fixe sur son territoire.

---

[1] *Voir* infra *le commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi.*

[2] *Contribution écrite du Collectif pour une société des communs.*

[3] *Ce cas de non constitution de la commission est prévu à l'article L. 2411-5 du CGCT.*

Cette dernière hypothèse permet la reprise directe par la commune, et donc au bénéfice de tous ses habitants, des biens d'une section qui n'a plus de réelle existence. Aux yeux des auteurs de la proposition de loi, les deux premières hypothèses révèlent quant à elles le « *manque d'intérêts* » des électeurs de la section pour la gestion de cette dernière.

Conséquence logique de la dissolution, les membres de la section dissoute pourraient prétendre à une indemnité dans les conditions de l'article L. 2411-11 du CGCT applicable aux transferts de biens de la section au profit de la commune.

3. La commission approuve les objectifs de la proposition de loi mais considère que les procédures proposées doivent être mieux encadrées

Le rapporteur constate que les différents cas de dissolution ne visent que des sections « éteintes » ou « dormantes », ce qui permet d'exclure celles qui contribuent activement à l'entretien et à la valorisation des biens qu'elles possèdent.

Ainsi, de ce point de vue, la procédure paraît conforme à la jurisprudence constitutionnelle relative au droit de propriété des sections, qui autorise, pour un motif d'intérêt général, le transfert de bien à titre gratuit entre personnes publiques. En l'espèce, les transferts de biens qui résulteraient de la dissolution visent bien, comme le prescrit le Conseil constitutionnel, à « *mettre un terme […] au dysfonctionnement administratif ou financier de la section* »[1].

Le rapporteur constate cependant que cette procédure est uniquement à la main du conseil municipal, ce qui paraît incohérent avec le reste du régime des sections : les articles L. 2411-11 et suivants prévoient des procédures de transfert des biens de la section plus encadrées, alors même que ces procédures sont moins radicales qu'une dissolution.

L'intervention du préfet sur demande du conseil municipal et l'organisation préalable d'une enquête publique, à l'image de la procédure de transfert pour absence de commission syndicale prévue à l'article L. 2411-12 du CGCT, constituent des garanties nécessaires, compte tenu des enjeux liés à la dissolution d'une personne publique. En plus de son rôle de tiers désintéressé à la procédure, le préfet est susceptible de faciliter les modalités de dissolution de sections dont le territoire recouvrirait deux communes ou plus : dans ce cas, la procédure ne pourrait être menée que sur demande de tous les conseils municipaux. À défaut d'unanimité des communes, seule une procédure de transfert de biens pourrait être envisagée pour les communes intéressées.

À l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-5 modifiant la procédure de dissolution en ce sens.

---

[1] *Cons. constit. 8 avr. 2011, n°2011-118 QPC.*

Par ailleurs, l'amendement ajoute un nouveau cas d'ouverture de la procédure de dissolution, lorsque la commission n'a pu être constituée faute de candidat, ce qui correspond à un autre cas de blocage administratif de la section.

Enfin, il précise le sort des biens de la section dissoute : ils sont transférés dans le domaine privé de la commune de rattachement.

La commission a **adopté** l'article 1er **ainsi modifié**.

Article 2

Création d'une taxe de participation aux frais de gestion de la section de commune

L'article 2 crée la possibilité pour le conseil municipal d'instituer une taxe qui serait mise à la charge des membres de la section de commune, dans la limite de 200 euros par membre, afin d'inciter ces derniers à solliciter la dissolution de la section lorsqu'elle n'est pas active.

Consciente de la charge que peut représenter la gestion d'une section de commune pour le conseil municipal, mais considérant les risques juridiques afférents à la taxe proposée, la commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un amendement COM-6 visant plutôt à autoriser le conseil à instituer une redevance pour gestion de la section de commune.

1. Si la gestion des sections de commune relève en principe d'une compétence partagée entre les membres de la section et le conseil municipal, la commune supporte *de facto* les frais de gestion dans l'immense majorité des cas

L'article L. 2411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) institue une compétence de principe du conseil municipal et du maire pour gérer les biens et droits de la section de commune lorsque la commission syndicale n'est pas constituée, ce qui constitue le cas le plus fréquent d'après les personnes auditionnées par le rapporteur[1].

Lorsque la commission est instituée, les compétences de gestion des biens de la section sont partagées entre la commune et la commission suivant les listes de compétences indiquées à l'article L. 2411-6.

[1] *Même si aucune administration ou personne sollicitée par le rapporteur n'a été en mesure d'apporter des chiffres précis, il est communément admis que moins de 1% des sections de communes sont dotées d'une commission syndicale. D'après les travaux de la chaire VALCOM de l'université Savoie-Mont Blanc, on ne compterait que quelques dizaines de commissions sur les 31 000 sections de communes.*

La commission syndicale est principalement compétente pour délibérer sur les objets suivants :

– contrats passés avec la commune de rattachement ou une autre section de cette commune ;

– la vente, échange et location pour neuf ans ou plus de biens de la section ;

– changement d'usage de ces biens ;

– transaction et actions judiciaires ;

– acceptation de libéralités ;

– partage de biens en indivision ;

– constitution d'une union de sections ;

– désignation de délégués représentant la section de commune ;

– élaboration du projet de budget de la section soumis à adoption du conseil municipal[1].

Le conseil municipal dispose quant à lui des compétences suivantes, après consultation de la commission syndicale :

– vente de biens de la section ayant pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public ;

– location de biens de la section consentie pour une durée inférieure à neuf ans ;

– adhésion de la section à une association syndicale ou à une autre structure de regroupement foncier ou de gestion forestière.

De plus, même si le code accorde une valeur aux « usages locaux », le conseil municipal détermine les modalités de jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature, après consultation de la commission. Dans ce domaine, le désaccord de la commission ou son absence d'avis ne peuvent être surmontés que par une décision motivée du préfet.

Toutefois, étant donné le faible nombre de commissions syndicales, les compétences d'administration de la section relèvent le plus souvent de la commune. Les représentants des communes auditionnés par le rapporteur ont indiqué que ces situations entraînaient d'importants frais pesant sur le budget municipal, notamment dans les petites communes. Les auteurs de la proposition de loi ont notamment rappelé que les territoires de certaines sections étaient bien supérieurs au domaine privé de leur commune et que leur gestion dépassait souvent les capacités des services. Dans ces cas, la constitution d'une commission apparait opportune. À l'inverse, elle se justifie moins pour les petites sections de commune.

---

[1] *Cette compétence est prévue à l'article L. 2412-1 du CGCT.*

Les auteurs regrettent également que le produit de la vente des biens de section ne puisse être employé que dans l'intérêt de la section (article L. 2411-17 du CGCT), de même que les revenus en espèce (article L. 2411-10 du CGCT). Ainsi, l'administration pesant sur le conseil municipal se fait au seul bénéfice des membres de la section, à l'exclusion des autres habitants de la commune[1].

