

**N° 340513**  
**M. Pierre A...**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 7 mai 2012**  
**Lecture du 30 mai 2012**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent Daumas,**  
**Rapporteur public**

La présente affaire pose principalement la question de savoir quel patrimoine doit supporter les conséquences d'une faute commise dans la gestion des biens d'une section de commune.

Vous le savez, les dispositions de l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales désignent sous le nom de « section de commune » une portion de commune propriétaire de biens ou droits qui lui sont propres. En vertu de ces mêmes dispositions, la section de commune est dotée de la personnalité juridique. Conformément à l'article L. 2411-2 du CGCT, issu de l'article 65 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, la gestion des biens et droits de la section de commune est assurée par l'autorité municipale, sauf dans un certain nombre de cas limitativement énumérés où elle l'est par une commission syndicale élue et par son président.

M. Pierre A... est éleveur à Saint-Rémy-de-Chaudes-Aigues (Cantal). Il exploitait des terres à vocation agricole appartenant à la section de La Roche Canilhac, rattachée à cette commune. Par une délibération du 6 mars 1998, le conseil municipal de Saint-Rémy a approuvé un nouveau partage en jouissance des biens à vocation agricole de la section de commune de La Roche Canilhac. M. A..., s'estimant lésé par le nouveau partage, a obtenu du juge administratif l'annulation de cette délibération, prononcée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 5 juillet 2005<sup>1</sup> qui est devenu définitif. Il a ensuite cherché à obtenir la réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi en raison du partage de biens auquel le conseil municipal avait illégalement procédé. Sa demande indemnitaire a été adressée, dès l'origine, à la commune de Saint-Rémy-de-Chaudes-Aigues. Après rejet de cette demande par la commune, M. A... a porté le litige devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Devant le tribunal, la commune a soutenu que ses conclusions indemnitaires étaient mal dirigées et devaient être présentées à l'encontre de la section de commune de La Roche Canilhac, au nom de laquelle le conseil municipal avait adopté la délibération du 6 mars 1998 à l'origine du litige. Toutefois, le tribunal administratif a rejeté au fond la demande de M. A.... Celui-ci a fait appel et c'est devant la cour administrative d'appel de Lyon qu'il a pour la première fois tenté de mettre en cause la section de communes. Mais par un arrêt du 6 avril 2010, la cour a rejeté sa requête aux motifs, d'une part, que les conclusions indemnitaires présentées au tribunal administratif à l'encontre de la commune étaient irrecevables car mal dirigées, d'autre part, que celles présentées à l'encontre de la section de commune avaient le caractère d'une demande nouvelle en appel et étaient par suite, elles aussi, irrecevables.

---

<sup>1</sup> N° 99LY02553.

1. Le pourvoi de M. A... pose, en premier lieu, la question de la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige. La question est implicite, les parties n'en débattant pas, mais vous devez évidemment l'examiner d'office.

Vous savez que les biens des sections de communes sont normalement régis par les règles applicables aux biens du domaine privé des personnes publiques. Vous n'ignorez pas non plus que, pour reprendre les termes du professeur Chapus, le régime du contentieux des biens privés des personnes publiques est « l'un des plus tourmentés qui soient »<sup>2</sup>. La principale ligne directrice de la répartition du contentieux en la matière tient à ce que par principe, les actes de gestion du domaine privé relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire. Mais la jurisprudence a reconnu l'existence de nombreux actes détachables de la simple gestion du domaine privé, notamment les actes réglementaires par lesquels la collectivité fixe les règles générales d'occupation de son domaine privé ou les actes dits de disposition, c'est-à-dire les décisions d'acquérir, d'aliéner ou de vendre des dépendances du domaine privé. En outre, au sein même des actes de gestion, la jurisprudence distinguait ceux revêtant la forme de délibérations des organes délibérants des collectivités, qu'elle faisait par dérogation relever de la compétence du juge administratif.

Cette distinction d'après le critère organique de l'auteur de l'acte a été abandonnée récemment par le Tribunal des conflits, statuant sur une affaire que vous lui aviez renvoyée à titre préjudiciel<sup>3</sup>. Le Tribunal des conflits a jugé « que la contestation par une personne privée de l'acte, délibération ou décision du maire, par lequel une commune ou son représentant, gestionnaire du domaine privé, initie avec cette personne, conduit ou termine une relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme, dont l'objet est la valorisation ou la protection de ce domaine et qui n'affecte ni son périmètre ni sa consistance, ne met en cause que des rapports de droit privé et relève, à ce titre, de la compétence du juge judiciaire » (TC, 22 novembre 2010, SARL Brasserie du Théâtre c/ commune de Reims, n° 3764, au Recueil).

