



Vern, F. and Joye, J.-F. (2022) Les communs fonciers au défi de l'aménagement et de la construction. *Construction-Urbanisme*, 6, étude 6.

There may be differences between this version and the published version. You are advised to consult the published version if you wish to cite from it.

<http://eprints.gla.ac.uk/277318/>

Deposited on 7 September 2022

Enlighten – Research publications by members of the University of Glasgow  
<http://eprints.gla.ac.uk>

# Les communs fonciers au défi de l'aménagement et de la construction

Flora Vern, Enseignant-chercheur en droit privé à l'Université Catholique de Lyon, Chercheur associé au Centre de recherche en droit Antoine Favre de l'Université Savoie Mont Blanc.

Jean-François Joye, Professeur de droit public à l'Université Savoie Mont Blanc, Centre de recherche en droit Antoine Favre

**Résumé :** On assiste aujourd'hui à la résurgence de l'intérêt porté aux communs, dont les propriétés collectives sont l'une des déclinaisons. Las, dans le même temps, ces dernières sont menacées par l'aménagement et la construction à des fins autres que celles poursuivies par les communautés locales. Faute pour l'Etat de mettre en œuvre une politique et une stratégie de soutien aux communs, elles font l'objet d'un dépeçage progressif pouvant conduire, si l'on n'y prend garde, à leur suppression totale à terme. Outre l'intérêt de prendre soin de ce qui subsiste de ce patrimoine ancestral, cette publication rappelle que la nature juridique des propriétés collectives et leur logique de fonctionnement ne permettent la construction ou l'aménagement que dans des conditions très restrictives.

**Abstract:** There has been, in recent years, a surge in interest for commons, of which historical forms of collective land ownership are a form, albeit an understudied one. These land-based commons are threatened by urbanism policies and construction projects when they go beyond (or against) the goals of local communities that own the land. Unless the State implements new policies and a support strategies for these land-based commons, they will be progressively carved out of our rural landscapes and could become completely wiped out in the short term. Beyond noting that we should strive to preserve this ancestral heritage, this paper points out that both the legal nature of land-based commons and their profound ties with the land are a burden which legally restricts urbanisation and construction on that land, except in very rare occasions.

1 - Pendant de nombreux siècles, les seigneurs et les ordres religieux ont concédé, sur certaines de leurs terres, des droits d'usage aux communautés villageoises qui pouvaient ainsi assurer leur subsistance tout en procédant à l'entretien de ces biens dans l'intérêt de tous. Leur exploitation nécessitait de penser intelligemment l'accès aux ressources entre tous les habitants, dont les droits étaient collectifs, afin que personne ne puisse épuiser la ressource ou mettre en péril le système prudent de gestion du foncier. Si le système féodal qui a donné naissance à ces communs fonciers a disparu avec la Révolution, les actes de concession de droits d'usage aux communautés villageoises ont continué de fonder le titre des habitants à bénéficier de certaines ressources<sup>1</sup>, aux côtés de la coutume locale<sup>2</sup> et de l'usage immémorial<sup>3</sup>. Refoulés au XIX<sup>e</sup> siècle par un droit civil qui était tourné vers la propriété individuelle et un législateur déterminé à mettre fin aux propriétés collectives, les

---

<sup>1</sup> Pour une concession datant de 1467 : Cass., civ., 10 mai 1950, *Carlou c. Cne de Beuil* : D. 1950.482.

<sup>2</sup> Pour une propriété collective d'origine coutumière : Cass., req., 10 avr. 1877, *Cne de Lanne c. Marmissolle* : D. 1877.I.273.

<sup>3</sup> Les droits d'usage collectifs peuvent s'acquérir par l'usucapion : Cass., req., 7 mars 1826, *Chabé c. Cne de Lumbres* : D. 1826.I.179 ; S. 1826.I.324.

communs fonciers ont toutefois survécu en zones rurales, notamment de montagne, parfois avec le soutien du juge judiciaire<sup>4</sup>.

2 - Ces propriétés ou jouissances collectives sont aujourd'hui éclatées en trois grands modèles. Une grande partie des « biens à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis » (art. 542 du C. civ.) sont devenus des sections de commune désormais dotées d'une personnalité morale de droit public, distincte de la commune sur laquelle elles se situent<sup>5</sup>. En parallèle, certaines communautés d'habitants constituées en proto-sociétés créées de fait ont réussi à conserver pour leurs « communaux » un statut de droit privé avec le soutien de la coutume locale (cayolars dans le Pays-Basque) ou de titres probants (bourgeoisies près de la frontière Suisse). Enfin, un certain nombre d'anciens communs ont été rachetés par les habitants, notamment lors de la vente des biens nationaux, et sont toujours exploités en commun tout en étant des propriétés privées, principalement sous des régimes de copropriété perpétuelle et forcée (patecqs en Provence, quéreux dans le Poitou, etc.) ou de biens non-délimités (nombreux notamment sur les volcans du Massif central).

3 - Les communs fonciers ont gagné en visibilité avec les travaux d'Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009, qui a étudié le fonctionnement et la gouvernance. Ces travaux ont suscité dans la communauté scientifique de nombreuses recherches affirmant tant la subsistance des communs (en dépit d'un lent déclin) que l'intérêt de les préserver. Loin d'être anachroniques, ils tendent à renouveler l'action territoriale afin de mieux répondre aux urgences écologiques et climatiques, préserver les sols de l'artificialisation, entretenir les paysages ou revenir à une alimentation durable et souveraine, etc. Par ailleurs, ce sont des sources d'inspiration pour la participation des habitants à la définition de leur cadre de vie<sup>6</sup>. Mais, paradoxalement, l'État français ne les prend toujours pas en considération tandis qu'il prône par ailleurs une ambition écologique majeure exprimée notamment dans l'Accord de Paris de 2015 sur le climat. Cette incurie conduit à laisser le champ libre aux convoitises de leur foncier et aux propositions de loi cherchant à éliminer dans la ruralité tout ce qui semble gêner la rationalité administrative classique<sup>7</sup>.

4 - Nous allons rappeler que nature juridique des propriétés collectives et leur logique de fonctionnement s'opposent normalement à la construction ou à l'aménagement lorsqu'ils sont contraires à l'affectation des biens au besoins de la communauté des ayants droit (1). Aménagement et construction ne sont, toutefois, pas totalement exclus pourvu que

---

<sup>4</sup> A.-M. Patault, « La propriété non-exclusive au XIX<sup>e</sup> siècle », *RHD*, 1983, t. 61, p. 217 s.

<sup>5</sup> Art. L. 2411-1 du CGCT. A noter que des droits d'usage d'habitants sont aussi exercés sur des biens privés de communes, formant un autre système de communaux.

<sup>6</sup> F. Marinelli, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, 2<sup>a</sup> ed., Pacini Giuridica, 2019 ; H. Craddock, *Gadsden & Cousins on Commons and Greens*, 3<sup>rd</sup> ed., Sweet & Maxwell, 2020 ; T. Haller *et alii*, *Balancing the Commons in Switzerland : Institutional Transformations and Sustainable Innovations*, Routledge, 2021 ; J.-F. Joye (dir.), *Les communaux au XXI<sup>e</sup> siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*, Presses de l'USMB, 2021.

<sup>7</sup> Sénat, Proposition de loi n° 182 du 9 déc. 2019 visant à favoriser la dissolution des sections de commune (P. Chaize).

l'on respecte certaines procédures (2). Les pouvoirs publics sont parfois tentés de supprimer ces communs afin de pouvoir plus aisément construire ou aménager les sols (3). D'où l'intérêt de suivre quelques pistes pour mieux prendre soin des communs fonciers (4).