2. La proposition de loi vise à permettre au conseil municipal d'instituer une taxe afin d'inciter à la dissolution des sections de communes inactives

L'article 2 vise à l'instauration facultative d'une taxe communale pour la gestion des sections de commune.

Cette taxe aurait pour but d'inciter les membres de la section, qui en seraient les seuls redevables, à en demander la dissolution dans les conditions prévues à l'article 1er de la présente proposition de loi.

Son montant serait déterminé par délibération du conseil communal, dans la limite de 200 euros.

3. La commission considère qu'il est préférable de substituer à cette taxe une redevance pour frais de gestion qui pourrait être mise à la charge de la section

L'instauration d'une telle taxe incitative présenterait plusieurs inconvénients.

Tout d'abord, son montant ne serait pas nécessairement en rapport avec les facultés contributives des redevables membres de la section. Ainsi qu'il a déjà été dit[2], la réalité des sections est très hétérogène : certaines génèrent d'importants revenus, alors que d'autre ne permettent qu'un droit de jouissance de faible valeur.

Faire peser la charge de cette taxe sur les membres de la section plutôt que sur la section elle-même serait incohérent avec la reconnaissance de la personnalité morale de la section par la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 *modernisant le régime des sections de commune*, et avec le fait que la section est redevable de la taxe foncière et non plus les habitants (article 1401 du code général des impôts).

En outre, un ayant droit redevable ne pourrait seul se libérer de la charge de la taxe, puisque la dissolution et le transfert de biens ne requièrent l'intervention de tiers, comme le préfet, voire l'accord de la section[3]. Cette situation risquerait de créer des tensions entre ayants droits souhaitant préserver la section et ceux qui ne le souhaiteraient pas.

Enfin, le régime des biens de section prévoit des modalités de transfert au profit de la commune suffisamment ouvertes, et d'ailleurs renforcées par les articles 4 et 5 de la proposition de loi (voir *infra*), qui permettent d'ouvrir le bénéfice de la gestion des biens à la généralité des habitants.

---

[1] *Sauf dans la circonstance où les besoins de la section sont satisfaits (article L. 2412-2 du CGCT).*

[2] *Voir* supra *le commentaire sur l'article 1er portant sur la dissolution.*

[3] Ibid*, et* infra *le commentaire de l'article 4 présentant les procédures de transfert.*

Toutefois, les représentants des communes forestières auditionnés par le rapporteur ont insisté sur la nécessité d'abandonner la conception selon laquelle la gestion devrait exclusivement reposer sur la commune et le bénéfice profiter uniquement aux ayants droits de la section, sans contribution de ces derniers au budget communal.

Ainsi, à l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-6 visant à instituer une redevance pour gestion de la section de commune, acquittée par celle-ci, comme pour les impôts fonciers, plutôt que la taxe incitative prévue par la proposition de loi.

Le conseil municipal constaterait les frais de gestion de la section, dont cette dernière serait redevable.

Par ailleurs, l'amendement modifie l'article L. 2411-12-1 qui prévoit que le transfert de biens de la section peut être demandé par le conseil municipal seul dans certaines conditions, telle que le non-paiement des impôts dus par la section pendant trois ans. Le non-paiement de la redevance pendant trois ans rentrerait dans les cas ouvrant ce droit au conseil municipal.

La commission a **adopté** l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

Rehaussement des seuils de constitution de la commission syndicale

L'article 3 vise à renforcer les conditions nécessaires à la création de la commission syndicale de sections de commune.

La commission syndicale n'est constituée que dans les sections dépassant une taille critique, caractérisée par un minimum d'habitants et de revenus. L'article 3 double les seuils actuels.

La commission, à l'initiative de son rapporteur, a prévu un régime transitoire visant à exclure du champ d'application de cet article toutes les commissions syndicales déjà constituées, et ce jusqu'au prochain renouvellement général des conseil municipaux (amendement COM-7).

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

1. En lien avec le conseil municipal, la commission syndicale, lorsqu'elle est constituée, participe activement à la gestion de la section

La commission syndicale, lorsqu'elle est constituée, est notamment chargée de délibérer sur les affaires de la section listées à l'article L. 2411-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT)[1] et élabore le projet de budget présenté au conseil municipal[2]. Elle est également consultée par le conseil municipal, sur les décisions relevant des autres matières.

[1] *Voir le commentaire de l'article 2* supra

[2] *Article L. 2412-1 du CGCT.*

Lorsqu'elle n'est pas constituée, la commune assume la charge de l'administration des biens de la section, parfois après consultation des membres de cette dernière[1].

La commission syndicale est composée du maire ainsi que de 4, 6, 8 ou 10 membres élus de la section pour la durée du mandat municipal. Aux termes de l'article L. 2411-3 du code général des collectivités territoriales, sont électeurs, lorsqu'ils sont inscrits sur les listes électorales de la commune, les membres de la section. Sont membres de la section les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire (article L. 2411-1).

La commission syndicale est principalement compétente pour délibérer sur les objets suivants :

Depuis la loi de 2013[2], la commission syndicale ne peut être constituée que sous trois conditions cumulatives :

– ses électeurs doivent être, au minimum, au nombre de vingt ;

– pour moitié au moins, ils doivent déférer à la convocation du préfet pour la constituer. S'ils n'ont pas répondu à la première convocation, ils doivent obtempérer à la seconde formulée dans les deux mois ;

– les revenus ou produits des biens de la section sont d'un montant minimal annuel moyen au moins égal à 2 000 euros de revenu cadastral.

Le défaut d'une de ces trois conditions empêche la constitution de la commission syndicale.

Ces critères permettent de mesurer « *la vitalité de la section, mesurée par des indicateurs de participation de ses membres ou par un chiffre d'affaires minimum* »[3].

2. La proposition de loi vise à augmenter les seuils de constitution de la commission syndicale

Afin de réserver la possibilité de constitution d'une commission syndicale aux seules sections présentant de réelles capacités de gestion, attestée par un seuil critique d'habitants et de revenus, l'article 3 de la proposition de loi vise à renforcer les conditions nécessaires à la création de cette commission :

– le nombre minimum d'électeurs de la commission passerait de 20 à 40 ;

– les revenus ou produits annuels cadastraux de la section devraient s'élever à un minimum de 10 000 euros.

La commission considère que ces rehaussements sont de nature à faciliter la gestion des biens par les communes est favorable à cette évolution.

---

[1] *Pour le détail des différentes compétences de la commission et du conseil municipal, voir* supra *le commentaire de l'article 2 de la présente proposition de loi.*

[2] *Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013* modernisant le régime des sections de commune.

[3] *Avis n° 32 (1984-1985) de M. Raymond Bouvier au nom de la commission des lois sur la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985* relative au développement et à la protection de la montagne.

