



Fiche 2. Les biens de section

Historique

Extraits des débats relatifs à la proposition de loi de 2013 modernisant le régime des sections : « Spécificité des massifs montagneux français, les biens de section constituent une originalité dans la propriété de la terre issue des réformes de la révolution française. C'est aussi un héritage des droits acquis par les communautés villageoises tout au long de l'ancien régime, et qui remonte parfois aux débuts de la période féodale. » ; « [Leur] existence est reconnue lorsque des habitants d'une partie déterminée de la commune possèdent des biens ou des droits à titre permanent et exclusif prouvés par un titre, remontant souvent à l'Ancien Régime, par une décision de justice ou une sentence arbitrale ou par un usage public, paisible, continu et non équivoque. »

Aujourd'hui, les sections sont particulièrement concentrées sur le Massif central, sans que personne ne soit en mesure d'en réaliser un recensement fiable, les us et coutumes se confrontant à des textes législatifs et juridiques complexes.

Définition

Une section de commune est une personne morale de droit public définie dans les articles L2411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Elle est constituée par toute partie d'une commune qui possède des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. Les membres de la section sont les personnes qui y ont leur domicile réel et fixe. Les électeurs de la section sont les membres de la section inscrits sur les listes électorales de la commune.

Article L2411-1 du Code général des collectivités territoriales :

« I. - Constitue une section de commune toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. La section de commune est une personne morale de droit public. Sont membres de la section de commune les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire.

II. - Aucune section de commune ne peut être constituée à compter de la promulgation de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune. »

Article L2411-3 :

« [...] Sont électeurs, lorsqu'ils sont inscrits sur les listes électorales de la commune, les membres de la section. [...] »

Remarques :

- la notion d'ayant-droit de section n'existe plus depuis 2013 ;
- on peut être membre d'une section sans y être propriétaire, et inversement ;
- la notion de territoire d'une section ne repose pas sur une emprise géographique définie (en cas de contentieux, seul un juge peut préciser si tel ou tel habitant est membre d'une section).

Représentation d'une section et de ses intérêts

La gestion des biens et des droits d'une section est assurée par le conseil municipal et par le maire. Cependant, une commission syndicale qui comprend forcément le maire de la commune peut être élue pour une durée égale à celle du conseil municipal. Cette commission exerce différentes fonctions et est consultée dans les cas précisés à l'article L2411-2 du Code général des collectivités territoriales. La



commission syndicale ne peut pas être constituée si le nombre d'électeurs est inférieur à 20, si la moitié des électeurs ne répond pas aux convocations du Préfet ou si les revenus ou produits annuels des biens de la section sont inférieurs à 2 000 € de revenus cadastraux (art. L2411-5 du CGCT).

Enfin, à défaut de commission syndicale, les membres ou les électeurs de la section peuvent être amenés à se prononcer individuellement, notamment en cas de changement d'usage, de vente de biens de la section, ou de certains types de transferts à la commune de tout ou partie des biens de la section.

Gestion des forêts des sections

Les bois et forêts appartenant aux sections de communes et susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution relèvent du régime forestier et sont administrés conformément à celui-ci

Dans ce cadre, un document de gestion est préparé et mise en œuvre par l'Office national des forêts. Lorsque la ou les forêts en cause appartiennent à une ou plusieurs sections de communes, l'accord est sollicité auprès du conseil municipal sauf si le projet d'aménagement entraîne un changement d'usage des terrains (article D214-6 du Code forestier), auquel cas l'accord de la commission syndicale est recueilli. Des bois et forêts appartenant à des sections différentes d'une même commune peuvent faire l'objet d'un seul document d'aménagement (article D214-5).

Il est aussi possible de créer des Groupements Syndicaux Forestiers (GSF) comprenant des propriétés communales et sectionales pour mutualiser la gestion de ces propriétés.

Gestion des parcelles agricoles sectionales

Les parcelles agricoles appartenant à la section relève du domaine privé et peuvent, au même titre qu'un propriétaire privé, être louées à un agriculteur. Les mêmes dispositifs sont applicables, à savoir :

- le bail ou fermage,
- les conventions pluriannuelles d'exploitation,
- les mises à dispositions,
- ...

Afin d'assurer une gestion à long terme des biens et sans projet particulier de la section ou commune, le statut du fermage semble la solution la plus adaptée pour pérenniser l'activité agricole d'un territoire et l'entretien des biens en question.

