Nos 392497, 392499, 392500, 392502
Nos 392498, 392501, 392503
Commune de Chanaleilles

3ème et 8ème chambres réunies
Séance du 6 avril 2018
Lecture du 2 mai 2018

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Vous savez qu'une section de commune est une personne morale de droit public possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. Les membres de la section ont certes la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature, mais ils ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur ces biens ou ces droits.

Par une décision du 17 mars 2014 *Commune de Vèze* (n° 353089, au Recueil), vous avez tranché la question de savoir si les revenus d'une section de commune peuvent donner lieu à distribution en espèces entre les membres de la section. Vous avez apporté à cette question une réponse de principe négative, tout en ménageant une exception s'agissant des revenus de l'affouage, justifiée par les dispositions de l'article L. 145-3 du code forestier[1], d'où vous avez déduit que le produit de la vente de tout ou partie de l'affouage peut être « soit versé à la caisse communale, pour être employé dans l'intérêt exclusif de la section, soit partagé entre les membres de celle-ci ». Vous avez censuré, en conséquence, un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon qui avait retenu une réponse plus stricte, excluant toute hypothèse de partage en espèces des revenus d'une section.

Avec ces sept pourvois de la commune de Chanaleilles, introduits contre sept arrêts de la même cour administrative d'appel de Lyon, vous êtes invité, en quelque sorte, à arbitrer le match retour de l'affaire *Commune de Vèze*.

Chanaleilles est une petite commune de Haute-Loire qui compte moins de deux cents habitants et plus de cinq sections de communes. Sont en cause, dans ces sept affaires, sept délibérations de son conseil municipal qui décident le partage, entre les ayants droits de différentes sections, des revenus en espèces de coupes réalisées dans les bois de ces sections[2]. Ces sept délibérations ont été déférées par le préfet devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, qui les a annulées. La cour administrative d'appel de Lyon a rejeté les requêtes introduites en appel par la commune, qui se pourvoit en cassation.

[1] Dispositions reprises actuellement à son article L. 243-3.
[2] Il semble qu'aucune commission syndicale n'ait été constituée pour la gestion de ces sections – auquel cas le conseil municipal de la commune de rattachement est bien compétent pour ce faire (voir les articles L. 2411-2 et suivants du code général des collectivités territoriales).

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

Précisons que les sept affaires ne sont pas parfaitement homogènes : dans les pourvois n° 392498, 392501 et 392503 sont en cause trois délibérations du 10 août 2012 concernant des coupes réalisées au cours des années 2009 et 2010 et qui font mention d'un partage des revenus de la coupe par foyer ; dans les pourvois n° 392497, 392499, 392500 et 392502 sont en cause quatre délibérations du 15 septembre 2012 concernant des coupes « inscrites à l'état d'assiette 2012 » et qui ne font mention d'aucun mode de partage.

Tous les arrêts attaqués contiennent un considérant de principe commun figurant au point 6 de leurs motifs. Ce considérant de principe reproduit pour l'essentiel celui issu de votre décision *Commune de Vèze*. Il comporte deux phrases supplémentaires : la cour juge « que le partage de l'affouage concerne la coupe de bois destinée à la satisfaction de la consommation rurale et domestique, bois de chauffage, de construction ou de réparation, des bénéficiaires de l'affouage » ; et « qu'ainsi, le conseil municipal, après avoir fixé le mode de partage et la quantité de bois destinée à l'affouage, quantité portée à la connaissance de l'Office national des forêts [ONF] chargé de la coupe, peut partager le produit de la vente de l'affouage aux ayants droit de la section de commune ». Ce faisant, la cour administrative d'appel a rappelé l'objet du droit d'affouage ainsi que ses limites et exigé qu'avant tout partage en espèces du produit de la vente de l'affouage, une délibération ait été prise fixant le mode de partage de ces revenus et la quantité de bois destinée à être coupée au titre de l'affouage.

La cour a ensuite tiré les conséquences des règles ainsi énoncées sur les litiges dont elle était saisie. S'agissant des délibérations relatives aux coupes de bois réalisées en 2009 et 2010, la cour a jugé que, si ces délibérations fixaient un mode de partage, le conseil municipal n'avait, préalablement à ces décisions de partager le produit de l'affouage, ni déterminé et fait connaître à l'ONF la quantité de bois nécessaire concernant l'affouage, ni fixé les modalités de partage. S'agissant des délibérations relatives aux coupes inscrites à l'état d'assiette 2012, la cour a jugé que, là non plus, le conseil municipal n'avait, préalablement à ces décisions de partager le produit de l'affouage, ni déterminé et fait connaître à l'ONF la quantité de bois nécessaire concernant l'affouage, ni fixé ses modalités de partage. Dans tous les cas, elle a confirmé l'annulation des délibérations prononcée par le tribunal administratif.