La commission, à l'initiative de son rapporteur, a prévu un régime transitoire visant à exclure du champ d'application de cet article toutes les commissions syndicales déjà constituées, et ce jusqu'au prochain renouvellement général des conseil municipaux (amendement COM-7).

La commission a **adopté** l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

Réduction du délai au terme duquel le préfet peut procéder au transfert de biens de la section lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée

L'article 4 permet d'accélérer la procédure de transfert à la commune des biens d'une section prononcé par le préfet lorsque la commission syndicale n'a pu être constituée faute d'électeurs ou en l'absence de réponse de leur part à la convocation du préfet pour y procéder.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

1. Le code général des collectivités territoriales prévoit différents cas de transferts des biens des sections de commune au profit de leur commune de rattachement

a) Plusieurs procédures permettent le transfert de tout ou partie des biens sectionaux à la commune

Le code général des collectivités territoriales distingue cinq possibilités de transfert de biens de sections de commune au profit de la commune. Les régimes varient sensiblement dans leur procédure, leur périmètre et les modalités d'indemnisation des membres :

– la première résulte d'un consensus entre la section et la commune (article L. 2411-11) ;

– la deuxième est à l'initiative du préfet sous réserve d'un avis favorable du conseil municipal et d'une enquête publique (article L. 2411-12) ;

– la troisième concerne des cas où des indices objectifs permettent de conclure au déclin de la section de commune (article L. 2411-12-1) ;

– la quatrième porte sur les transferts pour motif d'intérêt général (article L. 2411-12-2) ;

– la dernière concerne le cas particulier des sections de commune créées consécutivement à une fusion de communes (article L. 2411-13).

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la procédure prévue à l'article L. 2411-12-1 du CGCT, mais dont les principes peuvent trouver une application générale, le Conseil constitutionnel a considéré que le droit de propriété « *ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques* », et qu'en l'espèce, « *les dispositions contestées ont pour objet de permettre le transfert*

des biens ou droits de la section à la commune afin de mettre un terme soit au blocage de ce transfert en raison de l'abstention d'au moins deux tiers des électeurs, soit au dysfonctionnement administratif ou financier de la section ; que, dès lors, elles ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ». Il a par ailleurs jugé que « *les dispositions contestées n'autorisent le transfert à titre gratuit des biens ou droits de la section que pour des motifs imputables aux membres de la section ou à leurs représentants ; qu'au demeurant, le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour les membres de la section une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, ces dispositions n'affectent pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (Cons. constit. 8 avr. 2011, n°2011-118 QPC).

Procédures de transfert des biens sectionaux à la commune

Article	Initiative	Condition	Décision	Indemnisation	Portée
L. 2411-11	Conseil municipal et commission syndicale *ou* conseil municipal et moitié des électeurs	Aucune	Préfet (compétence liée)	Sur demande	Transfert partiel ou intégral
L. 2411-12	Préfet	Absence de réponse des électeurs à une convocation du préfet visant à constituer la commission syndicale à la suite de 2 renouvellements généraux consécutifs du conseil municipal	Préfet (pouvoir discrétionnaire après accord du conseil municipal)	Sur demande	Transfert intégral
L. 2411-12-1	Conseil municipal	- pas de paiements d'impôts depuis 3 années consécutives ; - pas de demande de création de commission syndicale par les électeurs (alors qu'elle est possible) ; - participation de moins de la moitié des électeurs lors d'une consultation - il n'existe plus de membre de la section	Préfet (compétence liée)	Aucune	Transfert intégral
L. 2411-12-2	Conseil municipal	Transfert motivé par la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général	Préfet (compétence discrétionnaire)	Sur demande	Transfert partiel ou intégral
L. 2411-13	Préfet	Après 5 ans à compter de la fusion entre les communes ou du rattachement de la partie d'une commune	Préfet (compétence discrétionnaire)	Aucune	Transfert partiel ou intégral

Source : commission des lois

b) La procédure prévue à l'article L. 2411-12-1 traite du cas où la section n'a pas élu de commission syndicale

Cette procédure vise à répondre aux situations de désintérêt des électeurs de la section à sa gestion ou à l'absence d'électeur, rendant dans les deux cas impossible la constitution d'une commission syndicale.

Dans les sections remplissant les conditions minimales de constitution d'une commission syndicale[1], cette dernière est élue en parallèle de l'élection du conseil municipal : 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 préfet convoque les électeurs de la section dans les trois mois suivant la réception de la demande[2].

Lorsqu'à deux reprises (après deux renouvellements du conseil municipal), moins de la moitié des électeurs de la section a répondu à la convocation du préfet, ce dernier peut prononcer le transfert à la commune des biens, droits et obligations de la section.

Ce transfert intervient sur avis favorable du conseil municipal et après une enquête publique conduite dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration.

2. La proposition de loi vise à réduire le délai de non constitution de commission que doit constater le préfet pour engager la procédure de transfert

La proposition de loi vise à permettre au préfet d'engager la procédure de transfert prévue à l'article L. 2411-12-1 du CGCT dès la première absence de constitution de la commission suivant un renouvellement général des conseils municipaux.

La commission considère que cette réduction du délai d'engagement de la procédure est de nature à permettre au conseil municipal de pallier plus rapidement le défaut d'intérêt des membres de la section pour la gestion des biens de cette dernière. Elle est donc favorable à cette évolution.

La commission a **adopté** l'article 4 **sans modification**.

[1] *Voir l'article L. 2411-5 du CGCT et le commentaire de l'article 3 de la présente proposition de loi* supra.
[2] *Article L. 2411-3 du CGCT.*

Article 5

Limitation de l'intervention de la section à un avis consultatif dans la procédure de transfert de biens

L'article 5 vise à alléger la procédure de droit commun, prévue à l'article L. 2411-11 du code général des collectivités territoriales, de transfert des biens de section au profit de la commune.

En l'état actuel, la décision est prise par le préfet sur demande conjointe du conseil municipal et de la section. La proposition de loi transformerait l'intervention de la section en une simple consultation.

Afin d'offrir une meilleure garantie au droit de propriété de la section, la commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un amendement COM-8 préservant une possibilité d'opposition de la section à une demande de transfert de bien formulée par le conseil municipal.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

1. L'état du droit : la procédure de transfert sans circonstance particulière est prononcée par le préfet sur demande conjointe du conseil municipal et de la section de commune

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) distingue cinq possibilités de transfert de biens de sections de commune au profit de la commune, listées aux articles L. 2411-11 et suivants. Les régimes varient sensiblement dans leur procédure, leur périmètre et les modalités d'indemnisation des membres[1].

L'article L. 2411-11 traite le cas de droit commun et sans motivation particulière, du transfert prononcé par le préfet sur demande conjointe du conseil municipal et de la section.

La demande de la section peut être manifestée par la commission syndicale quand elle existe ou par la majorité des membres de la section lorsqu'elle n'a pas été constituée[2].