### 1. *L'inconstructibilité de fait des communs fonciers*

5 - Les communs fonciers concernent des biens qui, indépendamment de leur régime d'appropriation, font l'objet de droits de jouissance exercés collectivement. La communauté d'ayants droit peut, en effet, être propriétaire du sol qu'elle possède ou bien n'avoir sur celui-ci que des droits d'usage. Les mêmes biens, destinés aux mêmes usages, peuvent ainsi relever de plusieurs configurations juridiques qui en compliquent l'analyse<sup>8</sup>. On observe ainsi la persistance de quelques communs fonciers à titre propriétaire soumis à un régime de droit privé, par exemple en présence d'une copropriété perpétuelle et forcée<sup>9</sup> ou d'une proto-société d'habitants<sup>10</sup>. Inversement, un certain nombre de communs fonciers de droit privé ne consistent que dans des droits d'usage conférés à titre réel à une communauté qui pourra jouir de certaines utilités du sol, comme le prélèvement de bois<sup>11</sup>. Enfin, les sections de commune sont des personnes morales de droit public sur la propriété desquelles les membres n'exercent que des droits d'usage collectifs<sup>12</sup>. Au-delà de ces figures schématiques, tous les communs fonciers présentent, en outre, des spécificités locales (notamment les conditions permettant d'être ayant droit).

6 - La diversité des modèles ne doit toutefois pas occulter une unité de régime entre les différents communs fonciers. Propriété ou jouissance collective réservée à un « club » d'ayants droit, ils ne relèvent pas du régime de la domanialité publique, même lorsqu'ils appartiennent à une personne publique<sup>13</sup>. En revanche, ils sont soumis par une jurisprudence constante à un régime qui les rend difficilement aliénables (A), impartageables (B), rarement prescriptibles (C).

#### *A. - L'inaliénabilité des communs fonciers*

7 - Les communs fonciers, parce qu'ils sont attachés par principe à une communauté d'ayants droit, s'inscrivent dans une logique transgénérationnelle difficilement compatible

---

<sup>8</sup> Fl. Vern, « La forme des communaux en droit civil des biens », in *Les communaux au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit. p. 297-318.

<sup>9</sup> Aix-en-Provence, 4<sup>e</sup> ch. A, 26 mars 2015, n<sup>o</sup> 14/02236 ; Chr. Atias, « Les copropriétés forcées », *D.* 2012.1018.

<sup>10</sup> P. Mouchet, « Une vieille société forestière : La société bourgeoise de Saint-Gingolph », *Revue forestière française*, 1958, n<sup>o</sup> 2, p. 106 s.

<sup>11</sup> À titre d'exemple, pour des droits d'usage sur la forêt domaniale de Dabo dans les Basses-Vosges : M. Bach, « Les droits d'usage de l'ancien comté de Dabo », *Revue forestière française*, 1957, nos 8-9, p. 677 ; pour des droits d'usage sur la forêt de la Teste-de-Buch dans le Bordelais : Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup> juill. 1997, n<sup>o</sup> 79-11513.

<sup>12</sup> CE, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> SSR, 1<sup>er</sup> oct. 1986, *C<sup>ne</sup> de La Saulsotte*, n<sup>o</sup> 59522 ; et depuis la loi de 2013, art. L. 2411-1 du CGCT.

<sup>13</sup> C. Chamard-Heim, *Droit des biens publics*, PUF, 2022, nos 572-574.

avec l'aliénation de terres. Les ayants droit actuels et futurs ne font que passer dans la communauté, et ne peuvent céder ni les droits qu'ils détiennent, ni les terres sur lesquelles s'exercent leurs droits<sup>14</sup>.

8 - Cette logique est prédominante dans les communs fonciers organisés autour d'une copropriété forcée, à l'image des *patecqs* qui forment l'accessoire indispensable des fonds bénéficiant des utilités du foncier détenu en commun. La solution a toutefois été affirmée de manière plus éloquente au sujet d'une bourgeoisie, au sein de laquelle les ayants droit bénéficient de droits d'usage prévus dans le titre constitutif. Ce commun, qui confère des droits sur une forêt domaniale, demeure régi par le droit privé et, ainsi, par les règles traditionnellement applicables à tous les communs. La jurisprudence considère que « "le droit au bois bourgeois" [...] constitu[e] un droit personnel et exclusivement individuel, inaliénable, incessible et non transmissible par voie de succession, [qui n'est] pas attaché à l'immeuble »<sup>15</sup>. La formulation choisie par le juge judiciaire ne doit pas tromper ici : le droit des habitants est reconnu depuis 1613 dans le cas cité ; il bénéficie à la communauté à titre perpétuel, et à chaque habitant à titre purement individuel tant qu'il remplit les conditions pour en bénéficier, ce qui explique que ce droit soit inaliénable et intransmissible. Il en résulte qu'il faudrait, pour aliéner ou anéantir ces droits d'usage, une décision unanime de tous les actuels ayants droit de révoquer le titre constitutif, privant ainsi les générations futures d'en jouir.

9 - Le contraste avec les biens des sections de commune (ou biens sectionaux), fondés sur une logique similaire, mais relevant désormais d'un régime de droit public, est saisissant. Ils sont soumis à une procédure administrative spécifique qui nécessite la consultation, soit des élus de la commission syndicale administrant la section<sup>16</sup>, soit, à défaut de commission, des électeurs de la section<sup>17</sup> ou leurs membres. Les décisions prises dans les sections de commune témoignent de la persistance d'une démocratie locale parallèle à la démocratie représentative mieux connue<sup>18</sup>.

10 - Ainsi, il est difficile d'aliéner les communs fonciers qui ne peuvent, notamment, pas être vendus par les ayants droits individuels. Sauf exception, aucune aliénation ne peut se faire sans l'accord de la communauté. La même règle s'applique à la constitution de baux

---

<sup>14</sup> Les habitants et leurs élus « ne sont que les administrateurs des biens communaux. Ils en doivent compte à ceux qui viendront après eux : ils doivent les conserver comme un dépôt sacré. Ces futurs habitants ont, en effet, une vocation directe dans le titre primitif : ce n'est pas à tels ou tels individus que le bien commun appartient, mais à la communauté, corps immortel, composé de ceux qui n'existent pas encore comme des habitants actuels » (P. Henrion de Pansey, *Dissertations féodales*, Paris : Barrois, 1789, p. 449–450).

<sup>15</sup> Ayants droit au bois bourgeois de Dabo : Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 13 mai 2009, n° 08-16525 : *Bull.* III, n° 111 ; n. Reboul-Maupin, *Environnement*, 2009, comm., 94 ; obs. Lebel, *Dr. rur.*, 2010, comm., 38.

<sup>16</sup> Il en reste très peu en pratique, la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 ayant fortement compliqué leur constitution (art. L. 2411-5 du CGCT).

<sup>17</sup> Ils constituent un corps électoral parallèle à celui des électeurs de la commune inscrits sur les listes électorales (art. L. 2411-3, L. 2411-5 et L. 2411-16 du CGCT).

<sup>18</sup> H. Leylavergne, « La démocratie infraterritoriale : l'exemple des sections de commune », *Revue de droit rural*, 1<sup>er</sup> mars 2000, n° 281, p. 139.

chaque fois que ceux-ci sont assimilés à des actes de disposition, à l'image d'un bail emphytéotique, par exemple, qui doit être conclu selon les mêmes formes qu'une vente parce qu'il emporte constitution d'un droit réel<sup>19</sup>.

#### B. - *L'impartageabilité des communs fonciers*

11 - Les communs fonciers ne sont pas non plus soumis au partage. Si cet acte est généralement considéré comme déclaratif et non attributif de droits réels, il n'en résulte pas moins que le partage aurait pour effet de scinder une propriété que les titres ou la coutume rendent essentiellement collective pour en permettre l'aliénation par voie de licitation ou de dépeçage. Cette pratique est impossible.

