

N° 410714

M. et Mme B... et autres

3ème et 8ème chambres réunies

Séance du 21 janvier 2019

Lecture du 8 février 2019

CONCLUSIONS¹

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

S'il est bien connu que la France compte environ 35 000 communes, on sait moins souvent qu'elle comporte un peu moins de 27 000 sections de communes, du moins selon leur dernier recensement². Les sections de communes sont selon l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) des personnes morales 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, qui sont les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire, sont titulaires d'un droit de jouissance des fruits en nature des biens de la section, qui sont le plus souvent composées de forêts ou de pâturages.

Issu d'une longue histoire qui remonte à l'Ancien régime, le cadre juridique des sections de communes a fait l'objet au cours des quinze dernières années d'interventions successives du législateur destinées à faciliter la gestion des biens sectionaux et à favoriser leur transfert vers le patrimoine communal. La refonte la plus importante a été opérée par la loi du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de communes³. La présente affaire vous donnera l'occasion d'examiner la constitutionnalité et de préciser la portée de certaines des dispositions issues de cette loi.

Le litige est né de la volonté du conseil municipal de Saint-Victor-sur-Arlanc (Haute-Loire) de vendre à la commune quatre parcelles appartenant à la section de commune dite du Bourg, d'une superficie totale d'un peu moins de 3 000 m² et qui forment un terrain à proximité de la mairie. Mettant en œuvre la procédure prévue par l'article L. 2411-16 du CGCT, le maire a consulté les membres électeurs de la section du Bourg, qui ont approuvé le projet de vente par huit voix pour et six voix contre. Contestant le bien-fondé de cette vente, neuf membres de la section ont saisi le tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'un recours contre la délibération du 3 mai 2015 par laquelle le conseil municipal a donné pouvoir au maire pour consulter les électeurs de la section de commune du Bourg, l'arrêté du 7 mai 2015 par lequel le maire a convoqué les électeurs de la section, les opérations de vote du 7 juin 2015 et la

¹ Ne sont reproduites ici que les conclusions relatives au renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité, à l'exclusion des conclusions relatives au pourvoi contre l'arrêt du 21 mars 2017 de la cour administrative d'appel de Lyon, présentées oralement à titre subsidiaire.

² Qui date de 1999 et qui en dénombrait 26 792. Selon le rapport de M. Pierre-Yves Collombat fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes (n° 13, 2012-2013, 3 octobre 2012), une légère baisse serait observée en raison des procédures de transfert entreprises par un certain nombre de communes.

³ Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013.

délibération en date du 17 juin 2015 par lequel le conseil municipal a accepté de procéder à la vente des parcelles. Par un jugement du 5 novembre 2015, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a refusé de transmettre au Conseil d'Etat une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à huit articles du CGCT dans leur version issue de la loi du 27 mai 2013 et a rejeté l'ensemble des demandes. Sur appel des intéressés, la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le refus de transmission de la QPC par un premier arrêt du 14 juin 2016 et a rejeté la requête par un second arrêt du 21 mars 2017. M. G... B... et les autres requérants se pourvoient en cassation contre ce dernier arrêt et, par un mémoire distinct, contestent le refus par la cour administrative d'appel de Lyon de transmettre la QPC et demandent que vous renvoyiez cette question au Conseil constitutionnel.

Les requérants contestent la constitutionnalité des dispositions combinées des articles L. 2411-1, L. 2411-3 et L. 2411-16 du CGCT, en tant qu'elles ne prévoient, avant que les biens d'une section de commune puissent être vendus, que la consultation des membres de la section inscrits sur la liste électorale de la commune à l'exclusion des autres membres. La cour a refusé de transmettre les questions soulevées au motif qu'elles étaient dépourvues de caractère sérieux, l'applicabilité au litige et l'absence de déclaration de conformité à la Constitution ne faisant pas débat. Vous exercez un contrôle de qualification juridique sur le caractère sérieux de la question soulevée (30 décembre 2011, *Mme C... veuve D...*, n° 350412, Tab.), même si vous vous prononcez au regard des critères de l'article 23-5 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958, prévoyant le renvoi au Conseil constitutionnel en cas de caractère sérieux, et non au regard de ceux de l'article 23-2 de la même ordonnance dont la juridiction a fait application et qui prévoit la transmission au Conseil d'Etat lorsque la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux (30 décembre 2014, *Mme C...*, n° 382830, Tab.).