Gestion budgétaire

Les membres de la section ont la jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature, à l'exclusion de tout revenu en espèces. Les revenus en espèces ne peuvent être employés que dans l'intérêt de la section. Ils sont affectés prioritairement à la mise en valeur et à l'entretien des biens de la section ainsi qu'aux équipements reconnus nécessaires à cette fin par la commission syndicale (art. L2411-10 du CGCT).

Lorsque les besoins de la section sont satisfaits, le conseil municipal peut, par délibération motivée, financer la réalisation de travaux d'investissement ou d'opérations d'entretien relevant de la compétence de la commune au bénéfice non exclusif de la section de commune par une contribution du budget de la section (art. L2412-2 du CGCT).



Le budget de la section, qui constitue un budget annexe de la commune, est établi en équilibre réel en section de fonctionnement et en section d'investissement. Toutefois, lorsque la commission syndicale n'est pas constituée, le conseil municipal établit un état spécial annexé au budget de la commune à partir de l'exercice budgétaire suivant, dans lequel sont retracées les dépenses et les recettes de la section.

Sont obligatoires pour la section de commune les dépenses mises à sa charge par la loi et celles résultant de l'exécution des aménagements approuvés en application de l'article L. 212-1 du code forestier (art. L2412-1 du CGCT), c'est-à-dire en application d'un document d'aménagement forestier. La commune est donc tenue d'avoir un suivi comptable pour chaque section, et les sections de payer leurs charges obligatoires.

NB : En pratique, toutes les communes ne réalisent pas un suivi aussi détaillé et il peut vite être compliqué de prouver qu'une section a ou n'a pas les recettes permettant de réaliser un budget à l'équilibre, par exemple lorsqu'elles sont mises en demeure de payer leurs impôts fonciers. Les services de l'État peuvent d'ailleurs être assez subjectifs dans leurs conseils aux communes quitte à sortir du cadre législatif. Certaines trésoreries ne veulent pas entendre parler des sections et invitent les communes à payer leurs impôts en vue d'un transfert des biens de la section à la commune au bout de 3 ans.

Méthodologie de transfert des biens de section

Pourquoi transférer les biens, droits et obligations d'une section ?

Les biens de section sont un sujet polémique où l'intérêt général de la section en tant que communauté peut être opposé aux intérêts des membres de la section en tant qu'individus, à l'intérêt de la commune dans son ensemble, ou encore à l'intérêt de parties prenantes souvent extérieures à la commune. Mal mené, ou mené pour de mauvaises raisons, le transfert de biens d'une section à une commune, parfois appelé « communalisation », peut être à l'origine de débats passionnés et stériles.

Aussi, les réponses aux questions ci-dessous sont essentielles pour présenter le projet de la commune :

- **le fait que le bien appartienne à une section freine ou empêche-t-il sa bonne gestion?**
- **la section est-elle active, ou la commune est-elle la seule à prendre part à la gestion de ses biens?**
- **qui est concerné par l'éventuel transfert (membres de la section, gestionnaire, bénéficiaire d'un contrat ou d'un bail relatif aux biens de la section...)?**
- **transférer les biens à la commune implique-t-il un changement par rapport à la situation de ces dernières années? si oui, les membres de la section sont-ils perdants?**

Parmi les divers éléments à prendre en compte, il y a tout d'abord le ressenti personnel des membres de la section, surtout lorsque eux ou leurs parents se sont investis dans la gestion du bien (parfois jusqu'à l'amalgame avec un système d'indivision entre membres, voire entre membres « historiques »). Viennent ensuite les aspects financiers vis-à-vis des éventuels revenus en espèces de la section, ainsi que les conséquences budgétaires et administratives qui vont plutôt vers une optimisation de la gestion à l'échelle communale : budgets annexes, FCTVA, suivi des prestations de service ou de travaux, assurances...

Dans le cas de parcelles forestières au régime forestier, l'affouage est un cas particulier pour lequel un transfert ouvre la possibilité d'affouage à l'ensemble des habitants de la commune. Le transfert permet également à la commune de recourir à des droits de préemption.



Les motifs de transferts prévus par la loi

1. Le premier cas est celui d'une demande conjointe du conseil municipal et de la moitié des membres de la **section** (ou de la majorité de la commission syndicale si elle existe).

Article L2411-11 du Code général des collectivités territoriales :

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

Les membres de la section qui en font la demande reçoivent une indemnité, à la charge de la commune, dont le calcul tient compte des avantages effectivement recueillis en nature pendant les dix dernières années précédant la décision de transfert et des frais de remise en état des biens transférés. [...] [la suite précise la procédure d'indemnisation]. »

2. Le deuxième cas est celui où une commission syndicale a été demandée mais n'a pas pu être constituée suite à 2 élections municipales successives par défaut de participation d'au moins la moitié des électeurs.