12 - La solution est clairement édictée pour les biens de section, qui ne peuvent donner lieu à partage entre les membres de la section (art. L. 2411-14 du CGCT). En ce qui concerne les communs fonciers relevant de régimes de droit privé, la même solution est affirmée par une jurisprudence abondante en matière de copropriété forcée<sup>20</sup>. Quant aux biens non-délimités, ils ne constituent pas une indivision<sup>21</sup>, et leur partage n'est pas possible. Leur bornage est d'ailleurs généralement impraticable, soit parce qu'ils relèvent également du régime des copropriétés perpétuelles et forcées<sup>22</sup>, soit parce que la nature du terrain et le nombre de propriétaires rendraient excessivement onéreuse toute opération de bornage, avant de susciter un contentieux sans fin sur l'attribution de parcelles dont les qualités sont variables. D'autres formes de communs fonciers sont soumises au même régime, à l'image du *cayolar* dont les diverses composantes forment un ensemble indivisible<sup>23</sup>, et rendu impartageable par l'interdépendance de ces composantes<sup>24</sup>. La même solution doit, enfin, être retenue dans le cas de la bourgeoisie évoquée précédemment, dans la mesure où les ayants droit ne détiennent qu'un droit exercé personnellement qui *a fortiori* ne leur permet pas d'obtenir le partage des biens<sup>25</sup>. Les communs fonciers ne sont donc jamais des indivisions ordinaires et ne peuvent faire l'objet d'une action en partage au sens des articles 815 et suivants du Code civil.

---

<sup>19</sup> Les baux emphytéotiques du Code rural permettant de procéder à l'attribution des biens sectionaux à vocation agricole ne peuvent être conclus que par des personnes ayant le pouvoir d'aliéner le bien, faculté dont le conseil municipal ne dispose pas seul à l'égard du patrimoine de la section de commune : CE, 11 mars 2005, *Reversat c/ C<sup>ne</sup> de Trélans*, n° 269941 : *Lebon T.*, p. 730, 755, 757 ; *AJDA* 2005, p. 1021.

<sup>20</sup> Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 12 mars 1969, n° 67-10335 : *Bull.* III, n° 223 ; Cass., civ. 1<sup>re</sup>, 1<sup>er</sup> déc. 2010, n° 09-70695 : inédit ; obs. Cornille, *Constr.-Urb.*, 2011, comm., 42.

<sup>21</sup> Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 12 déc. 2019, n° 18-19291 : inédit ; n. Vern, *JCP N.*, 2020, 1060

<sup>22</sup> Cass., civ. 1<sup>re</sup>, 8 avr. 2009, n° 07-21628 : inédit.

<sup>23</sup> Cass., req., 10 avr. 1877, *C<sup>ne</sup> de Lanne c. Marmissolle*, précité.

<sup>24</sup> Pau, 1<sup>re</sup> ch. civ., 20 mai 2008, n° 06/01613, n. Lecourt, *BJS* 2008.765.

<sup>25</sup> Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 13 mai 2009, n° 08-16525, précité.

### C. - La prescription réduite des communs fonciers

13 - Les communs fonciers sont théoriquement soumis à la prescription, mais celle-ci est excessivement difficile à caractériser en pratique, au point de les rendre *de facto* presque imprescriptibles.

14 - Lorsque les communs fonciers ne consistent que dans un droit d'usage et non de propriété, ils sont en principe susceptibles d'extinction par le non-usage trentenaire, au même titre que les servitudes et usufruits. Seulement, une jurisprudence constante leur applique la règle selon laquelle lorsqu'un droit est exercé par plusieurs personnes à la fois, la jouissance de l'un empêche l'extinction de ce droit à l'égard de tous. Cette règle, qui existe textuellement en matière de servitudes (art. 709 du C. civ.), est reprise par le juge judiciaire pour les droits d'usage appartenant à une communauté. Il en résulte que, dès lors qu'un ayant droit prélève les ressources dont il a besoin, il préserve le droit d'usage dans sa totalité et pour toute la communauté<sup>26</sup>. Dans un arrêt encore plus protecteur à l'égard des usagers, la Cour de cassation qualifiait même ces droits d'imprescriptibles, au motif qu'ils ne sont pas dans le commerce lorsqu'ils bénéficient aux habitants et non à des individus désignés<sup>27</sup>.

15 - Se pose aussi la question inverse : une personne pourrait-elle invoquer l'usucapion pour acquérir les terres appartenant collectivement aux habitants ? Lorsque le bénéfice de l'usucapion est invoqué, à son profit exclusif, par l'un des ayants droit, il doit démontrer l'interversion de titre (art. 2268 du C. civ.) et l'intention d'exclure les autres ayants droit de l'usage du bien<sup>28</sup>. Inversement, lorsqu'un tiers prétend, par l'usage prolongé qu'il a fait d'un commun foncier, en acquérir la propriété, il doit rapporter la preuve de son intention d'exclure les ayants droit, en contradiction du titre des habitants. Si les communs fonciers peuvent former l'objet d'une prescription acquisitive selon les règles de droit commun, la caractérisation d'une possession utile et à titre propriétaire sera très difficile à moins de démontrer un accaparement privatif et exclusif du terrain en question<sup>29</sup>. Il faudra, par ailleurs, rapporter la preuve difficile que l'usage du terrain ne s'est pas fait en vertu d'une simple tolérance accordée par les ayants droit, mais bien en contradiction de leur titre<sup>30</sup>.

16 - Conjugués au fait que l'affectation des biens des communs fonciers est en général réservée aux activités agricoles, forestières ou de chasse, déployées en milieu naturel, les obstacles à l'aliénation, au partage et à l'usucapion des communs fonciers incitent à

---

<sup>26</sup> Cass., civ., 29 juill. 1863, *Androuin c. C<sup>ne</sup> de la Bouexière* : S. 1864.I.20.

<sup>27</sup> Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 13 mai 2009, n<sup>o</sup> 08-16525, *précité*.

<sup>28</sup> Cass., civ., 29 juill. 1863, *Androuin c. C<sup>ne</sup> de la Bouexière*, *précité*. La même question se posait, en filigrane, dans Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 28 nov. 2019 : inédit ; obs. Dross, *RTD civ.* 2020.152.

<sup>29</sup> Pour un exemple d'usucapion réalisée sur des biens communaux par une prescription utile et exclusive : Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 15 juin 1988, n<sup>o</sup> 87-10687 ; *Bull.* III, n<sup>o</sup> 110.

<sup>30</sup> Cass., req., 8 avr. 1850, *C<sup>ne</sup> de Lanuéjols c. Malafosse* : D. 1850.I.156.

conclure à leur inconstructibilité de fait, à moins évidemment que les ayants droit donnent leur accord ou que la puissance publique en décide autrement.

## 2. *La constructibilité par exception des communs fonciers*

17 - L'aménagement et la construction sur les communs fonciers peuvent toutefois être autorisés dans un certain nombre de cas. Les ayants droit peuvent souhaiter, par exemple, rénover le patrimoine bâti historique qu'il soit agricole, religieux ou culturel : fours banaux, abreuvoirs, canaux d'irrigation, chapelles, maisons d'assemblée<sup>31</sup>, chalets d'alpage ou bâtiments d'estive, dont on souhaite faire perdurer les fonctions usagères collectives ou le symbole. Ils peuvent aussi vouloir dédier le bâti à nouvelles fonctions (logements, gîtes ruraux, salles de convivialité, etc.). Le sol des communs fonciers est également convoité pour réaliser des bâtiments ou aménagements nouveaux, publics ou privés, répondant à des besoins territoriaux contemporains : parkings pour des sites touristiques, lotissements, terrains de sport, usines, aéroports, bâtiments de stockage ou d'habitation, etc. On observe notamment en pratique le développement de constructions, installations ou aménagements répondant à des enjeux de développement des énergies renouvelables (centrales hydroélectriques, fermes solaires ou parcs éoliens) ou d'extraction et transformation de matériaux (carrières, installation de concassage et criblage, etc.). De tels projets entrent parfois en conflit avec les droits d'usage collectifs.

