

N° 353089 - Commune de Vèze
N° 355908 - M. A...

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 3 mars 2014
Lecture du 17 mars 2014

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de Barmon, rapporteur public

En 1841, le conseil général de la Creuse déclarait déjà que la jouissance et la propriété des biens des sections de communes sont des sources intarissables de procès et de rixes¹. Le litige qui oppose la commune de Vèze et les habitants de ses sections de communes à l'Etat en fournit un nouvel exemple.

Pas moins de douze sections de commune sont rattachées à cette commune du Cantal, dont celles du Bourg de Vèze, de Moudet, d'Aubevio et de Chazeloup. Le conseil municipal de la commune assure la gestion des biens et droits de ces sections en l'absence de commission syndicale élue. Selon un usage ancien, attesté au dossier depuis le début des années 1990, le conseil municipal répartit chaque année l'excédent des revenus en espèces des sections de commune entre leurs ayants droit, non sans avoir affecté au préalable les ressources nécessaires à la mise en valeur et à l'entretien des biens de chaque section comme l'exige l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales. Les revenus de ces sections proviennent essentiellement du produit des estives, c'est-à-dire de la prise en pâture d'animaux sur les terrains des sections, mais aussi dans une moindre mesure de la vente des coupes de bois dans les forêts leur appartenant.

Par quatre délibérations du 15 mars 2010, le conseil municipal a décidé de reverser à leurs ayants droit l'excédent des revenus de ces quatre sections constaté au titre de l'année 2009. Le préfet du Cantal a toutefois remis en cause la légalité de la distribution des revenus en espèces de la section à ses membres, à l'instar d'autres représentants de l'Etat, si l'on en croit les débats parlementaires ayant présidé à l'adoption de la loi du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune².

Le préfet a déféré les délibérations litigieuses au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, qui les a annulées par un jugement unique du 16 juillet 2010. La commune de Vèze a fait appel de ce jugement. M. Marcel A..., ayant droit de la section de Moudet, est intervenu à l'instance au soutien de la commune. Mais la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté la requête de celle-ci par un arrêt du 2 août 2011.

¹ Cité par M. Jean Faure, sénateur, rapporteur du projet de loi relatif au développement et à la protection de la montagne, rapport n° 40, tome I, première session ordinaire de 1984-1985.

² N° 2013-428.

La commune de Vèze s'est régulièrement pourvue en cassation contre cet arrêt sous le numéro 353089. M. A... en a fait autant sous le numéro 355098. Vous pourrez joindre les deux pourvois, dont les moyens et l'argumentation se rejoignent largement.

1. Avant d'en venir à leur examen, deux questions de recevabilité doivent être évoquées. La première concerne la recevabilité du pourvoi en cassation de M. A..., intervenant en appel. Vous appliquez à la qualité des intervenants à se pourvoir en cassation la même règle que pour apprécier leur qualité à interjeter appel (3 juillet 2000, *Syndicat des pharmaciens du Nord*, aux T. p. 1194 ; *SELARL EMJ*, 27 mars 2013, n° 360505, à mentionner aux tables, ccl G. Pellissier). En excès de pouvoir, l'appel est ouvert à l'intervenant en défense, lorsqu'il aurait eu qualité pour former tierce opposition du jugement s'il n'avait pas été présent à l'instance (décision de principe du 9 janvier 1959, *de Harenne*, au Rec. p. 23)³. Or, dans notre affaire, le jugement du tribunal administratif portait indéniablement préjudice aux droits de M. A..., bénéficiaire d'une somme de 2 000 euros en application de l'une des délibérations dont les premiers juges ont prononcé l'annulation. Il aurait donc eu qualité pour former tierce opposition et faire appel de ce jugement. Il est donc également recevable à se pourvoir en cassation contre l'arrêt de la cour confirmant ce jugement.

Vous devrez en outre déclarer irrecevable l'intervention de la Fédération des ayants droit de sections de commune du Cantal, présentée au soutien du pourvoi de M. A..., faute d'avoir été formée par mémoire distinct en méconnaissance de l'article R. 632-1 du code de justice administrative (voyez 17 avril 1985, *Confédération des associations autonomes des sinistrés expropriés victimes de l'environnement et des calamités publiques*, aux T. p. 733 ; *Union des transports publics et autres*, n° 263401, 29 novembre 2004).

