

N° 361906

M. K...

Ns° 361909 – 362018 – 362337

M. K... et autres

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 29 septembre 2014

Lecture du 20 octobre 2014

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Vous savez que 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. Selon l'article L. 2411-2 du CGCT, 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 c'est une commission syndicale élue et son président qui sont compétents. Si l'institution originale que constitue la section de commune est à l'origine d'autant de contentieux, c'est que son patrimoine, son patrimoine foncier notamment, peut être important et susciter des convoitises, du moins localement. En vertu de l'article L. 2411-10 du CGCT en effet, seuls les membres de la section ont la jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature et les revenus en espèce ne peuvent être employés que dans l'intérêt de ces membres¹.

Le CGCT prévoit plusieurs hypothèses de transfert des biens d'une section à sa commune de rattachement. L'une est régie par les dispositions de l'article L. 2411-11, qui sont au cœur des litiges à l'origine des quatre pourvois dont vous êtes saisi, étant précisé que leur rédaction applicable à ces litiges est celle antérieure à l'intervention de la loi (n° 2013-428) du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune – cette loi ne les a, au demeurant, que modifiées à la marge. Selon ces dispositions, dans leur rédaction alors applicable, le transfert est prononcé par le représentant de l'Etat dans le département sur demande conjointe du conseil municipal et de la commission syndicale ou, en l'absence de commission syndicale, sur demande conjointe du conseil municipal et de la moitié des électeurs de la section. Le préfet doit publier l'arrêté de transfert dans les deux mois suivant son édicton. Ces mêmes dispositions prévoient encore que les membres de la section peuvent, dans l'année qui suit la décision de transfert, demander une indemnité qui est alors due par la

¹ A l'exclusion de toute distribution directe de revenus en espèces, comme la loi le prévoit désormais expressément et comme vous l'avez récemment précisé, s'agissant de la période antérieure, en réservant seulement le cas des revenus de l'affouage (CE 17 mars 2014, Commune de Vèze, n° 353089, aux tables du Recueil).

commune et dont le montant doit tenir compte, notamment, des avantages reçus pendant les années précédant la décision de transfert.

Séneujols est une commune française de Haute-Loire, située dans le Velay, à une quinzaine de kilomètres au sud-ouest du Puy, qui compte un peu plus de 300 habitants. Comme de nombreuses communes de cette région elle comporte plusieurs sections de commune. Elle a entendu mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 2411-11 du CGCT afin de bénéficier du transfert de plusieurs parcelles appartenant à des sections qui lui sont rattachées. Comme souvent, la dénomination même de ces sections manque de précision et varie au fil des écritures des parties. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que sont en cause quatre parcelles appartenant à la section dite « des habitants de Séneujols » ou « section de Séneujols »² et une parcelle appartenant à la section dite « des habitants de Bonnefont » ou « section de Bonnefont »³. En l'absence de commissions syndicales, les électeurs des sections intéressées ont été invités à demander le transfert des biens en question. Et le préfet a pris trois arrêtés, les deux premiers en date du 19 novembre 2009, le troisième en date du 28 décembre 2009, prononçant le transfert des cinq parcelles en question.

Las, ces arrêtés ont été contestés par divers requérants. Nous ne vous parlerons plus, au stade de la cassation, que de deux d'entre eux : M. K... qui se présentait comme membre de la section de Séneujols ; M. B... qui se présentait comme membre, à la fois, de la section de Séneujols et de la section de Bonnefont. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a joint puis rejeté les requêtes dirigées contre les deux arrêtés du 9 novembre 2009, qui concernaient, respectivement, deux parcelles de la section de Séneujols et la parcelle de la section de Bonnefont. Il a également rejeté, par un second jugement rendu le même jour, les requêtes dirigées contre le troisième arrêté, celui du 28 décembre 2009, qui concernait les deux autres parcelles de la section de Séneujols. La cour administrative d'appel de Lyon, saisie à son tour, a statué elle aussi par deux arrêts distincts du même jour : dans l'arrêt n° 11LY00815, qui porte sur l'arrêté du 28 décembre 2009, elle a rejeté l'appel de M. K... ; dans l'arrêt n° 11LY00816, qui porte sur les arrêtés du 19 novembre 2009, elle a annulé l'arrêté prononçant le transfert à la commune de la parcelle de la section de Bonnefont et rejeté le surplus des conclusions des requêtes d'appel.