En l'espèce, nous n'avons pas de doute que la délibération du conseil municipal à l'origine du litige doit être regardée comme un acte de simple gestion des biens de la section de commune. Dès lors, s'il ne fallait considérer que la règle jurisprudentielle posée par la décision *Brasserie du Théâtre*, vous devriez juger que le litige soulevé relève de la compétence judiciaire.

Cependant, les règles jurisprudentielles de compétence juridictionnelle que nous avons rappelées ne s'appliquent que sous réserve de dispositions législatives contraires. Et tel est le cas en matière de contentieux des biens des sections de communes, en vertu de ce que J.-H. Stahl a décrit comme de « vénérables textes spéciaux » (conclusions sur CE, 12 décembre 1997, M. G..., n° 167945, aux tables du Recueil p. 705). En effet, ainsi qu'il a été jugé à plusieurs reprises, il résulte des dispositions combinées des lois du 10 juin 1793 et du 9 ventôse an XII et du décret du 21 septembre 1805 additionnel à cette loi que la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges en matière de partage et de jouissance des biens communaux<sup>4</sup>, qui incluent le domaine appartenant aux sections de

<sup>2</sup> CHAPUS, René, *Droit administratif général*, t. II, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> édition, n° 641 et suivants.

<sup>3</sup> CE section, 28 décembre 2009, société Brasserie du Théâtre, n° 290937, au Recueil.

<sup>4</sup> C'est-à-dire, aux termes de la loi du 10 juin 1793, les biens « connus (...) sous les divers noms de terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, pacages, pâtis, ajoncs, bruyères, bois communs, hermes, vacans, palus, marais, marécages, montagnes, et sous tout autre dénomination quelconque » dont la loi reconnaît la propriété « à la généralité des habitants ou membres des communes ou des sections de communes dans le territoire desquelles ces communaux sont situés ».

communes (TC 26 octobre 1987, M. S..., n° 2483, au Recueil p. 452 ; CE, 12 décembre 1997, M. G..., précitée ; TC 28 avril 2003, M. et Mme S..., n° 3345, inédite au Recueil ; CE 30 juillet 2003, commune de Paulhac, n° 254904, aux tables du Recueil sur un autre point). La jurisprudence reconnaissant, sur le fondement de ces dispositions, la compétence administrative en a donné une acception large, les tribunaux judiciaires restant cependant seuls compétents pour trancher les questions de propriété sur les biens communaux.

Ce titre de compétence du juge administratif a jusqu'à présent coexisté avec les règles jurisprudentielles générales relatives à la répartition du contentieux des actes du domaine privé des personnes publiques. Il nous semble que rien n'incite à revoir cet état des lieux. La décision *Brasserie du Théâtre* du Tribunal des conflits a eu pour seul objet de préciser des règles jurisprudentielles qui, nous l'avons dit, ne sont applicables qu'en l'absence de texte prévoyant une autre répartition du contentieux entre les deux ordres de juridiction. Elle n'a nullement entendu remettre en cause l'interprétation que le Tribunal des conflits a donnée des lois du 10 juin 1793 et du 9 ventôse an XII qui, précisons-le, n'ont pas été abrogées depuis lors.

Nous vous proposons donc de confirmer la compétence de la juridiction administrative pour connaître du présent litige. Et nous en venons à l'examen des moyens du pourvoi.

2. Le principal moyen du pourvoi est tiré de l'erreur de droit qu'aurait commise la cour en jugeant que les conclusions indemnitaires formées à l'encontre de la commune étaient mal dirigées. A l'appui de ce moyen, M. A... fait valoir que la commune était seule responsable des dommages causés par le fonctionnement de la section de commune de La Roche Canilhac.

En tant que juges de cassation, vous contrôlez effectivement au titre de l'erreur de droit la détermination de la personne responsable d'un dommage (CE 10 février 1995, min. c/ M. d'A..., n° 138871, aux tables du Recueil).