2. Les pourvois soulèvent deux questions d'inégale difficulté. La plus ardue est la question de la légalité d'une délibération décidant le partage du reliquat des revenus en espèces d'une section de commune entre ses membres. La seconde, plus simple à résoudre, est un cas particulier de la première : le produit spécifique tiré des ventes de bois des forêts de la section, l'affouage, peut-il être réparti entre les membres de la section jouissant du droit de prélever du bois dans ces forêts ?

Etrangement, vous n'avez jamais eu l'occasion de vous prononcer sur la pratique de la redistribution des revenus en numéraire d'une section de commune, usage qui est pourtant à l'évidence toujours répandu. Contrairement à ce que le Gouvernement a soutenu devant le Parlement lors de la discussion du projet de loi modernisant le régime des sections de communes, vous n'avez nullement réglé cette question dans votre décision *Section de commune de Brousse-et-Selves* du 4 février 2013 qui censure uniquement un vice dans la procédure contentieuse (n° 346584, à mentionner aux Tables, ccl V. Daumas). Et vous avez réservé la question dans la décision du même nom en date du 7 octobre 2013 (n° 370145, inédite) par laquelle vous avez refusé de transmettre au Conseil constitutionnel la question de la constitutionnalité de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales.

³ Ainsi qu'à l'intervenant en demande, s'il avait été recevable pour introduire lui-même le recours (17 juin 1977, *Association Centre et Ouest*, n° 99982, aux T. p. 929 ; 19 décembre 1980, *Sté Cidef-Conforama et autres*, n° 18737 ; 17 juin 1987, *L...*, n° 22932, au rec.)

Dans l'arrêt qui vous est soumis, la cour a jugé que ni les dispositions de l'article 542 du code civil, ni celles de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales, ni aucune autre disposition législative ne donnent aux ayants droit d'une section de commune un droit à percevoir ses revenus en espèces. Elle a estimé qu'un tel droit ne peut davantage être déduit ni des dispositions de l'article 1401 du code général des impôts, ni de l'article L. 145-3 du code forestier alors en vigueur, ni du droit de propriété dès lors que les ayants droit des sections de communes ne sont pas propriétaires des biens sectionnaires. Elle en a déduit que la distribution des revenus de la section de commune aux ayants droit constitue une libéralité méconnaissant le principe qui prohibe l'octroi de libéralités par les personnes publiques, principe auquel un usage local ne saurait déroger. **La cour a donc posé en règle générale et absolue l'interdiction du partage des revenus en espèces excédentaires d'une section de commune.**

3. M. A... et la commune de Vèze soutiennent que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que les membres de la section de commune ne disposaient d'aucun droit à percevoir des revenus en espèces de la section. Nous croyons que l'une des branches de ce moyen est fondée et suffit à justifier l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle est tirée de la méconnaissance de l'article L. 145-3 du code forestier relatif à l'affectation du produit des ventes de coupes de bois aux membres de la section.

Le mot affouage vient de l'ancien français « affouer » dérivé du latin « affocare » signifiant « chauffer » : c'est à l'origine le droit de prélever du bois en vue du chauffage domestique.

L'affouage était régi, à la date des délibérations attaquées, par les articles L. 145-1 à L. 145-3 de l'ancien code forestier. Le partage de l'affouage, qu'il s'agisse de bois de chauffage ou de construction, pouvait d'abord se faire en nature. En vertu de l'article L. 145-3, le conseil municipal pouvait aussi décider la vente de tout ou partie de l'affouage au profit de la caisse communale ou des affouagistes. Les revenus tirés des coupes de bois appartiennent traditionnellement aux affouagistes. Ainsi que l'indiquent les travaux parlementaires, la loi du 8 avril 1910 fixant le budget général de l'année 1910, d'où sont issues les dispositions reprises à l'article L. 145-3 du code forestier, a simplement autorisé les communes à mutualiser la vente des parts respectives des affouagistes pour qu'ils en tirent un meilleur profit. Ajoutons que votre décision conservera sur ce point tout son intérêt pour l'avenir car les dispositions de l'article L. 145-3, abrogées au moment de la refonte du code, ont été reprises à l'article L. 243-3 du nouveau code forestier qui prévoit toujours la vente de l'affouage au profit des titulaires du droit d'affouage⁴.

Vous jugez de manière constante que les dispositions relatives à l'affouage s'appliquent dans le cas où les bois soumis à ce droit sont la propriété d'une section de commune (24 juin 1936, *Péjaire et autres*, au Rec. p. 688 ; 1^{er} octobre 1986, *Commune de la Saulsotte*, n° 59522, inédite) et que le conseil municipal peut décider de partager le produit en espèces de la vente des coupes de bois de la section entre les membres de celle-ci (26 juillet

⁴ Seul changement notable : la vente peut aussi être décidée au profit du budget communal et non plus de la caisse communale.