L'article L. 2411-1 du CGCT définit les membres de la section comme « *les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire* », tandis que l'article L. 2411-3 prévoit que sont électeurs de la commission syndicale qui peut être constituée pour exercer certaines fonctions de gestion des biens sectionaux les membres de la section « *lorsqu'ils sont inscrits sur les listes électorales de la commune* ». Ces deux articles ne sont en réalité contestés qu'à travers leurs implications pour la procédure de changement d'usage ou de vente des biens de la section, l'article L. 2411-16 disposant que lorsqu'aucune commission syndicale n'est constituée, la décision est prise « *par le conseil municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés, après accord de la majorité des électeurs de la section convoqués par le maire dans les six mois de la transmission de la délibération du conseil municipal* ».

1. Le moyen tiré de ce que c'est à tort que la cour a refusé de transmettre la question de la conformité des dispositions critiquées aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatifs au droit de propriété, ainsi qu'à l'article 16 relatif à la garantie des droits, est celui qui vous retiendra le moins longtemps.

Par sa décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a jugé, après avoir relevé que les membres de la section ont la jouissance des biens dont les fruits sont perçus en nature, n'étaient pas titulaires d'un droit de propriété sur ces biens et que le grief le grief tiré de ce que le transfert des biens d'une section de commune porterait atteinte au droit de propriété de ses membres était donc inopérant. Les requérants n'ignorent pas cette décision mais soutiennent que les articles 2 et 17 de la Déclaration ne protègent pas que le droit de propriété au sens plein du terme, mais aussi d'autres droits à caractère patrimoniaux tels que

les servitudes et que le droit de jouissance, qui revêt un caractère patrimonial, est donc protégé par ces articles.

Cependant, la décision du Conseil constitutionnel ne ménage pas l'espace que voudraient y voir les requérants. Il s'est prononcé précisément sur le droit de jouissance dont les requérants se prévalent ici. Il n'a pas seulement jugé que les membres n'étaient « *pas titulaires d'un droit de propriété* » sur les biens ou droits possédés par la section de commune et a plus largement considéré que les articles 2 et 17 de la Déclaration n'étaient pas invocables. Si vous avez jugé à plusieurs reprises que le droit de jouissance devait être considéré comme un bien au regard de l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 (article 1P1) à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (26 mai 2008, *M. G...*, n° 278975, Inédit ; 22 juillet 2011, *Commune de Saint-Martin-d'Arossa*, n° 330481, Inédit), au regard du caractère autonome de cette notion, cela n'entraîne pas de conséquences sur l'opérance du moyen de constitutionnalité. La différence de champ d'application en la matière entre le droit de propriété tel qu'il est protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration et celui qui résulte de l'article 1P1 est assumée, tant par le Conseil constitutionnel, qui l'a mentionnée dans le commentaire aux Cahiers de sa décision du 8 avril 2011, que par vous-mêmes, puisque vous avez réitéré votre jurisprudence sur l'applicabilité de l'article 1P1 dans la décision *Commune de Saint-Martin-d'Arossa*, rendue dans l'affaire ayant donné lieu à la QPC.

Le moyen tiré de l'atteinte à la garantie des droits n'étant énoncé par voie de conséquence de l'atteinte au droit de propriété, vous pourrez également l'écarter.

2. Les moyens ayant trait au respect du principe d'égalité devant la loi et de l'article 3 de la Constitution garantissant l'universalité et l'égalité du suffrage, que vous pourrez examiner conjointement, posent des questions plus délicates.

S'agissant du principe d'égalité devant la loi, la cour a bien mentionné ce grief dans son analyse des écritures des requérants, mais elle n'y a ensuite pas répondu en tant que tel, en semblant considérer que l'inopérance de l'invocation du droit de propriété emportait celle du principe d'égalité. Les requérants soutiennent que la cour a entaché son arrêt d'insuffisance de motivation et a retenu à tort que la question était dépourvue de caractère sérieux. Si la motivation de l'arrêt de la cour vous met à même d'exercer votre contrôle, son raisonnement pouvant être reconstitué, vous ne pourrez confirmer le bien-fondé de celui-ci. Dès lors que l'article L. 2411-16 du CGCT instaure une différence de traitement entre les membres de la section inscrits sur les listes électorales et les autres membres quant à la participation à la consultation sur la vente, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité était opérant, indépendamment de la question de savoir si le droit de propriété était en cause.