De manière générale, il résulte de votre jurisprudence que le préjudice ne peut être imputé qu'à un organisme doté de la personnalité morale, seul à même de répondre sur son patrimoine des dommages causés par ses agissements. Sauf régimes législatifs spéciaux, le préjudice est imputable à la personne publique qui avait compétence pour agir dans le domaine où est intervenu le fait dommageable ou au nom de laquelle il a été légalement agi, par exemple par le biais d'un mandataire ou d'un préposé de l'administration (CE section, 5 mars 1943, M. Chavat, n° 68467, au Recueil p. 62 s'agissant de la responsabilité d'un gendarme ayant concouru à une opération communale de lutte contre l'incendie et engageant la responsabilité de la commune ; CE 26 juillet 1985, SA Sommer-Allibert, n° 33372, aux tables p. 770, s'agissant du dommage causé par les services de lutte contre l'incendie de la préfecture de police, le préfet de police exerçant la compétence en cette matière au nom de la ville de Paris). En revanche, nulle personne publique ne peut se voir imputer un dommage résultant des agissements d'autres personnes publiques, en vertu du principe selon lequel les personnes morales de droit public ne peuvent être condamnées à payer des sommes qu'elles ne doivent pas (CE section, 19 mars 1971, sieurs M..., n° 79962, au Recueil p. 235). Il ne peut en aller autrement que dans des circonstances très particulières, par exemple quand la personne morale responsable du dommage a une existence quasi fictive et agit sous l'autorité directe d'une autre personne publique (CE section, 17 avril 1964, commune d'Arcueil, n° 57628, au Recueil p. 230 ; CE, 5 décembre 2005, département de la Dordogne, n° 259748, p. 552) ou, de façon subsidiaire, quand le gestionnaire privé auquel la collectivité publique a

délégué sa compétence est insolvable (CE section, 13 novembre 1970, ville de Royan, n° 6145, au Recueil p. 683).

Au cas d'espèce, il n'y a aucune contestation de l'existence et de la réalité de la section de La Roche Canilhac, qui est dotée de la personnalité morale comme toute section de commune. Il est également constant que la délibération du 6 mars 1998 à l'origine du litige a été prise par le conseil municipal au nom de la section de commune. Par ailleurs, aucune disposition particulière du CGCT ne prévoit qu'en cas de dommage résultant d'une décision relevant de la compétence d'une section de commune, le préjudice devrait être imputé à la commune. Une solution conforme aux lignes générales qui se dégagent de votre jurisprudence devrait donc conduire à reconnaître la responsabilité de la section de communes. C'est la solution qu'a retenue la cour.

Toutefois, vous avez dégagé sur cette question une solution toute particulière, qui tient compte de l'absence d'autonomie de gestion de la section de commune à l'égard des autorités communales, en retenant le principe de la responsabilité de la commune en matière de gestion des biens d'une de ses sections (CE 1<sup>er</sup> mars 1933, commune de Brion, n° 17658, au Recueil p. 251 ; et, surtout, CE 27 mai 1987, commune de Saint-Saturnin, n° 65223, inédite au Recueil et CE 25 mai 1988, commune de Saint-Saturnin, n° 84473, aux tables du Recueil p. 1005-1012). Vous n'avez semble-t-il pas eu l'occasion de réexaminer cette solution depuis lors.

La question se pose de savoir s'il convient de la maintenir eu égard, notamment, aux évolutions résultant de la loi « montagne » du 9 janvier 1985. Cette question avait été parfaitement vue par Sylvie Hubac dans ses conclusions sur la seconde décision *commune de Saint-Saturnin* de 1988. Elle indiquait que votre jurisprudence « se justifiait, dans l'état des textes antérieurs à la publication de la loi du 9 janvier 1985, par le très faible degré d'autonomie dont jouissait la section : bien que celle-ci ait été dotée de la personnalité juridique, la gestion de ses biens et droits était assurée par le conseil municipal ; la commission syndicale, qui n'avait pas d'existence permanente, était simplement appelée à donner un avis sur des questions limitativement énumérées par le Code ; la section ne possédait pas de budget propre. Il eût été, dans ces conditions, contraire à la réalité juridique du fonctionnement de la section de commune que d'isoler une responsabilité propre de celle-ci ». Mais votre commissaire du gouvernement ajoutait : « La loi du 9 janvier 1985 transforme quelque peu les données de la question puisque la commission syndicale est désormais constituée de manière permanente et qu'elle "délibère" sur un certain nombre d'objets (...). Par ailleurs, la section dispose (...) d'un budget qui constitue un budget annexe de la commune. On doit en conclure, pensons-nous, que depuis l'intervention de la loi du 9 janvier 1985, les dommages causés par le fonctionnement d'une section, lorsqu'ils ont pour origine une faute ou une illégalité commise par la commission syndicale dans l'exercice de sa compétence propre engagent la responsabilité de la section ». On pourrait ajouter à ces développements la circonstance que, désormais, la commission syndicale décide des actions à intenter ou à soutenir au nom de la section (art. L. 2411-8 du CGCT).