La décision du préfet est portée à la connaissance du public, notifiée au conseil municipal ainsi qu'à la commission syndicale lorsqu'elle est constituée.

Les membres de la section qui en font la demande peuvent être indemnisés en fonction des avantages effectivement recueillis en nature pendant les dix dernières années et des frais de remise en état des biens transférés. La demande d'indemnisation doit être déposée dans l'année qui suit le transfert.

---

[1] *Voir* supra *le commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi.*

[2] Ibid *pour les conditions de constitution de la commission.*

À défaut d'accord entre les parties, il est statué comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette situation est la seule où l'accord de la commune et de la section est nécessaire.

2. La proposition de loi vise à réduire le rôle de la section à une simple consultation, ce qui peut constituer une atteinte disproportionnée au droit de propriété de la section

La proposition de loi vise à donner plus de latitude aux communes pour communaliser des biens sectionaux présents sur leur ressort en assouplissant les conditions prévues à l'article L. 2411-11 du CGCT. Alors qu'aujourd'hui des demandes conjointes du conseil municipal et de la section sont nécessaires, la section serait simplement consultée par une procédure d'avis simple.

3. La commission approuve l'esprit de cette simplification, mais considère que la section doit conserver un pouvoir d'opposition à cette procédure de transfert

Cet assouplissement présente un risque juridique, dans la mesure où les sections ont été pleinement reconnues comme propriétaires de leurs biens et ont à cet égard un patrimoine juridiquement distinct de celui des communes[1]. La procédure proposée permettrait un transfert de propriété malgré un avis négatif de la section, ce qui pourrait être regardé comme une atteinte disproportionnée au droit de propriété de la section garanti par l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen[2].

Afin d'offrir une meilleure garantie au droit de propriété de la section, et prévenir les conflits qui pourraient naître, la commission a adopté l'amendement COM-8 présenté par son rapporteur, qui vise à préserver une possibilité d'opposition de la section à un transfert de biens demandé par le conseil municipal.

Saisi par le conseil municipal d'une demande de transfert, le préfet devra notifier cette demande à la section. Il ne devra procéder au transfert demandé qu'à l'issue d'un délai de deux mois et en l'absence d'opposition de la commission ou de la moitié des membres de la section transmise dans ce délai.

La commission rappelle qu'en tout état de cause, les membres de la section conserveront leur droit à indemnisation, soit à l'amiable soit au terme de la procédure applicable à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La commission a **adopté** l'article 5 **ainsi modifié**.

[1] *Article L. 2411-1 duc CGCT.*
[2] *Cons. constit. 8 avril 2011, n°2011-118 QPC.*

Article 6 (supprimé)

Abrogation des contrats en cours portant sur les biens de section transférés à la commune, sauf opposition de l'attributaire

L'article 6 vise à établir un principe d'abrogation des conventions d'exploitations portant sur les biens transférés à la commune, sauf manifestation contraire des attributaires de ces biens.

Considérant que cette mesure présente un risque pour la sécurité juridique des contrats en cours d'exécution, la commission, à l'initiative de son rapporteur, a supprimé l'article 6.

1. L'état du droit : les biens de section ne sont exploités que sous couvert de certaines catégories de convention et leur transfert est sans effet sur l'exécution de ces contrats

L'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) liste les différentes catégories de contrats dont les terres à vocation agricole ou pastorale, propriétés de la section peuvent faire l'objet. Il précise également que ces terres sont réservées aux exploitants agricoles suivant un ordre de priorité privilégiant les personnes liées à la section. Ainsi, les biens sont d'abord attribués aux exploitants agricoles ayant leur domicile réel et fixe, un bâtiment d'exploitation et le siège de leur exploitation sur le territoire de la section et exploitant des biens agricoles sur celui-ci.

Ces terres ne peuvent être attribuées que par bail rural ou par convention pluriannuelle d'exploitation agricole 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 (Safer).

Dans ce dernier cas, ce sont les Safer, liées à la section de commune par un contrat prévu à l'article L. 142-6 du rural et de la pêche maritime, qui mettent en place des conventions de mise à disposition avec des exploitants. À titre d'exemple la Safer gère en Lozère 18 000 hectares de biens de section dans le cadre de conventions de mise à disposition.

Les différents cas de transferts listés aux article L. 2411-11 et suivants du CGCT prévoient tous le transfert des « *biens, droits et obligations* » des sections. Sans autre précision particulière, le principe général de continuation des baux ruraux, énoncé à l'article 1743 du code civil, trouve à s'appliquer aux biens transférés.

Ainsi, sans action particulière des exploitants, les conventions déjà formées sont exécutées jusqu'à leur terme.

2. La proposition de loi prévoit abrogation des conventions portant sur les biens transférés, sauf demande formulée dans les deux mois par l'attributaire

L'article 6 de la proposition de loi prévoit que les exploitants agricoles titulaires d'une attribution des terres à vocation agricole ou pastorale sur un bien transféré à la commune peuvent demander la continuation du contrat en cours au conseil municipal, dans un délai de deux mois suivant la communalisation des biens de section.

La continuation des contrats est alors de droit jusqu'au terme et dans les conditions prévues initialement.

À défaut de demande de l'exploitant dans le délai imparti, ou en cas de vacance du bien de section, le conseil municipal peut décider d'une attribution à un exploitant résidant dans la commune, dans le respect des règles définies par l'article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime.

3. La commission considère que cet article prête à confusion sur le principe de continuité des baux portant sur les biens transférés

Les personnes auditionnées et les contributions écrites reçues par le rapporteur n'ont pas fait état de difficultés de continuation de conventions suite à un transfert de biens de sections que causeraient les dispositions actuellement applicables.

Alors que la règle aujourd'hui est la continuation des contrats, comme c'est le cas généralement lorsque le propriétaire d'un bien mis à bail change, l'article 6 de la proposition de loi inverse la logique en prévoyant l'abrogation des conventions portant sur les biens transférés à la commune, sauf à ce que les attributaires se manifestent dans les deux mois.

Considérant cette mesure comme susceptible de présenter un risque pour la sécurité juridique des contrats en cours, dont elle rappelle le principe de la continuation jusqu'à leur terme, la commission, à l'initiative de son rapporteur, a supprimé l'article 6 (amendement COM-9).

La commission a **supprimé** l'article 6.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 28 OCTOBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous examinons à présent le rapport de notre collègue Jean-Michel Arnaud sur la proposition de loi visant à améliorer la gestion des biens des sections de commune.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – La proposition de loi déposée par nos collègues Patrick Chaize et Stéphane Sautarel, visant à améliorer la gestion des biens des sections de commune, va nous amener à traiter d'un sujet que très peu d'entre nous connaissent et qui pourtant mérite tout notre intérêt.