L'essentiel est cependant de vous prononcer vous-mêmes sur le caractère sérieux de la question, sachant que si vous écarter celui-ci, vous pourrez substituer votre analyse au motif erroné retenu par la cour (cf. pour un exemple de substitution de motifs sur la contestation du refus de transmission d'une QPC, 22 octobre 2018, *M. B...*, n° 421679, Inédit). Selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Or, force est de constater que les membres de la section sont tous affectés de la même manière par la vente des biens sectionaux, qu'ils soient ou non inscrits sur les listes électorales de la

commune. D'une part, la vente entraîne la perte de leur droit de jouissance. D'autre part, elle est susceptible de leur ouvrir droit à une indemnité compensant la perte de cette jouissance, dans des conditions définies par les dispositions combinées des articles L. 2411-11 et L. 2411-17 du CGCT. On peut donc se demander si la différence de traitement résultant de la différence de situation entre membres inscrits et non inscrits est en rapport avec l'objet de la loi, qui est de déterminer la procédure de transfert de biens sur lesquels tous les membres sont titulaires des mêmes droits.

Les travaux parlementaires de la loi du 27 mai 2013, issue d'une proposition de loi sénatoriale, ne sont d'aucun secours pour comprendre le choix opéré ici par le législateur. Les dispositions en cause ont été introduites par la commission des lois du Sénat en première lecture. Alors que les textes antérieurs employaient à la fois les termes de membres, d'ayants droit ou d'électeurs sans que les différences entre ces notions ne soient clairement définies, les sénateurs ont souhaité unifier le cadre juridique autour de la notion de membre, à laquelle il a donné une définition reposant sur le caractère « *réel et fixe* » du domicile dans le territoire de la section. Dans le texte voté par le Sénat, les consultations devant être effectuées tant sur la procédure de transfert à titre gratuit prévue par l'article L. 2411-11 que sur la procédure de vente prévue par l'article L. 2411-16 concernaient l'ensemble des membres, l'inscription sur les listes électorales de la commune n'étant requise que pour l'élection de la commission syndicale. Mais en première lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont substitué la notion d'électeurs à celle de membres pour la procédure de vente, tout en gardant la notion de membres pour la procédure de transfert, sans qu'aucune explication de ce choix ne soit donnée⁴. La cohérence de la différence de « corps électoral » entre les procédures de transfert et de vente n'apparaît donc pas de manière évidente.

La question posée souligne le caractère hybride de la section de communes, objet juridique dont la nature a été discutée par les quelques auteurs de la doctrine qui s'y sont intéressés. Selon la formule du professeur Jean-Gabriel Sorbara, auteur du fascicule qui leur est consacré au Jurisclasseur, « *la section de communes est d'essence patrimoniale* » et en effet, la section de communes n'existe que par ses biens : lorsqu'ils sont tous vendus ou transférés à la commune, la section disparaît. Mais comme son nom l'indique, la section de communes est une partie de celle-ci et en tant que telle, elle présente aussi un caractère politique. La commission syndicale, lorsqu'elle existe, est élue par les membres inscrits sur les listes électorales selon les règles du code électoral, et ses prérogatives sont définies par la loi selon un partage avec celles du conseil municipal. Dans le sens de cette logique politique qui justifierait de réserver la participation à la prise de décision aux électeurs, il faut souligner que l'article L. 2411-16 n'est applicable qu'à défaut de commission syndicale ; lorsque celle-ci existe, c'est-elle qui propose ou donne son accord à la vente. Puisque la commission est élue par les seuls membres inscrits, il y a une certaine logique à ce qu'à défaut de commission, la consultation soit réservée à ceux qui auraient pu l'élire.