Précisons que vous avez retenu, dans cette seconde affaire *commune de Saint-Saturnin*, la responsabilité de la commune à raison d'agissements fautifs de la commission syndicale de la section de commune, commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 9 janvier 1985. Mais c'est compte tenu des circonstances très particulières de l'espèce, et conformément à l'invitation de votre commissaire du gouvernement qui y voyait une solution « conforme aux faits et à l'équité ». La commune était en effet à l'initiative de ces

agissements fautifs, dans des conditions que les premiers juges avaient qualifiées de détournement de pouvoir.

Il nous semble que trois options vous sont ouvertes.

21. La première est de maintenir votre jurisprudence, malgré les évolutions législatives qui ont conféré à la section de commune une plus grande autonomie de gestion. Cette solution pourrait se fonder sur deux principaux arguments.

Le premier est strictement juridique : il procède du constat que, si la loi du 9 janvier 1985 a accru l'autonomie de la section de commune à l'égard des autorités communales, la section reste une personne morale « diminuée », pour reprendre une expression utilisée par la doctrine. En effet, aux termes de l'article L. 2411-5 du CGCT, la commission syndicale n'est pas constituée lorsque la section est insuffisamment peuplée ou les revenus de ses biens trop faibles<sup>5</sup>, ou lorsque ses habitants appelés à désigner les membres de la commission n'ont pas répondu en nombre suffisant aux convocations du préfet – auquel cas ce sont les autorités municipales qui exercent en son nom l'ensemble des compétences de la section. En outre, même lorsqu'une commission syndicale a été mise en place, son intervention dans la gestion des biens et droits de la section reste cantonnée, en vertu de l'article L. 2411-2 du code, à un nombre limité de questions. Si elle peut désormais être dotée d'un budget, la section n'a pas pour autant d'autonomie budgétaire : l'article L. 2412-1 du code prévoit que, lorsqu'une commission syndicale existe, elle établit le projet de budget de la section qui est voté par le conseil municipal et reste un simple budget annexe de la commune ; en l'absence de commission syndicale, les dépenses et les recettes de la section sont intégrées au budget communal, le conseil municipal étant seulement tenu d'établir un état spécial annexé au budget municipal retraçant les dépenses et les recettes de la section. La section de communes ne dispose, par ailleurs, que d'une autonomie financière très limitée puisqu'elle ne bénéficie ni de recettes fiscales, ni de dotations budgétaires obligatoires de la part de la commune. Ses ressources sont, pour l'essentiel, les revenus de ses droits et biens.

Le second argument en faveur du maintien de votre jurisprudence, qui relève plutôt de considérations d'opportunité, découle de cette dernière observation : ce maintien présenterait l'avantage, du point de vue des victimes, de diriger leurs demandes indemnitaires vers le budget le mieux doté.

22. Une deuxième option reviendrait à faire vôtre la solution retenue par la cour administrative d'appel de Lyon dans le présent arrêt, qui ne fait d'ailleurs que reproduire un précédent de cette même cour tranchant la même question (CAA Lyon, 3 juillet 2003, commune d'Argilly c/ préfet de la Côte-d'Or, n° 00LY00085). Elle consiste à prévoir la responsabilité de principe de la section de commune pour tous les actes accomplis en son nom, qu'ils le soient par la commission syndicale et son président, lorsqu'une telle commission est instituée, ou par les autorités de la commune. Cette solution a pour elle d'être conforme à la ligne générale de votre jurisprudence.

23. Une troisième option, plus constructive, consisterait à faire dépendre la personne publique responsable de l'organe à qui sont imputables les agissements à raison desquels est recherchée la responsabilité de la puissance publique. Ainsi, la responsabilité de la section de commune ne serait engagée que lorsque serait en cause une décision prise par la commission

---

<sup>5</sup> Inférieurs au seuil de 368 euros fixé par l'article D. 2411-1 du CGCT.

syndicale ou son président. A l'inverse, la responsabilité de la commune serait engagée à raison des décisions prises par le conseil municipal ou par le maire en application des dispositions de l'article L. 2411-2 du CGCT ou, en l'absence de commission syndicale, de l'article L. 2411-5. Cette solution a le mérite de se rapprocher d'une certaine réalité opérationnelle.

Il est permis d'hésiter.