1991, *Section de commune de Ruxurieux-Les Cours-Champ d'Evraux*, n° 87507, aux T., aux concl. B. Stirn).

Il ressort en outre clairement de cette dernière décision que les dispositions plus générales de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales posant les conditions de la jouissance des biens de section par leurs membres ne s'opposent pas à la répartition des revenus en espèces de l'affouage entre les ayants droit d'une section. Le cinquième alinéa de cet article prévoit au contraire explicitement que les règles de répartition entre agriculteurs des terres à vocation agricole de la section « *ne [font] pas obstacle au maintien, pour les ayants droit non agriculteurs, des droits et usages traditionnels tels que l'affouage* ». C'est aussi en ce sens que vous avez jugé, dans une affaire *Commune d'Argilly c. Martinigol* du 28 décembre 1992 (n° 118872 et 121454, au Rec.), que le rattachement d'une section à la commune ne fait pas perdre aux habitants de la section la jouissance des droits distincts qu'ils détiennent à titre permanent et exclusif, au nombre desquels figure l'affouage. Les travaux parlementaires préparatoires à la loi relative au développement et à la protection de la montagne de 1985, qui concernent les modalités de jouissance des biens sectionnaires, indiquent aussi clairement que « *le conseil municipal ne peut, s'agissant des forêts, qu'appliquer les dispositions relatives à l'exercice du droit d'affouage* »⁵.

Les dispositions relatives aux sections de commune s'appliquent donc sous réserve de celles relatives à l'affouage et ne prévalent pas sur ces dernières. Quelle que soit l'interprétation que vous retiendrez de l'article L. 2411-10 du CGCT, **la cour a par conséquent commis une erreur de droit en affirmant que les dispositions de l'article L. 145-3 du code forestier ne donnaient aux membres d'une section de commune aucun droit à percevoir les revenus en espèces de cette section.**

4. Vous pourriez vous contenter de censurer son arrêt pour ce motif. Mais il ne serait pas inutile que vous donniez aux juges du fond une grille de lecture plus complète sur la possibilité de distribuer les revenus en espèces des sections en-dehors de l'affouage, aussi bien dans la perspective du renvoi de cette affaire devant la cour que pour éclairer le règlement d'autres litiges pendants de même nature.

Nous vous invitons donc à vous prononcer également sur l'autre branche du moyen par laquelle M. A... et la commune de Vèze soutiennent que la cour a commis une erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales qui, selon les requérants, autorisent les membres d'une section de commune à percevoir ses revenus en espèces excédentaires.

Comme vous le savez, les sections de commune désignent, en vertu de l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales, une partie de commune qui possède à titre permanent et exclusif des biens ou droits distincts de ceux de la commune. Par application des mêmes dispositions, la section de commune est dotée de la personnalité juridique, le Conseil constitutionnel ayant d'ailleurs expressément qualifiées les sections de communes de personnes morales de droit public dans sa décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011.

⁵ Rapport au Sénat n° 40 précité, p. 133.

L'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales détermine l'emploi des revenus des biens de la section de commune. Les revenus en nature sont attribués aux membres de la section selon des modalités résultant soit des usages locaux, soit des décisions des autorités municipales. Le dernier alinéa de cet article traite distinctement des revenus en espèces. Il précise que : « *Les revenus en espèces ne peuvent être employés que dans l'intérêt des membres de la section. Ils sont affectés prioritairement à la mise en valeur et à l'entretien des biens de la section ainsi qu'aux équipements reconnus comme nécessaires à cette fin par la commission syndicale* ».

Cette rédaction est ambiguë. Selon les requérants, elle cantonne la redistribution des revenus en espèces de la section mais ne l'interdit pas. Un partage du reliquat de ces sommes entre ses membres serait possible, une fois satisfaite l'obligation de les affecter prioritairement à la mise en valeur et à l'entretien des biens sectionnaux. Le ministre fait au contraire valoir que l'intérêt visé par cet alinéa est un intérêt collectif et que la nature de ces biens partagés en communauté est incompatible avec la constitution d'un profit personnel. Il y a matière à hésitation et cette question a divisé les juges du fond⁶.

Il est vrai que ces dispositions posent le principe d'un usage exclusif des revenus en numéraire « *dans l'intérêt des membres de la section* » et non « *dans l'intérêt de la section* », ce qui peut laisser à penser qu'une redistribution directe de ces revenus aux ayants droit est conforme à l'intérêt local que vise à protéger le législateur. Le fait que l'article L. 2411-15 dans sa rédaction applicable au litige prévoyait au contraire que le produit de la vente des biens de la section ne peut être employé que « *dans l'intérêt de la section* » étaye une telle lecture.