18 - Dans tous les cas, tout projet ne doit pas remettre en cause l'affectation des biens, à défaut de quoi ceux-ci doivent faire l'objet au préalable d'un changement d'usage (A). De plus, le terrain doit être constructible au sens de la police de l'urbanisme (B). Enfin, en l'état du droit, les aides publiques aux travaux des communs fonciers sont difficiles à obtenir (C).

### *A. - L'hypothèse d'un changement d'usage des communs fonciers*

19 - Lorsqu'un bien est affecté à un usage collectif, il est mis au service de tous ses bénéficiaires qui ne peuvent en modifier individuellement l'usage. Corrélativement, l'affectation du bien à un usage s'impose à tous les utilisateurs de ce bien, jusqu'à pouvoir faire échec à une volonté contraire. Cependant, l'évolution dans le temps des fonctions des propriétés collectives peut exiger de faire évoluer l'usage des biens, d'un intérêt collectif à un autre, notamment parce que les modes de vie ruraux ont changé. En ce cas, seul l'usage des biens change, et non leur mode d'appropriation. De manière générale, tout changement d'usage des communs fonciers est assimilé à un acte de disposition et doit suivre exactement les mêmes formes qu'une aliénation (*cf infra*).

---

<sup>31</sup> Les propriétés collectives furent à l'origine de formes primitives de services « sociaux ». Par exemple, en Haute-Loire, des milliers de maisons d'assemblée ou maison de béates propriété des sections de commune, accueillait depuis le XVII<sup>e</sup> siècle des religieuses dont le rôle était l'instruction populaire au sens large (éducatif, religieux, social), avant de décliner avec l'apparition de l'école publique. V. « Sur la trace des maisons d'assemblée », *L'Éveil de la Haute Loire*, 25 déc. 2021, p. 11.

20 - En ce qui concerne les communs fonciers de droit privé, une décision à l'unanimité sera requise, à moins que les propriétaires ne se soient donnés un organe représentatif prenant ses décisions à la majorité, comme une association. Pour les sections de commune, il sera nécessaire de suivre la procédure détaillée par le CGCT. En l'absence de commission syndicale constituée, l'article L. 2411-16 dispose que l'aliénation est décidée par le conseil municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés, après accord de la majorité des électeurs de la section convoqués<sup>32</sup>. En l'absence d'accord, il revient au préfet de statuer, par arrêté motivé, sur la proposition de changement d'usage<sup>33</sup>. L'État est donc placé quasiment en situation de compétence liée en cas d'accord entre les parties, mais dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider de l'aliénation dans le cas contraire. En l'état, la loi ne fixe aucun critère permettant au préfet de se prononcer par décision motivée lorsqu'il statue en bout de course sur les changements d'usage ou les ventes. Cette décision hautement politique est souvent au cœur des ressentiments des ayants droit. Le préfet tranche, sous le contrôle du juge administratif, en regard de données multiples, permettant de peser les intérêts en présence : résultats de la consultation des électeurs ; importance des contestations ; nature du projet ; conciliation avec d'autres usages collectifs des ayants droit, etc.

21 - Cette procédure doit être impérativement respectée<sup>34</sup>. En pratique, de plus en plus souvent, le changement d'usage est requis pour pouvoir réaliser des projets de parcs éolien. Ceux-ci ne font pas toujours l'unanimité du fait de leur impact sur le paysage ou sur la nature (déboisements potentiels, dérangements divers)<sup>35</sup>.

#### *B. - Les droits à construire sur les biens des communs fonciers*

22 - Les droits à construire sur les biens des propriétés collectives sont en général réduits. Les travaux sont tout d'abord soumis au droit commun de l'urbanisme. En présence d'un plan local d'urbanisme (PLU), les biens sont normalement situés en zones A (agricole) ou N (naturelle ou forestière) c'est-à-dire dans des secteurs où l'inconstructibilité est le principe. Par exception, des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole sont possibles, de même que des changements de destination. On peut aussi envisager des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont notamment pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées ou, encore, des constructions

---

<sup>32</sup> Et non pas de l'ensemble des membres de la section, curieusement. Sur cette différence de traitement que le Conseil constitutionnel a jugé en rapport avec l'objet de la loi v. déc. n° 2019-778 QPC du 10 mai 2019, *JCP, A*, n° 28 du 12 juillet 2019, 2205, étude Joye.

<sup>33</sup> Pour connaître la procédure répondant à la même philosophie à appliquer en présence d'une commission syndicale, se reporter à l'article L. 2411-15 du CGCT.

<sup>34</sup> Tel n'est pas le cas lorsqu'un conseil municipal prend une délibération décidant de changer l'usage de bien sectionaux pour réaliser un aménagement paysager et créer une aire de stationnement permettant le stationnement de 170 véhicules sans consulter les électeurs de la section : TA de Clermont-Ferrand, 26 janvier 2000, *Sections de Montrodeix, Enval et Pont Romieux*, n° 991483.

<sup>35</sup> CAA de Lyon, 1<sup>er</sup> déc. 2015, *Association Vent Libre et autres c. Préfet du Puy-de-Dôme*, n° 13LY00135. – A contrario, changement d'usage non exigé si une délibération se borne à renouveler une promesse de bail : CAA de Marseille, 20 janv. 2020, *M. A. et a. C/ Cne Servièrre*, no 18MA01664.

de toute nature que le règlement du plan peut autoriser, à titre exceptionnel, dans des zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil<sup>36</sup>. À défaut de PLU, des cartes communales peuvent encadrer des constructions ou aménagements. En secteurs ruraux en général non-constructibles (NC), seules sont cependant envisageables les constructions nécessaires à l'exploitation agricole, les équipements collectifs ou encore les changements de destination, etc.<sup>37</sup>. Hors carte communale, les travaux sont entièrement soumis aux dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU) et notamment celles de la règle de la constructibilité limitée qui comprend elle aussi des exceptions (réfections, changements de destination, constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou encore équipements collectifs)<sup>38</sup>.

23 - Ensuite, ce sont souvent les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne qu'il faudra respecter en priorité<sup>39</sup>. Le Code de l'urbanisme y exige notamment le respect du principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante. Ce principe, qui tend à éviter les constructions isolées, comprend toutefois plusieurs exceptions ou dérogations limitativement énumérées susceptibles de s'appliquer indépendamment de l'existence d'un plan d'urbanisme ou par la volonté des rédacteurs de ce plan : changement de destination ; réfection ou extension limitée ; réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées (notamment les parcs éoliens)<sup>40</sup>, etc.<sup>41</sup> Par ailleurs, la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières est exigée, même si, là encore, de nombreuses exceptions sont admises (constructions nécessaires aux activités agricoles et forestières ; équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée ; restauration ou reconstruction d'anciens chalets d'alpage...)<sup>42</sup>.

### *C. - Les aides publiques aux travaux des communs fonciers*

24 - L'octroi de subventions aux propriétés collectives pour permettre la réalisation de leurs projets de construction ou d'aménagement n'est pas exclu si l'on considère qu'il est d'intérêt général de financer des travaux sur des biens pouvant profiter à des populations au-delà des seuls ayants droit (biens patrimoniaux culturels ou historiques). Cependant, l'absence de personnalité morale de certains systèmes relevant du droit privé pose une difficulté en droit moderne pour le versement de subventions. Il peut y être remédié par la création d'une association loi de 1901, d'une association syndicale libre, ou encore d'une société immatriculée.