Compte tenu de ces deux lectures possibles, on peut sérieusement hésiter sur l'existence d'une différence de situation pertinente. Quant au motif d'intérêt général mis en avant par la commune dans son mémoire en défense, qui tient aux nécessités de l'organisation du vote, il ne nous paraît pas convaincant. Comme l'illustrent certaines de vos décisions, ce qui pose parfois difficulté dans la détermination du corps électoral n'est pas l'inscription sur les listes mais la détermination des limites territoriales de la section (cf. par exemple 5 février 2007,

⁴ Le texte a ensuite été voté conforme par le Sénat en deuxième lecture, sans que ce point ne soit à nouveau débattu.

Commune de Laval-du-Tarn, n° 287741). Le fait de ne retenir que les membres inscrits ne dispense pas de déterminer ceux qui sont bien membres, c'est-à-dire ceux qui habitent sur le territoire de la section.

Sur le terrain de l'article 3 de la Constitution, les requérants invoquent votre décision d'Assemblée *GISTI* (31 mai 2006, n° 273638), dans laquelle vous avez jugé contraires au principe d'égalité les dispositions réglementaires réservant la qualité d'électeur aux artisans français ou ressortissants de l'Union européenne, au motif qu'eu égard à la mission des chambres de métiers, la différence de situation résultant de la nationalité n'était pas pertinente. L'analogie ne nous paraît pas pertinente dans la grande majorité des cas : tous les membres de la section remplissant les conditions requises par le code électoral pour être électeur, c'est-à-dire ceux qui sont Français, majeurs et qui jouissent de leurs droits civils et politiques, peuvent s'inscrire sur les listes électorales de la commune et s'ils ne le sont pas, c'est qu'ils ont choisi d'être inscrits ailleurs. En revanche, l'exclusion des membres étrangers non ressortissants de l'Union européenne de la prise de décision ne se justifie que si l'on retient la logique politique, ce qui nous ramène à la question examinée sur le terrain du principe d'égalité devant la loi. Comme l'y invitait le commissaire du gouvernement Didier Casas, votre Assemblée a considéré que la qualité d'électeur ne pouvait être réservée aux nationaux que pour les élections à caractère politique. S'agissant des personnes sous tutelle, dont le cas est mis en avant par les requérants, la condition d'inscription sur les listes électorales est susceptible de les exclure de la prise de décision lorsque le juge des tutelles a prononcé la suppression de leur droit de vote en application de l'article L. 5 du code électoral.

Somme toute, la question soulevée nous paraît susciter des interrogations suffisamment délicates sur la nature de la décision à intervenir en cas de vente ou de changement d'usage des biens de la section de commune pour justifier son renvoi au Conseil constitutionnel. Ajoutons que la dissymétrie de « corps électoral » entre la procédure de transfert à titre gratuit et la procédure de vente présente des conséquences inopportunes, dès lors que comme l'illustre la présente affaire et comme vous pourrez le confirmer à l'occasion d'un des moyens suivants, les deux peuvent être mises en œuvre pour une même opération. La grande majorité des communes concernées sont de petite taille (Saint-Victor-sur-Arlanc compte 84 habitants) et il est aisé pour un maire de connaître ceux des habitants qui soutiennent un projet et donc, dans le cadre juridique actuel, de choisir le « corps électoral » qui lui est le plus favorable.

Si vous nous suivez, vous renverrez au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des dispositions combinées des articles L. 2411-1, L. 2411-3 et L. 2411-16 du CGCT, notamment au regard du principe d'égalité devant la loi, vous annulerez l'arrêt du 14 juin 2016 de la CAA de Lyon et vous sursoirez à statuer sur le pourvoi de M. B... et des autres requérants.

PCMNC :

- **Au renvoi au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des dispositions combinées des articles L. 2411-1, L. 2411-3 et L. 2411-16 du CGCT, en tant qu'elles ne prévoient, avant que les biens d'une section de commune puissent être vendus, que la consultation des membres de la section inscrits sur la liste électorale de la commune à l'exclusion des autres membres ;**
- **A l'annulation de l'arrêt du 14 juin 2016 de la cour administrative d'appel de Lyon ;**
- **A ce qu'il soit sursis à statuer sur le pourvoi de M. B... et des autres requérants.**