



PUBLICA-AVOCATS
Avocats au Barreau de Paris
22 rue de la Paix – 75002 Paris
cabinet@publica-avocats.fr
Toque: R014

Fonctionnement des sections de commune : enjeux pratiques et pistes d'amélioration d'un droit vivant

Sénat – 20 octobre 2022

Le droit des sections de communes (L. 2411-1 et suivants du CGCT) fonctionne plutôt bien et ne présente pas de difficulté juridique importante.

Les acteurs locaux doivent simplement se l'approprier.

Quelques ajustements, tirés de cas réels, peuvent cependant être envisagés.

1) Des cas de transferts des biens, droits et obligation des sections de commune.

Le cas des transferts « *lorsque depuis plus de trois années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur* » (2411-12-1) n'est pas adapté à la réalité du terrain et à la réalité juridique.

Dans la pratique, il n'arrive pas qu'une commune prenne en charge les impôts de la section de commune.

Sur le plan juridique, la jurisprudence actuelle est devenue très restrictive pour les préfets. Voir pour un exemple récent « *les dispositions de l'article L. 2411-12-1 du code général des collectivités territoriales doivent être entendues comme permettant le transfert à une commune des biens d'une section de commune située sur son territoire, si les impôts dus au titre des biens appartenant à la section ont été supportés par le budget communal en lieu et place de la section défaillante, sous réserve que ce paiement par le budget communal révèle un dysfonctionnement administratif et financier de la section, imputable à ses membres ou à ses représentants, notamment en l'absence de recettes suffisantes de la section.* » (TA de Lyon, 31 mars 2022, n°2100152).

La section a toujours la possibilité d'avoir des ressources, que ce soit en louant ses biens (TA de Lyon, 31 mars 2022), en vendant des biens lui appartenant ou lorsque

les membres de la section sont en mesure de payer ces impôts (CAA de Lyon, 20 mars 2012, n°11LY01876)

⇒ **Un cas de transfert dont l'intérêt est limité et dont il convient de se poser la question de sa suppression**

On peut aussi évoquer le cas de l'article L. 2411-11 qui permet le transfert sur **demande conjointe** du conseil municipal et de la moitié des membres de la section de commune.

Il conviendrait d'organiser les modalités de l'information donnée aux membres de la section avant qu'ils ne se prononcent.

Cette information n'est expressément organisée par aucun texte. Lorsque des réunions d'information sont organisées, la jurisprudence prévoit que l'information donnée aux membres doit être claire et complète (CAA Lyon, 13 mai 2002, n°98LY1792). Autrement dit, il faut une information claire et dépourvue d'ambiguïté (CAA Lyon 13 mai 2002, n°98LY01781 98LY01792).

⇒ **La loi devrait expressément prévoir cette information à l'article L. 2411-11 du CGCT pour tirer les conséquences de la jurisprudence sur ce point et éviter les contentieux sur la qualité de l'information donnée (convocation des membres, contenu, support, écrit, personnes habilitées à donner une information fiable).**

2) L'application de la prescription quadriennale aux sections de commune.

L'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 sur la prescription quadriennale vise :

- l'Etat,
- les départements
- les communes
- les établissements publics dotés d'un comptable public

Aux termes de l'article L. 2411-1 du CGCT « *la section de commune est une personne morale de droit public* » (*sui generis*). Il ne s'agit ni d'une collectivité territoriale (région, département, commune), ni d'un établissement public.

⇒ **Clarifier la prescription auxquelles sont soumises les sections de commune.**

3) Le non établissement par les communes d'un état spécial annexé au budget pour les sections qui ne disposent pas de commission syndicale

Selon l'article L. 2412-1 du CGCT, lorsqu'il n'existe pas de commission syndicale, le conseil municipal **doit établir alors un état spécial annexé** au budget de la commune, dans lequel sont retracées les dépenses et les recettes de la section.