---

<sup>36</sup> Art. L. 151-11 à L. 151-13, R. 151-23 à R. 151-25 du C. urb.

<sup>37</sup> Art. L. 160-4 du C. urb.

<sup>38</sup> Art. L. 111-3, L. 111-4 du C. urb.

<sup>39</sup> Elles sont directement opposables aux constructeurs (art. L. 122-2 du C. urb.). V. Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018, Nor : TERL1826263J (non parue au JO).

<sup>40</sup> CE, 16 juin 2010, *Leloustre* n° 311840, *Rec. T.* 1010. Eolienne sur parcelles de sections de commune : CAA de Marseille, 21 oct. 2010, 08MA00500.

<sup>41</sup> Art. L. 122-5, L. 122-7 du C. urb.

<sup>42</sup> Art. L. 122-10 et L. 122-11 du C. urb.

25 - Pour les sections de commune la situation est problématique, car cette personne publique spéciale<sup>43</sup> est quasiment ignorée des textes de loi ou les règlements locaux des aides des collectivités publiques, et ne figure pas comme bénéficiaire possible d'aides parce qu'elle n'est pas une collectivité territoriale ou un établissement public. Il en va notamment ainsi des aides au reboisement<sup>44</sup>, des subventions versées au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux<sup>45</sup> ou des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)<sup>46</sup>. Par contraste, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent bénéficier du FCTVA pour des dépenses d'investissement relatives à la prévention de risques naturels menées sur des biens dont elles n'ont pas la propriété, comme possiblement les biens sectionaux<sup>47</sup>. L'article 62 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 permet aussi aux collectivités locales et à leurs groupements de bénéficier des attributions du FCTVA au titre des dépenses d'investissement portant sur les biens d'une section et réalisées dans le cadre d'une opération de réhabilitation du patrimoine (lavoirs moulins, fours, chapelles, etc.)<sup>48</sup>. La situation n'est guère logique puisque les sections paient la TVA sur les investissements qu'elles opèrent et qui sont souvent complémentaires de ceux d'autres acteurs territoriaux (entretien ou création des réseaux d'eau ou d'assainissement, rénovation de monuments historiques, par exemple).

### 3. La suppression à dessein des communs fonciers

26 - Les communs fonciers relevant du droit privé sont, en raison de leur statut, relativement épargnés par les tentatives de suppression : en l'absence de texte contraire, ils ne peuvent être retirés aux ayants droit qu'en vertu d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>49</sup>.

27 - L'expropriation peut être également pratiquée sur les biens des sections de commune, communs fonciers relevant du droit public<sup>50</sup>.

28 - Plusieurs autres procédures administratives sont toutefois susceptibles de s'appliquer aux biens de sections. Au fil du temps, le législateur a réduit le recours aux usages comme norme de régulation du fonctionnement des sections et éloigné les ayants droit des pouvoirs décisionnels en confiant d'importants pouvoirs de décision affectant le patrimoine des sections au conseil municipal et au maire, réputés agir au nom et pour le compte des sections, ou au préfet selon les hypothèses<sup>51</sup>. Il a ainsi multiplié ces dernières décennies (notamment avec la loi du 9 janvier 1985 et celle du 27 mai 2013) les procédures permettant la vente ou le transfert des biens des sections, les ayants droit n'ayant plus le dernier mot au

---

<sup>43</sup> J.-F. Joye, Ph. Yolka, « Sui generis : des personnes publiques spéciales aux « biens publics spéciaux », *JCP A*, no 14, 2021, étude 2103.

<sup>44</sup> C. for., art. R. 214-5.

<sup>45</sup> CGCT, art. L. 2334-33.

<sup>46</sup> CGCT, art. L. 1615-2.

<sup>47</sup> CGCT, art. L. 1615-2 al. 4.

<sup>48</sup> Pour les conditions et détails : Circ. n° INT/B/99/00135/C, 10 juin 1999.

<sup>49</sup> C. expr., art. L. 1.

<sup>50</sup> CAA, 2 févr. 2012, *M. A, Assoc. De défense des biens sectionnaires de la commune de Coren*, n° 10LY02069.

<sup>51</sup> Art. L. 2411-2 et s. du CGCT. - J.-F. Joye, « Le profil juridique des communaux (et des sections de commune en particulier) », dans *Les communaux au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., pp. 339-353.

terme du processus décisionnel en cas de désaccord avec la commune. Or, ces procédures conduisent à des décisions « graves » aliénant définitivement le sol du commun, sans compter qu'elles réduisent en général le foncier dédié à l'agriculture ou à la biodiversité. En pratique, de nombreux biens sont vendus (terres, anciens presbytères, maisons d'assemblées) *in fine* dans l'intérêt de particuliers<sup>52</sup>. Ces décisions sont parfois prises sans clairvoyance sur le devenir possible des biens dans l'intérêt collectif, ni égard pour leur histoire ancestrale. Nous reviendrons sur la procédure de vente (1°) puis sur celle de transfert des biens (2°).

#### *1° Procédure de vente des biens de sections de commune*

29 - La procédure de vente des biens est la même que celle à suivre pour le changement d'usage des biens de sections. Elle relève de l'article L. 2411-15 (en présence d'une commission syndicale) ou de l'article L. 2411-16 du CGCT (en l'absence de commission syndicale). En cas de désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale ou les électeurs de la section, il revient au préfet de statuer par arrêté motivé sur la vente. Le juge administratif a considéré que l'absence de consultation de la commission syndicale lors d'un projet de vente de parcelles sectionales prive les ayants droit d'une garantie qui s'attache au droit de propriété, dont bénéficient pourtant les sections de commune<sup>53</sup>. Mais, en l'absence d'électeurs, des services préfectoraux ont considéré – ce qu'admit le juge – que par définition il n'y avait pas lieu de recueillir l'accord de la majorité d'entre eux. Le préfet a ainsi statué, sans aucune consultation d'ayants droit, sur la vente de parcelles sectionales au profit de personnes privées au terme d'une procédure dont on peut par ailleurs discuter le but d'intérêt général (permettre à l'acquéreur d'entretenir sa parcelle, réduire le risque d'incendie et développer son activité agricole)<sup>54</sup>.

30 - Même en présence d'une commission syndicale, le conseil municipal dispose d'un « domaine réservé » pour la vente de biens sectionaux à des fins d'aménagement ou de construction publiques ou privées (le préfet n'intervient pas en cas de désaccord). L'article L. 2411-6 II 1° du CGCT dispose, par dérogation, que le conseil municipal est compétent pour délibérer sur la « 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 (...) ». En ce cas, la commission syndicale est seulement consultée. A ainsi été jugé légale la délibération d'un conseil municipal qui a autorisé son maire à procéder à la vente de parcelles de terrains non bâtis d'une section à une communauté de communes afin que celle-ci réalise les aménagements nécessaires à leur viabilisation avant de les céder à son tour à une société en vue de l'installation d'un centre de collecte et de transit de déchets industriels. Pour le juge administratif, la collecte, le tri et

---

<sup>52</sup> Par exemple, une vente en vue de construire une maison d'habitation : CE, du 9 juillet 1997, n° 156793.

<sup>53</sup> TA de Clermont-Ferrand, 3 oct. 2019, *M<sup>me</sup> D... C...*, n° 1701063.

<sup>54</sup> Arrêté du préfet du Cantal, n° SPA 2021-43 du 6 oct. 2021 autorisant la vente à M. P. de la parcelle cadastrée section YN17 propriété de la section de la « Touraille », commune de Bagnols, au prix de 0,15 € le m<sup>2</sup>.

le prétraitement des déchets dangereux doit être regardée comme une opération d'intérêt public<sup>55</sup>.