Une section de commune est une personne publique *sui generis*, qui n'est ni une collectivité territoriale ni un établissement public, qui vient souvent du fonds des âges et est chargée de gérer des biens qui appartiennent à la communauté des habitants d'une partie d'une commune. C'est la section elle-même, personne publique, qui en est propriétaire. Ses membres, les habitants domiciliés sur son territoire, n'ont qu'un droit de jouissance collective, qui ne se transmet pas. Les droits des habitants sont historiques : affouage pour récupérer du bois de chauffage, pâture, cueillette... Mais la section peut aussi conclure des baux ruraux avec des exploitants agricoles, générant ainsi des revenus en espèces, qui doivent alors être dépensés dans l'intérêt de la section.

Comme le relevait en 1864, Léon Aucoc, maître des requêtes au Conseil d'État et auteur d'un ouvrage dédiés aux communs, « *la question de l'origine des biens sectionaux est une de celles qui ont le plus divisé les historiens et les jurisconsultes* ».

Elles sont héritées de coutumes très anciennes, certaines remontant au haut Moyen Âge. Les habitants y exploitaient ensemble bois, pâturages, terres et étangs, en contrepartie de devoirs d'entretien. Ces biens sectionaux ont été reconnus par la Révolution française et confortés tout au long des 19e et 20e siècles.

On en a recensé près de 31 000 en 2024, couvrant 2 911 kilomètres carrés, principalement dans le Massif central. Leurs biens sont avant tout des forêts (à hauteur de 66 %) et des pâturages (à hauteur de 22 %), loin devant les terres cultivées, du bâti – un four à pain, un lavoir, etc. – ou des carrières.

Les sections sont très disparates : certaines couvrent quelques mètres carrés, d'autres plusieurs milliers d'hectares, parfois sur plusieurs communes.

Là où l'agriculture se maintient, les biens sectionaux sont recherchés. Là où elle recule, ils sont délaissés, ce qui alimente les difficultés de gestion.

Leur régime juridique, considéré comme désuet au début des années 2000, a été fortement remanié en 2013 afin de faciliter le transfert de biens de la section au profit de la commune.

Les liens entre les sections et les communes sont particulièrement étroits.

La gestion en revient au conseil municipal en lien avec une commission syndicale lorsqu'elle existe, élue par les membres de la section.

Comme ces commissions ne se comptent que par dizaines, pratiquement toutes les sections sont dans les faits gérées par le conseil municipal de leur commune de rattachement.

L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) dresse un constat nuancé sur l'intérêt des sections de commune pour la gestion de biens communs. Elle soulève les difficultés qui peuvent se produire.

Elle reconnaît d'une part un réel intérêt des sections de commune pour la gestion des biens communs. Ainsi, à titre d'exemple, « l'exploitation de la forêt (vente de bois, affouage) génère des revenus, ce qui crée un véritable intérêt à s'organiser. Les ayants droit se mobilisent alors pour constituer une commission syndicale, suivre le budget de la section et décider de l'usage des recettes. Il y a là une gouvernance de proximité qui fonctionne, avec des habitants qui s'impliquent et des maires qui accompagnent. »

D'ailleurs, les universitaires que j'ai consultés – une chaire de l'université de Savoie Mont Blanc est dédiée à la valorisation des communs fonciers – soulignent que les « corvées » et « autres participations presque quotidiennes des populations (agriculteurs, chasseurs, cueilleurs…) à des devoirs collectifs d'entretien ou de surveillance (eau, incendie, petit patrimoine, flore, faune) permettent d'accomplir des tâches » d'intérêt public sans peser sur les finances communales, et dont la charge reviendrait sinon aux communes.

Mais, d'autre part, les élus les locaux déplorent le manque d'intérêt de certaines sections pour la valorisation des biens. L'AMF parle d'une « impasse lorsque la section n'a plus de membres, que ses électeurs ne répondent pas ou que les habitants veulent y mettre fin ».

Par ailleurs, entre les usages immémoriaux et le droit actuel, de nombreux conflits peuvent naître et les élus locaux se retrouvent alors dans une situation particulièrement insécurisante.

Treize ans après la loi du 27 mai 2013 qui visait à moderniser un régime qualifié de « désuet », la présente proposition de loi apporte quelques

modifications qui s'inscrivent dans la démarche de simplification de la gestion des sections de commune.

J'en viens donc à l'examen des articles.

L'article 1er ouvre une faculté inédite : celle de dissoudre les sections.

Il permet au conseil municipal de prononcer la dissolution d'une section dans trois cas : lorsque la commission syndicale le demande ou, à défaut de commission, la moitié des membres de la section ; lorsque la commission syndicale n'a pu être constituée, faute de réponse de plus de la moitié des électeurs à deux convocations successives ; ou, enfin, lorsque la section n'a plus aucun membre, c'est-à-dire plus aucun habitant domicilié sur son territoire.

Bien entendu les membres d'une section dissoute pourraient être indemnisés.

Sur le principe, je souscris pleinement à cette démarche. Les cas retenus ne visent que des sections éteintes ou dormantes. Ils épargnent celles qui entretiennent et valorisent activement leurs biens. Le dispositif me paraît donc conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 2011, qui admet un transfert gratuit de biens entre personnes publiques lorsqu'il s'agit de mettre un terme au dysfonctionnement administratif ou financier d'une section.

J'émets toutefois une réserve importante, qui tient à l'économie générale du régime.

Dans le texte qui nous est soumis, la dissolution est entièrement entre les mains du conseil municipal. Or les simples transferts de biens de section vers la commune, pourtant moins radicaux et qui sont prévus par le code général des collectivités territoriales, sont aujourd'hui bien plus encadrés.

Je vous propose donc de nous inspirer de la procédure de transfert de bien de la section vers la commune prévue en l'absence de commission syndicale (article L. 2411-12 du code général des collectivités territoriales). La dissolution serait prononcée par le préfet, à la demande du conseil municipal et après une enquête publique.

L'amendement que je propose apporte deux autres précisions. Il ajoute un cas d'ouverture possible de la procédure de dissolution : celui où la commission syndicale n'a pu être constituée faute de candidats – c'est une autre situation de blocage rencontrée et qu'a évoquée la direction générale des collectivités locales (DGCL). Il précise enfin le sort des biens de la section dissoute, qui seront transférés dans le domaine privé de la commune de rattachement.

L'article 2 de la proposition de loi vise à permettre au conseil municipal de créer une taxe d'un montant de 200 euros au maximum pesant sur chaque habitant de la section. Il entend ainsi inciter à la dissolution de

cette dernière. Cette taxe présente un certain nombre d'inconvénients, notamment en termes d'adaptation aux facultés contributives des redevables.

Pour les résoudre, je vous propose un amendement qui vise à instituer une redevance pour gestion de la section de commune dont cette dernière serait redevable, car il est souhaitable que la commune puisse être indemnisée des frais engagés pour sa gestion.