En pratique, rarement le cas, ce qui pose des difficultés pour toute une série de question en lien avec la gestion de la section de commune (transferts de section, suivi des dépenses, communication de ces informations, en cas de condamnation de la section de commune à verser une indemnité).

⇒ **S'assurer de la mise en place de cet état spécial**

4) Les élections de commission syndicale lorsque la section se trouve sur deux communes

Le cas se produit effectivement de temps en temps et n'est pas prévu par l'article L. 2411-3 du CGCT.

Les électeurs membres de la section **sur une des deux communes** souhaitent la création d'une commission syndicale et les autres ne sont pas suffisant pour la demander.

La circonstance que l'article L2411-3 du CGCT n'ait pas expressément prévu ce cas particulier ne doit pas avoir pour effet de priver une partie des membres de la section de commune du droit à s'organiser en commission syndicale dès lors que les conditions de convocation sont remplies.

⇒ **Clarifier l'article L. 2411-3 du CGCT et envisager ce cas**

5) L'attribution des biens de section aux exploitants agricoles

Ce point est organisé par l'article L. 2411-10 du CGCT.

Il convient d'aborder plusieurs sujets en rapport avec cette thématique.

5.1. Le cas de l'arrivée d'un nouvel exploitant prioritaire lorsque toutes les parcelles sont déjà attribuées par bail rural

Le Conseil d'Etat jugeait déjà il y a plus de cent ans « *si le conseil municipal a prévu que la jouissance était réservée à certaines personnes répondant à des conditions particulières, la perte de ces conditions autorise le retrait du lot qui aurait été initialement accordé (en l'espèce, le propriétaire cessant de remplir la condition d'habitation) (CE, 29 nov. 1901, Cne de Le Malzieu Ville) » mentionné dans le code Dalloz 2016 sous l'article L. 2411-10, note n°5.*

Les TA reprenaient régulièrement ce principe, en l'explicitant un peu plus. C'est notamment le cas du TA de Clermont-Ferrand qui jugeait que : « dans le cas où le demandeur remplit effectivement l'ensemble de ces conditions, il revient alors au conseil municipal de procéder à un nouveau partage de l'ensemble des terres **entre tous les candidats à l'attribution, qu'ils soient nouveaux demandeurs ou déjà attributaires, selon l'ordre de priorité établi à l'article L.2411-10** » (TA de Clermont-Ferrand, n°1201325, 30 septembre 2014)

Il ajoute : « dans l'hypothèse où le conseil municipal constaterait que certains agriculteurs déjà en place ne remplissent plus, en raison des nouvelles demandes, les conditions pour prétendre à l'attribution, il lui revient alors d'obtenir, par la voie amiable ou par défaut par la voie judiciaire, **la résiliation des contrats en cours qui est de plein droit** »

Cette décision n'est pas isolée mais avait déjà été adoptée à de nombreuses reprises auparavant (par exemple : TA de Clermont-Ferrand, n°1001479, 20 décembre 2011 ; TA de Clermont-Ferrand, n°1101874, 2 octobre 2012).

Décision implicite dans le même sens (TA de Lyon, n° 0904917, 16 février 2012 ; TA de Clermont-Ferrand, n°1401051, 26 avril 2016 ; TA de Toulouse, n°0902508, 0905527, 4 juin 2013 etc).

Puis, la CAA de Marseille est intervenue (CAA de Marseille, 9 mars 2020, n° 18MA00367).

Selon elle : « *aucune disposition légale ou réglementaire, et notamment pas les dispositions précitées de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales **n'imposaient à la commune de poursuivre la résiliation de la convention*** »

Incohérence par rapport à la jurisprudence antérieure.

Il peut y avoir une deuxième incohérence : la CAA précise : « sauf à ce que le contrat mentionne expressément que le droit de priorité constitue une cause de résiliation. »

Néanmoins, le statut du fermage (le bail rural), dans le code rural et pour la Cour de Cassation, est **d'ordre public**. Ainsi toutes les clauses de résiliation qui ne sont pas

celles prévues par la loi devraient être considérées comme nulles (notamment par les tribunaux paritaires des baux ruraux - TPBR).