L'on sait par ailleurs que cette exclusivité est essentiellement conçue comme une garantie contre toute forme d'appréhension des revenus de la section par une collectivité plus large que la section, la commune, et non contre une appropriation de ses richesses par les habitants de la section. C'est ce qui empêche, à nos yeux, de tirer un enseignement décisif de votre jurisprudence qui, y compris sous l'empire des dispositions similaires antérieures de l'article L. 151-10 du code des communes, assimile souvent l'intérêt exclusif qu'elles visent à l'intérêt collectif de la section et non à celui de ses membres (28 février 1902, *Section du Puy*, au Rec. p. 146 ; 26 juillet 1907, *Section de Savigna*, au Rec. p. 729 ; *Section de commune de Ruxurieux-Les Cours-Champ d'Evraux* précitée). Cette rédaction est assez logique s'agissant de décisions censurant un emploi des revenus qui ne serait pas réservé à la section et à ses ayants droit mais profiterait à l'ensemble des habitants de la commune. On trouve du reste une décision *Mme D... et autres* du 14 avril 1995 (n°125869, inédite) dans laquelle vous censurez un usage des recettes de la section n'ayant pas pour objet « l'intérêt exclusif de ses membres ».

⁶ Dans un avis du 26 mai 1993⁶, cité par les requérants, le tribunal administratif de Clermont Ferrand se serait prononcé dans leur sens. Mais le TA de Besançon a adopté la solution contraire dans un jugement du 3 décembre 2009, A... et A..., n° 0801479.

Toujours dans le sens des requérants, la référence à une affectation prioritaire des revenus en espèces à certaines dépenses collectives peut être comprise comme ouvrant la voie, le cas échéant et à titre subsidiaire, à une répartition du reliquat des revenus en espèces.

En l'absence d'interdiction formelle et claire par la loi de cette pratique, à la date des délibérations attaquées, il ne serait pas non plus illégitime de faire prévaloir la liberté des organes délibérants d'une personne publique autonome dans la gestion des revenus générés par des biens et droits qui lui appartiennent, qui plus est dans une matière où il est difficile de faire totalement abstraction des usages ancestraux.

Vous pourriez enfin être réticents à créer une distinction entre les revenus en numéraire de la section selon leur origine, en admettant une répartition de l'affouage prévue, comme on l'a vu, par les textes, tout en excluant cette possibilité pour les autres revenus en espèces comme les estives. Ajoutons que les sommes en question peuvent constituer une part non négligeable des revenus des ayants droit, souvent agriculteurs ou retraités de zones rurales.

Nous inclinons cependant à penser que l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales ne donne pas un fondement légal à la répartition entre ayants droit des revenus de la section, exception faite bien sûr de ceux liés à l'affouage.

Il nous semble en premier lieu que telle était l'intention du législateur en 1985 même s'il faut bien reconnaître qu'elle n'est pas des plus claires. Le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi « Montagne » de 1985 notait que la formule « dans l'intérêt des membres de la section » prohibe en principe le partage simple entre les ayants droit, tout en constatant que cette interdiction n'était pas respectée. En instituant la règle de l'affectation prioritaire à certaines dépenses des revenus concernés, le législateur semble alors avoir entendu atténuer les effets de cette pratique considérée comme illégale sans oser aller jusqu'à l'interdiction formelle ou totale afin « de ne pas remettre en cause systématiquement les droits acquis »⁷. La commission compétente du Sénat a approuvé cette « mesure de moralisation », présentée comme renforçant la règle demeurée inchangée de l'emploi dans l'intérêt des membres de la section, et destinée « à mettre un terme à certaines situations caractérisées par un partage de revenus non négligeables dans les sections en voie de dépeuplement, entre des personnes sans cesse moins nombreuses »⁸.

L'ambiguïté – ou les usages – ont persisté et le législateur a fini par interdire purement et simplement la distribution de revenus en espèces. Il a modifié en ce sens l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales, par l'article 8 de la loi du 27 mai 2013 déjà mentionnée, sans modifier toutefois les règles en matière d'affouage. Cette évolution est bien sûr postérieure aux délibérations attaquées devant vous mais il ressort cette fois clairement des travaux parlementaires de 2013 que le législateur a eu le sentiment de ne faire que « rappeler avec force l'interdiction du partage des revenus en espèces tirés des biens sectionnaires », en approuvant l'arrêt de la cour qui vous est aujourd'hui déféré, longuement

⁷ AN, rapport n° 2164, tome I, p. 149, session ordinaire de 1983-1984.