M. K..., sous le n° 361906, se pourvoit en cassation contre le premier arrêt, qui lui fait entièrement grief.

Il se pourvoit également en cassation, sous le n° 361909, contre le second arrêt, en tant seulement qu'il rejette ses conclusions. Contre ce second arrêt se pourvoient également la commune et le ministre de l'intérieur, en tant seulement que, par cet arrêt, la cour a annulé l'arrêté du 19 novembre 2009 prononçant le transfert d'un bien de la section de Bonnefont.

Les pourvois pointent plusieurs fragilités affectant ces arrêts, qui nous paraissent devoir conduire à leur cassation en totalité.

1. Commençons par examiner les pourvois de la commune et du ministre dans l'affaire concernant la section de Bonnefont.

² Parcelles cadastrées section A n° 79, 158, 419 et 420.

³ Parcelle cadastrée section C n° 80.

La cour, pour annuler l'arrêté du 19 novembre 2009 prononçant le transfert à la commune d'un bien de la section de Bonnefont, a fait droit aux conclusions présentées par M. B..., au motif qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les demandes de la moitié au moins des électeurs de la section avaient été transmises au préfet. Et, avant cela, elle a commencé par écarter une fin de non-recevoir soulevée par la commune. Cette fin de non-recevoir était tirée de ce que, M. B... figurant au nombre des électeurs de la section ayant demandé le transfert, il n'était pas recevable à contester la décision prise sur sa demande. La cour a reproduit fidèlement la teneur de cette argumentation. Mais pour l'écarter, elle s'est contentée de répondre que l'intéressé était, à la date d'introduction de sa requête, à la fois « électeur et ayant-droit » de la section de commune de Bonnefont et « qu'ainsi il avait intérêt à agir ». La commune soutient dans son pourvoi que cette réponse est insuffisante et entachée d'erreur de droit. Il nous semble que ces moyens sont fondés – à tout le moins le premier.

Votre jurisprudence sur l'intérêt pour agir, pour libérale qu'elle soit, n'admet pas, en principe, qu'un requérant conteste une décision qu'il a sollicitée et obtenue (voyez, à propos d'une autorisation de démolir un immeuble, CE 28 avril 1986, Mme A...-L..., n° 74517, inédite au Recueil ; à propos d'une décision plaçant un fonctionnaire en disponibilité, ce qu'il demandait à titre subsidiaire, CE 11 octobre 1995, M. B... C..., n° 149554, aux tables du Recueil p. 956 ; pour une décision de mutation d'un fonctionnaire dans l'un des postes qu'il sollicitait, CE 18 octobre 2002, M. D..., n° 231771, aux tables du Recueil pp. 803-843 ; et pour une illustration récente en matière de changement de nom, dans une hypothèse où l'intéressé avait été autorisé à porter l'un des deux noms indiqués dans sa demande, CE 8 mars 2012, M. B..., n° 350259, aux tables du Recueil).