Seul le troisième moyen des pourvois introduits par la commune de Chanaleilles est consistant : il reproche à la cour administrative d'appel d'avoir commis une erreur de droit en exigeant, préalablement au partage des revenus de l'affouage, une délibération fixant le volume de bois destiné à l'affouage et les modalités de ce partage. Les autres moyens des pourvois s'en prennent à des motifs des arrêts attaqués par lesquels la cour s'est efforcée de répondre à des contestations périphériques, voire inopérantes, soulevées par la commune ; ils ne sont pas fondés. Pour en rester au moyen central des pourvois, celui qui fait leur intérêt, nous croyons qu'il faut l'écarter, et profiter de ces affaires pour reprendre à votre compte, en substance, et en le précisant si possible, ce qu'a jugé la cour administrative d'appel.

Les arrêts attaqués ont le grand mérite de rappeler, ce que la commune de Chanaleilles fait mine d'ignorer, que toute coupe réalisée dans les bois d'une commune ou d'une section de commune n'est pas une coupe affouagère – et qu'en l'espèce, rien ne dit que les coupes litigieuses ont été réalisées ou prévues en vue de l'exercice du droit d'affouage. Les coupes effectuées dans les forêts des communes et des sections de communes, qui sont des biens du domaine privé de ces personnes publiques, et dont les revenus sont destinés en principe à

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

alimenter leurs budgets[3], sont faites le plus souvent dans le cadre d'une exploitation commerciale de ces forêts. L'affouage n'est qu'une destination possible de ces coupes. La cour administrative d'appel, tout en faisant sienne la dérogation ménagée, à son corps défendant, par la jurisprudence *Commune de Vèze*, rappelle que, pour qu'il y ait partage des revenus en espèces d'une coupe entre les membres d'une section de commune au titre de l'affouage, il faut avant tout que tout ou partie de la coupe ait été identifiée comme une coupe affouagère, c'est-à-dire faite en vue de l'exercice du droit d'affouage, pour satisfaire les besoins en bois des titulaires du droit d'affouage. Ce faisant, la cour prévient un possible détournement de la dérogation issue de la jurisprudence *Commune de Vèze* à la règle du non partage des revenus en espèces de la section.

Cette solution est opportune et nous paraît avoir de solides justifications en droit.

Les textes du code forestier relatifs à l'exercice du droit d'affouage ne sont pas faciles à lire – surtout si l'on tente d'abouter l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires applicables, dont la plupart sont anciennes et dont beaucoup ont été modifiées ou recodifiées sans qu'une refonte globale ait jamais été entreprise. Mais quelques principes clairs s'en dégagent.

Les dispositions essentielles, à nos yeux, se trouvent à l'article L. 243-1 du code forestier. Contrairement à ce que soutient la commune dans ses pourvois, nous croyons que ces dispositions sont bien applicables, dans leur ensemble, à toutes les coupes affouagères, sauf bien sûr dispositions contraires prévues par ailleurs pour celles de ces coupes, qui nous intéressent plus particulièrement, dont le produit est destiné à être vendu. Selon le 1er alinéa de l'article L. 243-1, « Pour chaque coupe des bois et forêts appartenant à des communes et sections de commune, le conseil municipal (…) peut décider d'affecter tout ou partie du produit de la coupe au partage en nature entre les bénéficiaires de l'affouage pour la satisfaction de leur consommation rurale et domestique ». L'objet de l'affouage se trouve ainsi défini par le législateur : il s'agit de satisfaire des besoins en nature. Les dispositions de l'article L. 243-3 autorisent la vente au profit du budget communal ou des affouagistes, certes, mais elles précisent bien qu'il s'agit de la vente « de tout ou partie de l'affouage » – et non de la vente de n'importe quelle coupe de bois. Ainsi, si la répartition en espèces est autorisée entre les titulaires du droit d'affouage, seule la forme de la répartition change : il s'agit seulement de distribuer l'équivalent en espèces de la quantité de bois qui aurait normalement dû être attribuée en nature pour satisfaire les besoins des affouagistes[4]. Il s'en déduit que le conseil municipal, avant de procéder au partage de l'affouage, et quelle que soit la forme de ce partage, en nature ou en espèces, doit évaluer la quantité de bois nécessaire à la satisfaction des besoins des affouagistes. Cette évaluation doit également être antérieure à l'exécution de la coupe dont le produit est destiné à l'affouage. Cela découle des dispositions des 2e et 3e alinéas de l'article L. 243-1. Le 2e alinéa prévoit que l'ONF « délivre les bois au vu d'une délibération du conseil municipal déterminant le mode de partage choisi (…) ainsi que les délais et les modalités d'exécution et de financement de l'exploitation », et le 3e que cette délivrance peut avoir lieu « sur pied », donc avant toute opération de coupe.