31 - Enfin, le produit de la vente de biens de la section ne peut être employé que dans l'intérêt de la section. Mais, en cas de vente de la totalité des biens de la section, le produit de la vente est versé à la commune, qui aura fait disparaître un bien de section tout en percevant l'argent de la vente...<sup>56</sup>.

## 2° Procédure de transfert des biens d'une section de commune

32 - Le transfert en tout ou partie des biens d'une section de commune dans le patrimoine de la commune est envisageable en application de plusieurs procédures que l'on retrouve aux articles L. 2411-11 à L. 2411-12-2 du CGCT. Même si les biens restent dans un patrimoine public, au moins dans un premier temps, il n'empêche que le transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations d'une section de commune engendre la perte de la qualité de personne morale de cette dernière, qui ne possède plus ni biens ni droits distincts de ceux de la commune (la section disparaît dès lors). Certaines procédures de transfert, sévères et expéditives, sanctionnent l'absence de mobilisation des électeurs des sections<sup>57</sup>, le non-paiement de ses impôts par la section depuis plus de trois années consécutives ou encore l'absence de membres dans la section de commune<sup>58</sup>. Elles sont prises pour des motifs réputés imputables aux membres des sections et traduisent la volonté du législateur de supprimer les sections assoupies ou en déshérence. Toutefois, ces sections ne sont pas mortes juridiquement, en ce sens qu'elles pourraient être réactivées pour des besoins sociaux contemporains si des ayants droit s'y impliquaient à nouveau, notamment des néoruraux arrivant quelques années plus tard.

33 - Mais c'est la procédure de l'article L. 2411-11 que l'on peut considérer comme la procédure de transfert de droit commun, qui est normalement utilisée en vue de réaliser des projets d'aménagement publics ou privés<sup>59</sup>. Elle peut être mobilisée en vue de favoriser un investissement privé, comme l'implantation d'une centrale photovoltaïque<sup>60</sup>. Cette procédure n'est activée que s'il existe localement une volonté commune de réaliser le transfert. Celui-ci est prononcé 1) par le préfet sur demande conjointe du conseil municipal et de la

---

<sup>55</sup> CAA Lyon, 10 mars 2015, *M. B. C. c/ Préfet Isère*, n° 13LY03060.

<sup>56</sup> Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11 : CGCT, art. L. 2411-17.

<sup>57</sup> CGCT, art. L. 2411-12.

<sup>58</sup> Transfert à titre gratuit à la commune prononcé par le préfet sur demande du conseil municipal dans les quatre cas de l'article L. 2411-12-1 du CGCT. Sur cette procédure controversée V. Cons. const., 8 avr. 2011, *L. Mongabour*, n° 2011-118 QPC, *GDDAB*, 3<sup>e</sup> éd., 2018, note Chamard-Heim et CE 12 oct. 2020, n° 423152, *AJDA* 2020, 2563, comm. Joye.

<sup>59</sup> Pour le Conseil d'État ce dispositif de transfert « est justifié par le motif de l'utilité publique qui s'attache à une exploitation rationnelle des biens de la collectivité, laquelle peut être compromise notamment lorsque l'activité de la section est trop faible pour permettre son bon fonctionnement ou lorsque ses membres se désintéressent de sa gestion » (CE, 1<sup>er</sup> juin 2011, *Angonin c/ C<sup>ne</sup> Bonlieu*, n° 344791 : *AJDA* 2011, p. 2351, note Verpeaux). V. égal. CE, 30 mars 2011, *Jolivet*, n° 320503.

<sup>60</sup> CAA Lyon, 15 mars 2016, *Sect. <sup>c<sup>ne</sup></sup> de Bourg de Séneujols*, n° 14LY03307.

commission syndicale ou, 2) si la commission syndicale n'a pas été constituée, par le préfet sur demande conjointe du conseil municipal et de la moitié des membres de la section. Le préfet semble alors en situation de compétence liée, pourvu que l'accord de toutes les parties soit valablement acquis<sup>61</sup>. A ce sujet, il commet une erreur de droit en ne vérifiant pas le nombre exact des membres de la section et la qualité de ceux-ci ayant autorisé le transfert à titre gratuit à une commune de parcelles devant supporter des éoliennes<sup>62</sup>. Il doit aussi vérifier les motifs d'intérêt général qui s'attachent au transfert. À ce titre, au terme d'une motivation sommaire, le juge administratif a considéré que le préfet pouvait être légalement saisi lorsqu'une commune justifie la procédure de transfert qu'elle a initiée par le fait « qu'il y avait intérêt à capter au budget communal la redevance d'occupation des parcelles par des éoliennes »<sup>63</sup>. Tout aussi étonnant, a été considéré comme justifié par un motif d'intérêt général le transfert de tous les biens, droits et obligations d'une section de commune « afin de mettre un terme à de nombreux contentieux entre la section et la commune »<sup>64</sup>.

34 - L'arrêté préfectoral approuvant le transfert est, par ailleurs, illégal si les conditions d'expression du vœu des électeurs de la section, compétents en l'absence de commission syndicale, ont été irrégulières en raison des ambiguïtés et obscurités affectant la consultation. Cela s'est notamment produit dans un cas où la commune avait guidé la main des électeurs de la section pour arracher leur accord, notamment parce que la manifestation de leur volonté écrite était traduite sur une feuille collective ne comportant qu'une seule colonne... pour les « oui »<sup>65</sup>. Toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe de droit n'imposent à la commune d'apporter aux électeurs de la section une information préalable sur la portée d'un transfert. En revanche, si une telle information est donnée, elle ne doit pas avoir eu pour effet de vicier le consentement des électeurs. La circonstance que les lettres de demande de transfert émanant d'électeurs de la section aient été rédigées à partir d'un imprimé-type établi par la commune n'est pas non plus de nature à établir l'existence de la part de cette collectivité de manœuvres ayant vicié le consentement donné par les électeurs de la section au transfert, dès lors que les enjeux locaux (coût d'entretien des parcelles, projets de construction attachés au transfert, etc.) leur ont été présentés au moyen d'un bulletin municipal, de la presse locale, de l'organisation de réunions publiques, etc.<sup>66</sup>

35 - Une autre procédure de transfert des biens, droits et obligations d'une section à la commune est celle de l'article L. 2411-12-2 du CGCT. Le transfert est alors prononcé par le préfet à la demande du conseil municipal afin de mettre en œuvre un « objectif d'intérêt général », sans autre précision donnée par la loi et au terme d'une procédure n'exigeant pas

---

<sup>61</sup> TA Toulouse, 10 janv. 2020, *Groupement forestier des Senausses*, n° 1701289.

<sup>62</sup> TA de Clermont-Ferrand, 7 déc. 2017, *Rémy M.*, n° 1501772.

<sup>63</sup> TA de Clermont-Ferrand, *Rémy M. et Fed. dép. des ayants droit et des sections de commune du Cantal, section de Lespignasse*, 28 oct. 2021, n° 1901601.

<sup>64</sup> CAA Nancy, 7 oct. 2010, *Angonin*, n° 09NC01391 : *AJCT* 2010, p. 174 et s., obs. Dutrieux.

<sup>65</sup> CAA Lyon, 13 mai 2002, *Cne Colines, Préfet du cantal et a.*, n° 98LY01781 et 98LY01792 : *AJDA* 2003, p. 2203, note Tuot.