Par ailleurs, l'amendement précise que le non-paiement de la redevance pendant trois ans rentrerait dans les cas ouvrant droit au conseil municipal de demander transfert à la commune des biens de la section.

L'article 3 de la proposition de loi modifie l'article L. 2411-5 du CGCT.

Cet article ne permet la constitution d'une commission syndicale qu'à partir de certains seuils, censés témoigner de l'intérêt d'une telle commission : vingt habitants et 2 000 euros de revenus cadastraux pour la section.

L'article 3 vise à doubler le nombre minimal d'habitants à quarante et à porter le revenu cadastral à 10 000 euros. Ce relèvement apparaît opportun.

Je vous proposerai toutefois de prévoir un régime transitoire à l'entrée en vigueur des nouveaux seuils, afin que les commissions déjà constituées ne soient pas remises en cause avant les prochaines élections municipales.

L'article 4 réduit le délai au terme duquel le préfet peut procéder au transfert de biens de la section lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée. Cet article permettra une meilleure réactivité de la commune face à une section en latence. Il paraît opportun et ne soulève pas de difficulté.

L'article 5 modifie l'article L. 2411-11 du CGCT, qui traite du cas de transfert de biens d'une section au profit de la commune sans motivation particulière. La décision appartient au préfet sur demande du conseil municipal et de la section.

La proposition de loi vise à alléger la procédure en ne prévoyant plus qu'une demande du conseil municipal et une simple consultation de la section.

Afin d'offrir une meilleure garantie au droit des membres de la section, je vous propose un amendement qui vise à transformer la consultation de la section en une possibilité d'opposition de la section.

Il appartiendra au préfet de notifier à la section la demande du conseil municipal de transfert de biens. À défaut d'opposition de la section dans un délai de deux mois, le préfet pourra procéder au transfert demandé.

Enfin, l'article 6 prévoit que les exploitants agricoles titulaires d'une attribution des terres à vocation agricole ou pastorale sur un bien transféré à la commune peuvent demander la continuation du contrat en cours au conseil municipal, dans un délai de deux mois suivant la communalisation des biens de section.

Cet article 6 laisse supposer que les ayants droit agricoles verraient leurs baux rompus à défaut d'une manifestation de leur part. Or le droit commun veut que le changement de propriétaire soit en principe indifférent pour les attributaires de terres agricoles ou pastorales.

Je vous propose donc de supprimer cet article : ainsi, tous les contrats en cours seront maintenus nonobstant le transfert des biens, sans que les attributaires n'aient besoin de manifester leur volonté de conserver les contrats en cours.

Au bénéfice de ces observations, j'émets un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi, qui concerne surtout le centre de la France et les territoires frontaliers de la Suisse, comme le département de l'Ain.

Mme Cécile Cukierman. – Ce texte est important. Il était attendu. Il traite d'un objet législatif peu connu.

Comme notre rapporteur l'a rappelé, le régime juridique des biens sectionaux remonte à l'époque médiévale, féodale. Il a été reconnu par la Révolution. Très peu de régimes aussi anciens persistent encore aujourd'hui. La liberté de gérer les biens sectionaux était, à l'époque, une forme de compensation attribuée aux foyers d'un territoire par l'Église, qui était un grand propriétaire foncier sous l'Ancien Régime, ou par les seigneurs.

Je me souviens des débats qui ont conduit à la loi du 27 mai 2013 *modernisant le régime des sections de commune*. Il convient de préciser dès maintenant quelques éléments.

Tout d'abord, j'observe que les sections de commune font l'objet d'une idéalisation, en tant que survivances, ou prémices, d'une société harmonieuse.

Si certaines sections fonctionnent très bien et constituent de véritables espaces de démocratie, de rencontres et d'expériences mettant en jeu le rapport de l'individu au collectif, la réalité est, dans certains endroits, un peu plus complexe.

Ensuite, la loi de 2013 avait donné lieu à un débat très vif et à des divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat, opposant même entre eux les groupes parlementaires d'un même parti. En effet, l'Assemblée nationale avait été en proie à un intense lobbying d'une association qui fédère un certain nombre de sections de communes. Cette dernière nous accusait de vouloir faire de la spoliation !

Je ne sais pas quel est l'objectif des auteurs de cette proposition de loi. Je souhaite qu'elle aboutisse, mais il faut s'attendre à ce que le débat soit un petit peu tendu.

Dans les faits, aujourd'hui, beaucoup de sections comptent peu de membres et ne se réunissent plus. Parfois, dans des territoires ruraux isolés,

elles sont composées surtout de personnes vieillissantes qui n'ont plus toujours l'énergie ni la volonté d'animer la section. Pour toutes ces raisons, ces sections devraient être réintégrées au sein du patrimoine communal. Autrement, le risque est que le territoire ne soit plus aménagé. L'Église et les seigneurs n'ont en effet pas donné aux sections un petit bout de la montagne, au fin fond d'une vallée éloignée pour le seul bénéfice de leurs paysans ! Ils l'ont fait parce que cela permettait d'assurer l'entretien du territoire face aux risques d'incendie, face à la menace des loups, etc., c'est-à-dire face à tous les problèmes que nous connaissons aujourd'hui ! Il est donc nécessaire d'entretenir ces espaces.

Il existe aujourd'hui souvent, volontairement ou non, une méprise sur la question de la propriété. Les membres de la section ne sont pas propriétaires des terrains. Comme l'a rappelé le rapporteur, ils ne bénéficient que d'un droit d'usage des pâtures concernées, de la forêt, du moulin, etc.

Je soutiens pleinement ce texte parce qu'il apporte une réponse aux problèmes que j'ai décrits. En 2013, nous étions restés au milieu du gué. Nous n'avions pas voulu donner le sentiment de vouloir supprimer le système des sections. Celui-ci fonctionne très bien dans certains endroits, mais il est parfois, notamment dans le cœur du Massif central ou dans une partie des Alpes, une source de complexités et de difficultés. On ne sait plus très bien à qui appartiennent certaines parcelles ni ce que l'on peut y faire ou pas.

Je salue donc l'initiative de nos collègues et je souhaite vraiment que ce texte puisse être examiné à l'Assemblée nationale avant la fin de la session parlementaire.

M. Bastien Coriton. – J'associe à mon propos Pierre-Alain Roiron, qui ne pouvait être présent aujourd'hui, mais qui m'a confié le soin d'intervenir sur ce sujet technique, important pour les élus concernés.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) ne peut que soutenir ce texte, qui vise à rationaliser un régime que la loi de 2013 avait déjà mis en extinction et qui tend également à soulager les maires, qui doivent souvent gérer, sans y être formés, un patrimoine qui n'appartient pas à leur commune.

Cet objet juridique, peu connu, est une survivance d'une propriété collective antérieure à la Révolution. C'est une trace de l'histoire concentrée dans une dizaine de départements, pour l'essentiel autour du Massif central.