[3] Dans le cas d'une section de commune il s'agit, plus précisément, d'un budget annexe au budget de la commune : voir les dispositions de l'article L. 2412-1 du code général des collectivités territoriales.

[4] Nous relevons d'ailleurs en ce sens une décision ancienne par laquelle vous avez jugé, à propos de la disposition du code forestier autorisant le conseil municipal à vendre tout ou partie de l'affouage au profit des affouagistes, issue de l'article 121 de la loi du 8 avril 1910 portant fixation du budget pour l'exercice 1910, que « cette disposition (…) ne vise que le mode de jouissance » (CE 15 janvier 1918, Commune d'Essavilly, n° 50063, au Recueil p. 32).

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

A tout cela s'ajoute une considération non négligeable : le législateur est intervenu en 2010 pour introduire, dans le code forestier, les dispositions qui constituent aujourd'hui la seconde phrase du 1er alinéa de son article L. 243-1, selon lesquelles les bénéficiaires de l'affouage « ne peuvent pas vendre les bois qui leur ont été délivrés en nature »[5]. Les travaux parlementaires sont éclairants : ils font ressortir que ces dispositions ont été adoptées afin de rappeler « la vocation de l'affouage », qui « est de permettre aux habitants de se chauffer, non de revendre les bois qu'ils ont ainsi acquis », et compte tenu du souci « de moraliser une pratique qui peut donner lieu à des abus », « [en affirmant] clairement que l'affouage est réservé à l'usage personnel des affouagistes »[6]. Il est permis de penser que le législateur, en interdisant la revente par les affouagistes des bois à eux délivrés en nature tout en maintenant ouverte la possibilité de vendre une coupe affouagère, puis de répartir la somme issue de cette vente entre ces mêmes affouagistes, n'a fait que la moitié du chemin. Mais quoiqu'il en soit, cela plaide pour un encadrement strict de cette possibilité.

Au vu des dispositions applicables du code forestier et au bénéfice de cette dernière considération, nous vous proposons de juger que, lorsque le conseil municipal entend vendre le produit d'une coupe à effectuer au titre de l'affouage, il doit préalablement, d'une part, affecter la coupe projetée à l'affouage, en indiquant la quantité de bois propre à satisfaire la consommation rurale et domestique des titulaires du droit d'affouage et, lorsqu'il entend que les revenus de la vente soient partagés entre ces titulaires plutôt que reversés au budget municipal, en fixant le mode de partage applicable, d'autre part, et en toute hypothèse, arrêter les délais et les modalités d'exécution et de financement de l'exploitation de la coupe[7]. Vous pourrez utilement préciser, au regard du débat qui a eu lieu sur ce point devant les juges du fond, et dont certains des moyens soulevés par la commune dans ses pourvois se font l'écho, que ces règles valent y compris lorsque des facteurs naturels sont à l'origine de la décision de procéder à la coupe – en l'occurrence, il ressort des pièces des dossiers que plusieurs des coupes litigieuses concernaient des arbres renversés par la tempête.

Si vous nous suivez, vous rejetterez les sept pourvois de la commune de Chanaleilles, y inclus, donc, ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons, dans chacune des affaires appelées, au rejet du pourvoi.

---

[5] Dispositions issues de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 93 (loi dite « Grenelle II »).

[6] Les dispositions en questions sont issues de l'amendement n° 123 rect. bis, déposé le 16 septembre 2009 lors de la première lecture du projet de loi devant le Sénat. Voir les motifs de l'amendement ainsi que le débat au Sénat lors de la séance publique du 5 octobre 2009 (examen des articles additionnels après l'article 35 bis du projet de loi).

[7] Ce que nous proposons de juger n'est pas contradictoire avec la solution dégagée dans une décision de sous-sections réunies restée inédite au Recueil (CE 19 mai 1965, Sieur P…, n° 60113, AJDA 1965 n° 156 p. 476), dans laquelle vous vous êtes borné à juger légal l'enchaînement consistant, pour un conseil municipal, à demander dans un premier temps la délivrance d'une coupe affouagère avant, dans un second temps, mais avant tout partage en nature entre les affouagistes, de décider que la coupe serait vendue et son produit reversé au budget communal.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.