<sup>66</sup> CAA Lyon, 15 mars 2016, *Sect. com de Bourg de Séneujols, précit.*

que les ayants droit donnent leur accord. À peine peut-on noter que, dans cette procédure, 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 à destination du conseil municipal sur l'utilisation prévue par la commune des biens à transférer. Le motif d'intérêt général acté par arrêté du préfet est là encore apprécié par le juge administratif : a été admis comme relevant de l'intérêt général le soutien à investissement privé, notamment pour des projets éoliens en raison de leur contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public<sup>67</sup>.

36 - Enfin, une fois le bien transféré d'une section dans le domaine privé de la commune en application des articles L. 2411-11 à L. 2411-12-2, la commune peut le vendre au profit d'acquéreurs privés. La seule contrainte, bien faible, et que lorsque la commune souhaite aliéner un bien transféré dans un délai de cinq ans à compter de la date de publication de l'arrêté de transfert, la délibération du conseil municipal présentant les caractéristiques du bien à aliéner est affichée en mairie pendant une durée de deux mois<sup>68</sup>. Par cette disposition, la loi du 27 mai 2013 a créé une obligation d'information de la volonté de la commune de céder un bien précédemment propriété d'une section. On en mesure mal l'intérêt car ce texte n'institue ni d'un droit de rétrocession du bien à la propriété collective ni une priorité d'achat au profit des membres ou des anciens membres de la section de commune. Le juge administratif a pu faire application la jurisprudence Danthony<sup>69</sup> à l'égard des communes ne pouvant établir le délai de cinq ans<sup>70</sup>. Il peut aussi être amené à vérifier que la commune ne commet par un détournement de pouvoir notamment lorsqu'elle vend à une personne privée un ancien bien sectionnal<sup>71</sup>.

37 - Lors des procédures de transfert, les membres de la section peuvent certes prétendre à 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<sup>72</sup>. Mais le calcul des préjudices résultant de la perte des usages étant compliqué, l'indemnité est assez illusoire en pratique. La loi prévoit également de manière restrictive qu'en cas de vente de la totalité des biens de la sections, le total des indemnités ne peut être supérieur au produit de la vente<sup>73</sup>.

38 - Il y a là, comme ailleurs dans les procédures, des incohérences ou des questions juridiques sérieuses au regard du droit constitutionnel dès lors que les procédures conduisent à porter atteinte, sans obstacles juridiques majeurs, au patrimoine ancestral des sections et aux intérêts des ayants droit actuels comme des générations futures, ce qui génère de forts sentiments d'injustice. Les largesses législatives mériteraient d'être corrigées au profit d'un régime juridique ne permettant les aliénations des biens qu'au prix de consulta-

---

<sup>67</sup> CAA Lyon, 12 juin 2018, *Assoc. Vivre à Egieu et a.* n° 16LY02803, : *Dr. env.* 2019, n° 275, p. 70, concl. Deliancourt.

<sup>68</sup> Art. L. 2411-12-3 du CGCT.

<sup>69</sup> CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033, *Danthony : Lebon*, p. 649.

<sup>70</sup> CAA Lyon, 9 juill. 2020, *Mme B. G. c./ Cne du Quartier*, n° 18LY00747.

<sup>71</sup> Vente pour permettre à une personne d'accéder à ses granges : CAA Lyon, 9 juill. 2020, *préc.*

<sup>72</sup> CGCT, art. L. 2411-11. *Egal. v. Cons. const.*, 8 avr. 2011, consid. 8, *précit.*

<sup>73</sup> Art. L. 2411-17 du CGCT.

tions explicites, effectives et éclairées des membres des propriétés collectives. Car, dans nombre de situations, en pratique, nous ne sommes pas loin de l'abus de faiblesse envers des populations rurales souvent peu connaisseuses du droit et soucieuses de ne pas se fâcher avec la municipalité.

39 - Bien entendu, nul n'ignore les conflits et les enjeux financiers qui entourent les actes de gestion passés sur les propriétés collectives, notamment sur les biens de section (certains contrats de location peuvent procurer des revenus non négligeables aux propriétés collectives : plusieurs milliers d'euros par an)<sup>74</sup>. Cependant, vouloir s'accaparer cette manne financière est d'autant moins nécessaire 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, par une contribution du budget de la section<sup>75</sup>. Par ailleurs, les taxes et contributions versées par des exploitants occupants des biens de propriétés collectives représentent des recettes pour la commune et la communauté de communes (donc pour le territoire tout entier). Enfin, disposer de revenus permet aux propriétés collectives, et singulièrement aux sections de commune, d'entretenir leur patrimoine et surtout d'honorer le paiement des taxes foncières afin de ne pas risquer un transfert de leurs terres au profit des communes<sup>76</sup>. Ce qui signifie qu'une bonne entente entre propriétés collectives et communes offre des solutions complémentaires permettant de jouer sur les deux tableaux : maintenir ce patrimoine auquel les communautés rurales sont encore souvent attachées tout en apportant des moyens ou services au territoire.

#### *4. Prendre soin des communs fonciers*

40 - De manière prospective, il serait opportun de mieux identifier le patrimoine matériel et immatériel des propriétés collectives (1°), de permettre la consultation des propriétaires collectifs lors de l'élaboration des planifications urbaines (2°) et de compléter la protection de leurs ressources naturelles par des outils juridiques actuels (3°).

##### *A. - Mieux identifier le patrimoine matériel et immatériel des propriétés collectives*

41 - Le patrimoine des propriétés collectives n'est pas ou peu identifié dans la plupart des documents d'urbanisme ou d'environnement (chartes des parcs, plans locaux d'urbanisme, etc.). L'une des explications à cette lacune est la difficulté de repérer ou lire le territoire des propriétés collectives. L'origine des « montagnes », qu'elles soient soumises à un statut de droit privé ou de droit administratif relève d'actes constitutifs dont on n'a plus toujours trace, ou qui font allusion non pas à des parcelles cadastrées mais à des réalités

---

<sup>74</sup> Pour un Parc éolien sur des biens de section : CAA de Marseille, 20 janv. 2020, *M. A... et a. C/ C<sup>ne</sup> de Serrière*, n° 18MA01664. Pour des installations de concassage et criblage de matériaux : CAA de Nancy, 3 juin 2004, n° 98NC01096.

<sup>75</sup> Art. L. 2412-2 du CGCT depuis la loi du 27 mai 2013.

<sup>76</sup> Art. L. 2411-12-1 du CGCT.

topographiques aux limites parfois floues, renvoyant aux usages et mémoires locaux qui ont, eux-mêmes, pu évoluer dans le temps ou se perdre<sup>77</sup>.

42 - Passé inaperçu, l'article 2 de la loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises peut permettre de renforcer l'identification du patrimoine tant matériel qu'immatériel des communs fonciers (savoir-faire de processus participatifs des populations, de pastoralisme, de gestion des forêts, etc.). Il réaffirme les missions des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel qui étudient et qualifient l'identité culturelle des territoires. Tout spécialement, dans les territoires ruraux, les inventaires menés « contribuent à connaître et faire connaître la richesse des patrimoines immobilier et mobilier conservés, leur relation avec le paysage et, dans leur diversité d'expressions et d'usages, les activités, pratiques et savoir-faire agricoles associés ». A dire vrai, ceci n'est jamais qu'une manière pour le milieu rural français d'être enfin concerné par les Conventions de l'UNESCO (Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972 ou Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003). Les données documentaires ainsi constituées (elles existent déjà en pratique de manière lacunaire ou éparses<sup>78</sup>) sont « susceptibles de concourir à l'élaboration des documents d'urbanisme ». Certes, il ne s'agit pas d'une exigence forte (il ne s'agit pas d'une exigence de conformité, de compatibilité ou même de prise en compte), mais, si ce travail est effectivement réalisé, il sera de nature à intégrer le rapport de présentation des PLU et d'influencer la rédaction des servitudes d'urbanisme.