Environ 27 000 sections étaient recensées en 2003 sur notre territoire : cela témoigne de leur permanence dans le paysage institutionnel de centaines de communes. Elles constituent une forme de démocratie locale. Il n'existe aucun répertoire national de ces sections, ce qui complique toute étude de l'effet de la réforme de 2013 et l'appréciation de sa pertinence.

L'article L. 2411-2 du CGCT prévoit que la gestion des sections revient aux maires et au conseil municipal, lesquels administrent alors un patrimoine

qui n'est pas celui de la commune. C'est ce conflit d'intérêts structurel qui, dans les communes concernées, bloque des projets et crée des contentieux.

Ce texte soulève néanmoins quelques interrogations.

La première concerne l'articulation entre le transfert de patrimoine et la dissolution. Dissoudre une section implique, pour une commune, d'identifier les ayants droit, de les indemniser, puis de reprendre la gestion des forêts, des baux, des conventions de pâturage, etc., et ce, souvent sans service juridique. Or, l'article 1er reste silencieux sur le sort des biens, ainsi que sur les droits et les obligations d'une section dissoute, laquelle est pourtant une personne morale de droit public. On peut craindre que la charge ne soit simplement déplacée vers la commune. Rien n'indique si la dissolution doit intervenir avant, après ou à la place de la communalisation des biens. Ne faudrait-il pas la concevoir comme l'ultime étape, une fois les biens transférés ?

Notre deuxième interrogation concerne la cohabitation entre différents régimes de transfert de biens, qui reposeraient sur des critères divergents. L'article 4 maintient, en effet, la nécessité de procéder à une enquête publique. La décision appartient au préfet, après un avis favorable du conseil municipal. À l'article 5, le transfert est prononcé par le préfet, à la demande du conseil municipal, dont l'avis est réputé favorable à défaut de réponse. L'article 1er permet la dissolution d'une section par simple délibération du conseil municipal, sans intervention du préfet ni enquête publique. La concurrence entre ces trois régimes risque de complexifier le droit applicable. De même, la procédure de dissolution peut souvent s'appliquer dans les mêmes situations que celles où un transfert est possible. Les communes seront susceptibles de retenir légitimement la procédure la plus rapide. Ne risque-t-on pas alors de vider de leur portée les dispositions relatives aux garanties en cas de transfert des biens ? Le rapporteur envisage-t-il une harmonisation de l'ensemble des procédures ?

Notre troisième interrogation concerne les garanties de la procédure. Lors d'une dissolution ou d'un transfert, la commune, qui était jusque-là gestionnaire, devient bénéficiaire des biens. L'information individuelle des membres, une délibération motivée du conseil municipal et l'avis de la commission syndicale constituent alors autant de garanties nécessaires pour protéger le maire, mais aussi les administrés. Or, l'article 5 prévoit que l'avis des membres de la section peut être présumé en cas de silence, alors qu'aucun registre ne permet de les identifier.

Cette proposition de loi donne aux communes concernées des moyens d'agir et de sortir de l'impasse. Il nous appartient de veiller à ce qu'elles puissent s'en saisir dans le cadre de procédures lisibles, offrant des garanties solides.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Cécile Cukierman a souligné à juste titre que les sections de commune pouvaient être l'objet d'une forme

d'idéalisation : dans la mesure où les biens sectionaux constituent un bien commun, leur gestion est parfois considérée comme un modèle vertueux de gestion d'un patrimoine. Elle a parfaitement décrit les difficultés rencontrées au quotidien lorsque les membres d'une section ne s'impliquent pas dans la gestion ou au contraire s'arrogent un droit de propriété qui ne leur appartient pas.

Quant à l'accusation de spoliation, elle n'est pas fondée, me semble-t-il. Tant le dispositif prévu par la proposition de loi initiale que les amendements que je déposerai encadrent bien la procédure et limitent le risque que ce texte ne soit perçu comme une tentative de spoliation de biens communs.

Monsieur Coriton, mes amendements visent notamment à préciser la procédure de dissolution. Celle-ci entraînera de plein droit le transfert des biens à la commune. Il s'agit de faire en sorte que la procédure de dissolution soit portée à la connaissance des membres de la section. Une enquête publique est prévue. Les personnes directement concernées ou les ayants droit pourront se manifester à cette occasion.

L'adoption de ce texte enverrait un signal fort aux collectivités, mais aussi aux membres des sections qui sont mal gérées ou abandonnées. Il s'agit d'améliorer les mécanismes prévus dans la loi de 2013, afin d'éviter, tout simplement, que les biens concernés ne restent vacants ou à l'abandon et de faire en sorte qu'ils puissent être intégrés, dans de bonnes conditions, au patrimoine des communes. Il s'agit aussi de permettre aux communes de percevoir des recettes, dès lors que les biens sectionaux génèrent des revenus, afin d'être indemnisés des frais engagés pour leur gestion.

Mme Muriel Jourda, présidente. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi. Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives à l'amélioration du régime des sections de commune.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Le texte crée une possibilité de dissolution de la section par le conseil municipal seul, dans certains cas.

Afin de mieux encadrer cette procédure radicale, mon amendement COM-5 vise à prévoir l'intervention du préfet, qui prononcera la dissolution après enquête publique. La dissolution pourrait être demandée lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée faute de candidat à cette

commission. Les biens, les droits et les obligations de la section de commune dissoute seraient transférés à la commune.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-6 vise à remplacer la taxe créée par la proposition de loi par une redevance pour gestion de la section de commune, car il est souhaitable que la commune puisse être indemnisée des frais engagés pour la gestion de la section. Le conseil municipal constaterait les frais de gestion de la section, dont cette dernière serait redevable. Par ailleurs, le non-paiement de la redevance pendant trois ans donnerait le droit au conseil municipal de demander transfert à la commune des biens de la section.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 2

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'article L. 2411-10 du CGCT pose le principe selon lequel « les revenus en espèces [de la section] ne peuvent être employés que dans l'intérêt » de cette dernière. Toutefois, l'article L. 2412-2 du CGCT prévoit une dérogation à ce principe. Le budget de la section peut ainsi contribuer au budget communal à deux conditions, si les besoins de la section sont satisfaits et si la contribution finance des travaux ou des opérations d'entretien relevant de la compétence communale.

L'amendement COM-1 rectifié vise à considérer que les besoins de la section sont satisfaits lorsque le résultat de clôture de son budget excède le montant cumulé des dépenses réelles de la section constatées au cours des trois derniers exercices clos. Toutefois, les personnes entendues lors des auditions n'ont pas fait état de difficultés relatives à l'application de cet article. Ces modalités pourraient apparaître, en pratique, trop restrictives.

C'est la raison pour laquelle j'ai émis un avis défavorable.

L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté.