Pour notre part nous vous proposerons d'exclure la première solution. Nous croyons, comme Sylvie Hubac, qu'il vous appartient de tenir compte de la volonté du législateur de conférer aux sections de communes, en même temps qu'une plus grande autonomie de gestion, une responsabilité accrue. Relevons à cet égard que l'article L. 2412-1 du CGCT prévoit désormais que le budget de la section doit être établi en équilibre réel et que sont obligatoires pour la section les « dépenses mises à sa charge par la loi ». L'intention du législateur paraît bien être que la section supporte elle-même ses charges et non que celles-ci pèsent sur la collectivité communale, c'est-à-dire sur les contribuables communaux. Ajoutons que ces derniers ne sont pas bénéficiaires des avantages de la section puisque ceux-ci sont réservés à ses seuls membres (art. L. 2411-10 pour les fruits, en nature ou en espèce, des biens de la section ; art. L. 2411-15 pour les produits de la vente des biens de la section). Ainsi, alors que les victimes des agissements dommageables commis dans la gestion des biens de la section seront le plus souvent les membres de cette section, votre jurisprudence leur permet d'obtenir la réparation de leur préjudice sur le budget communal, sans que la collectivité communale puisse, en revanche, bénéficier des avantages retirés de ces biens. Une telle asymétrie n'est ni équitable ni saine.

Nous ne vous proposerons pas non plus d'adopter la troisième solution que nous avons envisagée. A l'inverse de la première, elle tire les conséquences de ce que nous croyons être la volonté du législateur. Toutefois, à l'inverse également de cette première solution, elle ne présente pas l'avantage, du point de vue des victimes, d'assurer la réparation de leur préjudice sur un patrimoine à coup sûr solvable. En effet, il nous semble inexact d'affirmer que les décisions de gestion les plus importantes, donc celles qui sont susceptibles d'avoir les conséquences dommageables les plus graves, sont systématiquement prises par les autorités municipales : ainsi, les décisions concernant la vente, l'échange et la location de biens de la section pour neuf ans ou plus sont expressément réservées par l'article L. 2411-6 du CGCT à la commission syndicale. Par ailleurs, si cette troisième solution fait coïncider responsabilité juridique et responsabilité opérationnelle, force est de constater que telle n'a jamais été la logique de votre jurisprudence.

Nous vous proposons donc, vous l'avez deviné, de retenir la deuxième solution envisagée. C'est, au fond, la solution la plus simple puisqu'elle consiste à revenir à une certaine orthodoxie jurisprudentielle, dont l'état du droit ne nous semble plus permettre de s'écarter. Quant à l'objection selon laquelle elle conduit à orienter les demandes indemnitaires vers le patrimoine le moins solvable, il nous semble qu'elle doit être relativisée. Les préjudices que sont susceptibles de causer les décisions de gestion des biens d'une section de commune sont, financièrement parlant, à la mesure des biens dont il s'agit : en règle générale, modestes.

Si vous nous suivez, vous jugerez que les décisions prises dans le cadre de la gestion des biens et droits de la section de commune engagent la responsabilité de la section, que ces décisions aient été prises par les organes propres de la section ou par ceux de la commune. Vous en déduirez que la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en



jugeant que les conclusions indemnitaires formées par M. A... à l'encontre de la commune de Saint-Rémy-de-Chaudes-Aigues étaient irrecevables car mal dirigées.

3. Le second moyen du pourvoi, qui est présenté à titre subsidiaire, vous retiendra moins longtemps. M. A... soutient que la cour a commis une erreur de droit en refusant de regarder sa requête, afin de lui donner un effet utile, comme dirigée à l'encontre de la section de commune.

Le requérant se prévaut d'une décision ancienne dans laquelle, il est vrai, vous aviez pris l'initiative de rediriger des conclusions improprement orientées (CE section, 23 juillet 1937, ville de Royan, n° 43322, au Recueil p. 778). Mais il s'agissait d'une hypothèse très particulière dans laquelle le défendeur initial avait entre-temps cédé la créance litigieuse à un tiers. La ligne de votre jurisprudence est bien en ce sens qu'il n'appartient pas au juge de reformuler des conclusions mal dirigées (CE 25 février 1987, société Louis Dreyfus, n° 65248, au Recueil p. 71). Il ne lui appartient pas plus de mettre en cause une personne autre que celle à l'encontre de laquelle le requérant a présenté des conclusions, sauf si la loi le prévoit (CE section, 27 janvier 1967, Mlle Z..., n° 58336, au Recueil p. 48).

Vous écarterez donc ce second moyen du pourvoi.

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative feront obstacle à ce que vous fassiez droit à la demande présentée à ce titre par M. A.... En revanche, vous pourrez mettre à sa charge une somme de 1 500 euros sur les 3 000 demandés par la commune à ce même titre.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet du pourvoi ;
- à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de M. A... au profit de la commune de Saint-Rémy-de-Chaudes-Aigues au titre de l'article L. 761-1 du CJA.