#### *B. - Consulter les propriétés collectives lors de l'élaboration des planifications urbaines*

43 - Parmi les nombreuses difficultés auxquelles font face les propriétés collectives, on trouve leur relative invisibilité, sauf quelques exceptions locales lorsque les ayants droit jouissent d'une forte influence politique du fait des grandes surfaces occupées par les propriétés collectives (parfois plus de la moitié du territoire de la commune) ou des revenus qu'elles perçoivent (exploitation de bois, locations diverses des biens). L'un des enjeux est donc de rendre davantage visibles les communs fonciers afin que les décisions susceptibles de les affecter ne soient prises que d'une main tremblante par les acteurs compétents, d'autant que souvent ce foncier est concerné par les périmètres des parcs, des inventaires Znieff, des zones Natura 2000, etc.<sup>79</sup>.

44 - Au-delà de permettre leur représentation dans certains conseils ou commissions territoriaux (parcs, commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, etc.), c'est *a minima* la consultation ou l'association des propriétés col-

---

<sup>77</sup> Le territoire des sections comprend à la fois les surfaces des biens permettant les usages collectifs (alpages, forêts, etc.) mais aussi les lieux, parfois déconnectés, où les ayants droit ont leur domicile réel et fixe et qui déterminent leur qualité de membre de la section. Certaines sections ont même leur territoire sur plusieurs communes. Le juge administratif contrôle le nombre de membres des sections en se référant à leur territoire : TA de Clermont-Ferrand, 28 oct. 2021, *précit.*

<sup>78</sup> Par exemple, certains départements disposent encore d'un recueil des usages locaux à caractère agricole, codification de la Chambre d'agriculture (loi du 3 janvier 1924 art. 24) approuvée par le conseil départemental.

<sup>79</sup> B. Berthier, « Pour une typologie des mécanismes subsistants de propriété collective : les investigations du Projet 'Comon' en terre savoyarde », dans *Les communaux au XXI<sup>e</sup> siècle*, *op. cit.*, p. 213 et s.

lectives qui devrait être envisagée à l'occasion de l'élaboration de plans ou programmes affectant l'utilisation du sol. Aujourd'hui ce n'est prévu ni par le code de l'environnement, par exemple pour l'élaboration des chartes des parcs nationaux ou des parcs naturels régionaux<sup>80</sup>, ni par le code de l'urbanisme pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT), des PLU ou des cartes communales, y compris lorsque ces communes sont des personnes morales de droit public. On peut rappeler qu'être une « personne publique associée » (PPA) permet d'être dans une démarche collaborative afin de pouvoir, tout au long de cette élaboration du plan ou du schéma, demander à être consultée sur le projet et émettre un avis joint au dossier d'enquête publique, sur le projet arrêté<sup>81</sup>.

45 - Les projets de plans sont par ailleurs soumis à diverses consultations d'acteurs qui ne sont pas des PPA. Là encore, le Code de l'urbanisme ne mentionne pas les propriétés collectives au rang de ces acteurs<sup>82</sup>. Pour les SCOT et PLU intercommunaux les communes sont consultées, et elles pourraient mieux relayer les intérêts des sections de commune puisqu'elles sont censées agir en leur nom et pour leur compte. Mais le plus simple serait de permettre la consultation des propriétaires collectifs fonciers « à leur demande » lors de l'élaboration des plans<sup>83</sup> puis une fois le projet arrêté<sup>84</sup>.

### *C. - Imaginer des protections strictes et pérennes des ressources naturelles*

46 - On peut évidemment souhaiter une protection générale des « communs fonciers » par une loi de la République. Comme elle se fait attendre, des protections peuvent être imaginées, qu'elles relèvent de mécanismes de droit public ou de droit privé. Voici quelques pistes.

47 - Dans les zones de forte pression foncière sur les terres de propriétés collectives, il est possible de mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces naturels et agricoles périurbains (ENAP). Les départements et les établissements publics porteurs des SCOT sont compétents pour délimiter des périmètres d'intervention associés à des programmes d'action. Les périmètres d'intervention ne peuvent certes pas inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un PLU ou dans un secteur constructible délimité par une carte communale, mais ils ont l'avantage, une fois constitués, de verrouiller durablement le foncier puisque, sauf exceptions prévues par la loi, toute modification du périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret<sup>85</sup>. Il peut être envisagé aussi que les PLU classent les espaces boisés pour protéger la forêt des propriétés collectives, à condition que ce classement n'altère pas les conditions d'exercice des usages collectifs (comme l'affouage), dans la

---

<sup>80</sup> Art. L. 331-3 et s., L. 333-1, R. 333-6 et s. du C. env.

<sup>81</sup> C. urb., art. L. 132-11. Pour voir la liste des PPA : C. urb., art. L. 132-7, L. 132-8 (SCOT), L. 132-9 (PLU).

<sup>82</sup> Art. L. 143-20 (SCOT) du C. urb.

<sup>83</sup> Tout comme les associations locales d'usagers, les associations de protection de l'environnement, les communes limitrophes, etc. V. art. L. 132-12 (SCOT), L. 131-13 (PLU) du C. urb.

<sup>84</sup> V. art. L. 143-20 (SCOT), L. 153-15, L. 153-16 (PLU) du C. urb.

<sup>85</sup> Art. L. 113-15 à L.113-28 et R. 113-19 à R.113-29 du C. urb.

mesure où le classement est susceptible de rendre plus contraignantes les coupes et abatages d'arbres<sup>86</sup>.

48 - Par ailleurs, l'État peut prendre l'initiative de créer des servitudes d'utilité publique dont le but est de maintenir la destination agricole des terres en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique. A cet effet, des zones agricoles protégées (ZAP) peuvent être classées par arrêté préfectoral<sup>87</sup>. Des parcelles boisées de faible étendue peuvent aussi être incluses à ces zones<sup>88</sup>. Les ZAP sont annexées au PLU ou à la carte communale, ce qui les rend opposables et limite un changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altérerait durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique des terres, bien qu'il existe des exceptions<sup>89</sup>.

49 - Enfin, hors des dispositifs de droit public, rien n'empêche les propriétaires collectifs de recourir à la protection contractuelle des sols en s'imposant sur le long terme des obligations réelles environnementales dont la finalité est le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques<sup>90</sup>.

50 - Les outils juridiques évoqués ici seraient toutefois superfétatoires si venaient à cesser les attaques contre les communs fonciers et si l'on respectait davantage leurs mécanismes délibératifs.

#### **L'essentiel à retenir :**

La nature juridique des propriétés collectives et leur logique de fonctionnement s'opposent normalement à la construction ou à l'aménagement lorsqu'ils sont contraires à l'affectation des biens au besoins de la communauté des ayants droit.

Les pouvoirs publics sont parfois tentés de supprimer les communs fonciers afin de pouvoir plus aisément y construire ou en aménager les sols en ayant recours à des procédures de vente ou de transfert des biens non exemptes de critiques.

Face au risque de suppression d'un patrimoine ancestral dont les utilités sociales peuvent aider les territoires à répondre aux défis environnementaux, il est nécessaire de prendre soin des communs fonciers.

---

<sup>86</sup> Art. L. 113-1 et s. du C. urb.

<sup>87</sup> Sur la procédure v. art. L. 112-2 et R. 112-1-4 à R. 112-1-10 du C. rural ; art. L. 152-7, R. 425-20 du C. urb.

<sup>88</sup> Sur ce sujet v. CAA de Nantes, 10 juill. 2015, n° 14NT01126, *AJDA* 2015 p. 2052, concl. H. Delesalle.

<sup>89</sup> C. urb., art. L. 112-2 et R. 425-20.

<sup>90</sup> C. env. art. L. 132-3.