⁸ Et le Gouvernement d'affirmer en séance que « le produit des ventes ne peut en aucun cas être distribué en espèces aux membres de la section »⁸.

cité dans les travaux parlementaires⁹. La loi du 27 mai 2013 excluant le partage de revenus en espèces s'est donc limitée à clarifier l'état du droit antérieurement applicable.

En deuxième lieu, vous avez déjà jugée illégale la répartition entre les habitants d'une section du produit en espèces d'une indemnité d'expropriation de biens de la section (3 juin 1910, *Sieur Monglond, Dejoux et autres*, au Rec. p. 431).

Le troisième argument est le plus déterminant à nos yeux. La solution de la cour paraît cohérente avec le fait que la section de commune a la personnalité juridique. Elle dispose de recettes qui lui sont propres et sont retracées séparément dans l'état spécial annexé au budget de la commune de rattachement.

Comme vous l'avez rappelé dans votre décision *Commune de Saint-Martin d'Arrossa* du 22 juillet 2011 (n° 330481, inédite) les membres de la section ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur les biens ou droits de la section, personne publique titulaire elle-même de ce droit, mais d'un droit de jouissance. Vous avez certes reconnu dans cette décision une dimension patrimoniale à ce droit de jouissance, au sens de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. On objectera aussi que ce droit de jouissance peut être individuel et que chaque ayant droit retire déjà un avantage personnel des fruits en nature de ces biens collectifs par le biais de la chasse ou de la cueillette. Cependant, en l'absence de droit de propriété des ayants droit, et dans le doute sur la légalité de la pratique en cause, c'est l'usage collectif des habitants de la section qui doit prévaloir. La section de commune est en principe plutôt le lieu d'une jouissance collective que d'une appropriation individualisée de ses revenus.

Autre argument subsidiaire, c'est la section de commune dans son ensemble qui est redevable des taxes foncières et non ses habitants pris individuellement en leur qualité de personne physique. Il ressort d'ailleurs des pièces du dossier que des avis d'imposition ont été émis au nom des « habitants de la section » pris collectivement et adressés à la mairie de la commune de rattachement. La comptabilité sommaire de la section de Moudet fait aussi apparaître, en dépenses, le paiement des taxes foncières dues conformément à l'article 1401 du code général des impôts.

Ajoutons que nous ne sommes pas convaincue par l'argument des requérants tiré de ce que la redistribution d'une partie des revenus en espèces de la section compense la perte de jouissance des ayants droit non agriculteurs qui ne se voient par construction pas attribuer de terres agricoles de la section. Cet argument ne serait valable que si seuls les ayants droit non agriculteurs avaient droit à cette distribution, ce que ne prévoient assurément pas les textes.

Enfin, il ne nous semble pas inutile que les sections de commune disposent d'un léger « matelas » financier. Elles peuvent avoir à supporter des dépenses imprévues et l'on sait par exemple que leur responsabilité propre peut être engagée (voyez votre décision *B...* du 30 mai 2013, n° 340513, à mentionner au Rec.).

⁹ Rapport au Sénat, n° 540, p. 19, avril 2013, session ordinaire 2012-2013.

Cette solution vous conduira à traiter l'affouage différemment des autres revenus en espèces de la section. Mais c'est l'état du droit positif résultant du nouveau code forestier et de la loi du 27 mai 2013 relative aux sections de commune. Au demeurant, ces différentes catégories de recettes sont individualisées dans les états spéciaux des sections de commune.

Au total, nous vous proposons donc de juger qu'en principe l'excédent de revenus en espèces d'une section ne peut être partagé entre ses membres mais que l'affouage constitue, par détermination de la loi, une exception à ce principe.

Si vous nous suivez, vous annulerez l'arrêt de la cour et il conviendra de lui renvoyer l'affaire afin qu'elle recherche si les revenus en espèces des sections de commune en litige provenaient et, si oui, dans quelle mesure, de la vente de coupe de bois soumis à l'affouage. Vous pourrez mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 500 euros respectivement à M. A... et à la commune de Vèze au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Et par ces motifs, nous concluons :

- à la non admission de l'intervention de la Fédération des ayants droit de sections de commune du Cantal,
- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon et au renvoi de l'affaire à cette cour,
- à ce que l'Etat verse respectivement à la commune de Vèze et à M. A... une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.