Il est ainsi fait échec à l'exception prévue par la CAA de Marseille qui ferme ainsi toute possibilité de résiliation d'un bail rural en cours en considérant que cette résiliation n'avait pas de valeur législative mais seulement une valeur contractuelle (qui paraît, au demeurant, inapplicable).

Une réponse ministérielle (du ministre en charge de l'agriculture) à une question parlementaire n° 39048 du 21/09/2021 reprend à son compte ce raisonnement en expliquant qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une modification des textes.

- ⇒ **Une modification du code rural sur ce point paraît aujourd'hui particulièrement nécessaire au regard du nombre de recours croissant sur ces questions.**
- ⇒ **Il conviendrait à tout le moins d'introduire une nouvelle exception à l'article L. 411-31 du code rural au statut d'ordre public du fermage indiquant que : dans le cas de nouveaux arrivants, ayants droits prioritaires de rang 1 sur le territoire de la section, le bailleur peut demander la résiliation du bail aux fins de procéder à une nouvelle répartition des terres agricoles.**

Un tel aménagement du code rural permettrait, de surcroît, de le rendre cohérent avec l'article L. 2411-10 du CGCT qui prévoit lui explicitement que « *le fait de ne plus remplir les conditions retenues par l'autorité compétente au moment de l'attribution entraîne la résiliation du bail rural ou de la convention pluriannuelle d'exploitation agricole ou de pâturage, notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, avec application d'un préavis minimal de six mois.* »

Hormis de résoudre une incohérence juridique, une telle modification permettrait **d'attirer plus de nouveaux exploitants dans nos communes rurales.**

5.2. Lorsque la demande d'attribution est réalisée par une société civile à objet agricole (type GAEC)

- Lorsqu'il existe deux exploitants agricoles prioritaires, on leur à chacun une part des parcelles disponibles ;
- Lorsqu'il existe un GEAC composé de deux exploitants agricoles prioritaires, doit-on leur attribuer une part ou deux parts des parcelles disponibles ?

Le CGCT ne tranche pas la question et la jurisprudence n'est pas clairement fixée. En pratique, des communes qui ont la charge de la gestion de biens de section refusent d'attribuer plusieurs parts à un GAEC (partiel ou total) composé de plusieurs

exploitants agricoles. Il semble ainsi qu'il soit fait échec à la possibilité de créer un GAEC dans ces circonstances.

⇒ **Clarifier l'article L. 2411-10 pour rappeler qu'un GAEC constitué de plusieurs exploitants prioritaires n'a pas droit qu'à une seule part au moment de la répartition mais à autant de part que d'exploitants prioritaires qui le composent.**

5.3. Le contrôle des structures et les autorisations d'exploiter

Les autorisations d'exploiter n'ont plus à être demandé au stade de l'attribution des parcelles aux candidats à l'attribution (CE, 25 juin 2020, n°423455). A défaut l'attribution est illégale.

Décision attendue et cohérente vis-à-vis du corpus législatif et de la pratique. Il conviendrait que le législateur en tire les conséquences dans le CGCT. A défaut, il y a des difficultés pratiques pour les gestionnaires de bien de section de commune qui vont se multiplier. Que faire car au moment de la signature des baux, des attributaires ne pourraient pas être autorisés à exploiter malgré leur décision d'attribution (retrait de la décision ? nouveau partage ?). C'est un alourdissement des procédures pour les gestionnaires.

⇒ **Tirer les conséquences de la jurisprudence du CE vis-à-vis d'un contrôle des structures qui paraît inexistant une fois l'autorisation d'exploité délivrée.**

En synthèse, ces ajustements dans la loi et la pratique faciliteraient la gestion des sections de commune par les maires de commune rurale et redonnerait de la vigueur à un outil de gestion de nos campagnes très puissant et efficace, qui fonctionne depuis des temps immémoriaux.

**Alexandre Riquier
Avocat associé
Avocat au barreau de Paris**