Article L2411-12 :

« Lorsque, en raison du défaut de réponse des électeurs, constaté dans les conditions prévues au 2° de l'article L. 2411-5 ou en raison de l'absence d'électeurs, la commission syndicale n'a pas été constituée à la suite de deux renouvellements généraux consécutifs des conseils municipaux, le transfert à la commune des biens, droits et obligations de la section peut être prononcé par arrêté du représentant de l'État dans le département sur avis favorable du conseil municipal et après l'enquête publique conduite dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration. [...] (1) Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. »

3. Le troisième cas regroupe plusieurs possibilités, plus ou moins liées à un déclin d'activité de la section.

Ce sont généralement le paiement des impôts de la section sur le budget communal depuis plus de 3 ans et l'absence de membres de la section qui sont utilisés.

Article L2411-12-1 :

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

- *lorsque depuis plus de trois années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur ;*
- *lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions pour une telle création, telles qu'elles sont définies aux articles L. 2411-3 et L. 2411-5, sont réunies ;*
- *lorsque moins de la moitié des électeurs a voté lors d'une consultation ;*
- *lorsqu'il n'existe plus de membres de la section de commune. [...] (1) »*

4. Le quatrième cas correspond à la mise en oeuvre d'un objectif d'intérêt général

Article L2411-12-2 :

« Le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section peut être prononcé par le représentant de l'État dans le département, à la demande du conseil municipal afin de mettre en oeuvre un objectif



d'intérêt général. Lorsqu'elle est constituée, la commission syndicale est consultée sur la délibération du conseil municipal [...]. Lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée, la délibération du conseil municipal est publiée dans un journal habilité à recevoir des annonces légales diffusé dans le département et affichée en mairie pendant une durée de deux mois durant laquelle les membres de la section peuvent présenter leurs observations. Lorsque le transfert porte sur des biens à vocation agricole ou pastorale, la chambre d'agriculture est informée de la demande et peut émettre un avis au conseil municipal sur l'utilisation prévue par la commune des biens à transférer. [...] Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. »

Pour ces 4 premiers cas, dans le délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert, le Préfet doit porter à la connaissance du public le transfert des biens de la section et notifier l'arrêté de transfert à la commission syndicale lorsqu'elle est constituée, ainsi qu'au maire de la commune à fin d'affichage en mairie pendant une durée de deux mois.

5. Le cinquième et dernier cas prévu est propre aux communes nouvelles.

Article L2411-13 :

« Au terme d'un délai de cinq ans à compter de la fusion [...] ou de la création d'une commune nouvelle [...], les biens et droits des sections de commune créées consécutivement à la fusion de deux ou plusieurs communes ou au rattachement d'une partie du territoire d'une commune à une autre commune peuvent être transférés en tout ou partie, en tant que de besoin, à la commune par arrêté du représentant de l'État dans le département pris après enquête publique réalisée conformément au code des relations entre le public et l'administration à la demande du conseil municipal. »



Synthèse des différents cas de figure

Cas	Article	Initiative	Condition	Indemnisation	Portée
<i>Cas 1 : transfert volontaire</i> Consensus entre section et commune	L 2411-11	- CM et CS Ou - CM et moitiés des électeurs de la section (si absence de CS)	Aucune	Sur demande, dans un délai de 1 an à compter de la décision de transfert	Transfert partiel ou total du bien de section
<i>Cas 2 : Défaut d'intérêt des électeurs</i> Initiative du représentant de l'Etat	L 2411-12	Représentant de l'Etat	- Absence de constitution de CS à la suite de 2 renouvellements généraux consécutifs du CM	Sur demande, dans un délai de 6 mois à compter de la décision de transfert	Transfert intégral du bien de section
<i>Cas 3 : Déclin de la section de commune</i>	L 2411-12-1	CM	- Pas de paiement d'impôts depuis 3 années consécutives - Pas de demande de constitution de CS alors qu'elle est possible - Participation de moins de la moitié des électeurs lors d'une consultation - Section ne comportant plus de membre	Aucune	Transfert intégral
<i>Cas 4 : Objectif d'intérêt général</i>	L 2411-12-2	CM	Délibération du CM	Sur demande, dans un délai de 1 an à compter de la décision de transfert	Transfert partiel ou total du bien de section
<i>Cas 5 : Sections issues de communes fusionnées</i>	L 2411-13	CM	Demande du CM dans un délai de 5 ans à compter du rattachement de la partie d'une commune ou de la fusion entre communes	Aucune	Transfert intégral ou partiel