Article 3

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-4, qui vise à porter à cinquante le nombre d'habitants requis pour créer une commission syndicale. J'estime que le seuil de quarante est suffisant.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-7 prévoit un régime transitoire à l'entrée en vigueur des nouveaux seuils de constitution des commissions syndicales. Ces seuils ne seront pas applicables aux commissions déjà constituées et ne seront pleinement en vigueur qu'à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié vise à ajouter une compétence au conseil municipal pour la mise en œuvre du document d'aménagement forestier. J'estime qu'il est satisfait ou sans objet, comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire.

Mme Cécile Cukierman. – Il y a le droit et il y a la réalité. Les amendements de Cédric Vial ne sont pas infondés. Nous avons tous en tête des situations où les membres d'une section souhaitent, ce qui est bien normal, la réalisation d'un certain nombre d'aménagements, notamment d'adduction de l'eau. La question de l'eau est, en effet, particulièrement révélatrice. Il s'agit souvent de territoires où les habitants disposaient de sources privées, mais un certain nombre d'entre elles sont désormais taries. Je pourrais aussi évoquer la question de l'évacuation des eaux, de l'installation d'un équipement commun, etc. Nul ne souhaite jamais que les infrastructures lourdes soient situées juste à côté de son domicile.

Il y a donc parfois des conflits. Il est parfois difficile pour le maire maire d'obtenir une contribution de la section pour réaliser des travaux, même si ces derniers ne bénéficieront qu'à la section et que cette dernière dispose d'une trésorerie largement excédentaire. Le droit ne permet pas l'instauration automatique d'une telle contribution.

Évidemment, dans 90 % des cas, il n'y a pas de problème. J'entends l'argument selon lequel ces amendements peuvent paraître excessifs et qu'ils risquent d'être perçus comme présentant un risque de spoliation. Néanmoins, nous devons trouver le moyen de respecter le système juridique complexe des sections, hérité directement du Moyen Âge, tout en satisfaisant les besoins des populations du XXIe siècle.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Le droit actuel permet de demander à la section – il faut distinguer la section, qui est la seule entité juridique reconnue, et les membres de la section – de contribuer au budget communal. Il est possible que des conflits apparaissent ici ou là. Je vous invite, en tout cas, à me faire part de cas concrets, éventuellement lors de la discussion en séance publique, afin de voir comment nous pourrions y remédier.

L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'article L. 2411-11 du CGCT modifié traite du cas de transfert de biens d'une section au profit de la commune sans motivation particulière. La décision appartient au préfet sur demande du conseil municipal et de la section. La proposition de loi vise à alléger la procédure en ne prévoyant plus qu'une demande du conseil municipal alors que la section serait seulement consultée.

Afin d'offrir une meilleure garantie aux membres de la section, mon amendement COM-8 vise à transformer la consultation de la section en une possibilité d'opposition de ses membres à un transfert de biens demandé par le conseil municipal. Il appartiendra au préfet de notifier à la section la demande du conseil municipal de transfert de biens. À défaut d'opposition de la section dans un délai de deux mois, le préfet pourra procéder au transfert demandé.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-9 vise à supprimer cet article, qui me semble superfétatoire, dans la mesure où le droit commun prévoit déjà la poursuite des baux agricoles malgré le changement de propriétaire de biens transférés à la commune.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Après l'article 6

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-3, qui vise à obliger la commission syndicale, quand elle existe, à transmettre le budget avant le 15 février. Les auditions menées et les contributions écrites reçues des associations d'élus locaux n'ont pas remonté de problème en matière d'établissement des budgets de section.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1er			
M. Jean-Michel ARNAUD, rapporteur	5	Encadrement de la procédure de dissolution de section	**Adopté**
Article 2			
M. Jean-Michel ARNAUD, rapporteur	6	Remplacement de la taxe incitative proposée par une redevance de gestion de la section	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
M. Cédric VIAL	1 rect.	Préciser les conditions dans lesquelles le budget de la section peut contribuer au budget de la commune	**Rejeté**
Article 3			
Mme MERLE	4	Rehaussement des seuils ouvrant la possibilité de création d'une commission syndicale	**Rejeté**
M. Jean-Michel ARNAUD, rapporteur	7	Régime transitoire du rehaussement des seuils de constitution d'une commission syndicale	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
M. Cédric VIAL	2 rect.	Ajout d'une compétence au conseil municipal pour la mise en œuvre du document d'aménagement forestier	**Rejeté**
Article 5			
M. Jean-Michel ARNAUD, rapporteur	8	Faculté d'opposition de la section à une demande de transfert émise par le conseil municipal	**Adopté**
Article 6			
M. Jean-Michel ARNAUD, rapporteur	9	Suppression de l'article 6 de la proposition de loi	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
Mme MERLE	3	Obligation de transmission à la commune du projet de budget de la section avant le 15 février	**Rejeté**

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie » [1].

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie[2]. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte[3]. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial[4].

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

[1] Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

[2] Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

[3] *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

[4] *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté,** lors de sa réunion du mercredi 28 octobre 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 782 (2024-2025), visant à améliorer la gestion des biens des sections de commune.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives à l'amélioration du régime des sections de commune.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Stéphane Sautarel, sénateur du Cantal, co-auteur de la proposition de loi

M. Patrick Chaize, ancien sénateur de l'Ain, co-auteur de la proposition de loi

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Jérémie Hombourger, adjoint au chef du bureau des structures territoriales

Mme Solveig Gené, chargée de mission au bureau des structures territoriales

Communes forestières de France

Mme Françoise Alriq, directrice générale adjointe

M. Guillaume David, directeur adjoint de Communes forestières Auvergne Rhône Alpes

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Association d'élus

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

Administration

Direction de la législation fiscale – Sous-direction de la fiscalité locale

Universitaires et juristes

M. Pierre-Yves Delcourt, ancien collaborateur externe à l'institut de géographie et durabilité de l'université de Lausanne

Mme Alima El Bajnouni, juriste

M. Olivier Jaspart, juriste territorial

M. Jean-François Joye, professeur de droit public à l'université Savoie Mont Blanc

M. Jean-Loup Kastler, conseiller municipal de Ferney-Voltaire, chercheur associé à l'Institut d'histoire moderne et contemporaine

Mme Gretchen Walters, professeure d'anthropologie à l'université de Lausanne

Personnalités qualifiées

Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

Associations de défense des sections de commune

Association force de défense des droits et biens des communautés villageoises et des membres de section de commune

Collectif pour une société des communs

Mme Nicole Alix, présidente de l'association Coop des Communs

M. Antoine de Boismenu, président du Syndicat d'Estives du Pialoux

M. Marc Debray, secrétaire de l'association culturelle des villages de Retournac

M. Alain Degorce, secrétaire des garants de la forêt sectionale de Miaune

Mme Sophia J. Lawrence, ancienne présidente de l'Association Orilan

M. Alain Levet, président de la commission syndicale de Cheylard l'Evêque

M. Guillaume Ravanel, membre des communs fonciers, vallée de Chamonix-Mont-Blanc

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-782.html