A ce principe votre jurisprudence ménage une exception : celle des décisions qui sont particulièrement lourdes de conséquences pour le requérant et dont on ne peut pas dire, même si elles sont intervenues à sa demande, qu'elles lui sont favorables⁴. Cette exception a surtout connu des illustrations dans le contentieux de la fonction publique à propos des mesures, prises à la demande de l'agent, qui mettent fin au lien avec le service. Même si c'est l'agent lui-même qui, à l'origine, a sollicité une telle mesure, vous admettez de longue date son intérêt pour en demander l'annulation, compte tenu de la gravité de ses effets⁵ – et notez que, dans ce contentieux, vous acceptez d'examiner tous les moyens qu'il soulève (CE 18 octobre 2002, M. D..., n° 225797, inédite au Recueil ; CE section, 27 avril 2011, M. J..., n° 335370, au Recueil ; et tout récemment CE 28 mai 2014, M. S..., n° 366009, inédite au Recueil). On retrouve aussi cette veine jurisprudentielle dans le contentieux plus spécifique des décrets par lesquels le Premier ministre peut, sur la demande d'un citoyen français, le libérer de ses liens d'allégeance avec la France, c'est-à-dire lui retirer la nationalité française : classiquement, un tel décret ne peut en principe être attaqué par l'intéressé par la voie du recours en excès de pouvoir ; toutefois, « eu égard à l'importance de la décision en cause », le juge ne prononce cette irrecevabilité qu'après avoir vérifié l'existence de la demande et l'absence de vice de consentement affectant cette dernière (CE 26 avril 2006,

⁴ Nous empruntons ici les termes utilisés par Emmanuelle Prada-Bordenave dans ses conclusions sur CE 26 avril 2006, M. M..., n° 278730, au Recueil.

⁵ CE section, 16 juin 1939, Sieur Clerget, n° 59582, au Recueil p. 408 ; CE 24 octobre 1962, Sieur M..., n° 53604, au Recueil p. 563 ; CE 22 mai 1968, Ministre de l'éducation nationale c/ Dlle K..., n° 73483, aux tables du Recueil p. 991 ; CE 5 novembre 1971, Commune de Billère, n° 82307, au Recueil p. 667 ; CE 3e sous-section jugeant seule, 22 juin 1994, Commune de Lançon-de-Provence, n° 124183 et 125046, aux tables du Recueil p. 806.

M. M..., n° 278730, au Recueil ; jurisprudence dont vous faites depuis régulièrement application⁶). Vous relèverez que si l'exception au principe d'irrecevabilité est la même, son économie est sensiblement différente : en matière de fonction publique, les conclusions de l'agent dirigées contre une décision mettant fin au lien avec le service sont recevables, même si cette décision a été prise sur sa demande ; en revanche, dans le contentieux des décrets libérant un citoyen de ses liens avec la France, le juge ne déroge à l'irrecevabilité de principe que si le décret contesté a été pris en l'absence de demande de l'intéressé ou si cette demande est entachée d'un vice de consentement. Cette différence s'explique : alors que le fonctionnaire est placé dans une situation légale et réglementaire, ce qui peut justifier d'admettre tous les moyens de légalité qu'il est susceptible de soulever à l'encontre de la mesure attaquée, vous avez semble-t-il considéré que le droit de la nationalité impliquait une stabilité qui se serait mal accommodée d'une solution aussi libérale⁷.

La simple évocation de l'état de votre jurisprudence suffit à se convaincre de l'insuffisance de motivation de l'arrêt attaqué. La fin de non-recevoir de la commune requérait que la cour prît position sur le point de savoir si M. B... pouvait demander l'annulation d'une décision dont il avait demandé qu'elle intervînt. La cour, en se bornant à répondre qu'il était électeur et membre de la section de commune concernée par le transfert, nous paraît avoir esquivé le débat. Vous-même adoptez parfois, il est vrai, des rédactions tout aussi abruptes pour écarter des fins de non-recevoir du même ordre (voyez par exemple la décision du 27 avril 2011 précitée). Mais à notre avis ce n'est pas un modèle et, quoiqu'il en soit, les juges du fond se doivent d'exposer les grandes lignes des raisonnements qu'ils adoptent pour répondre aux moyens qui leur sont soumis, afin de vous mettre à même d'exercer votre contrôle de juge de cassation. La cour, en l'occurrence, s'en est abstenue.

Vous ne pourriez, selon nous, écarter le moyen d'insuffisance de motivation qu'en jugeant qu'un électeur d'une section de commune a toujours intérêt à contester la décision par laquelle il est procédé au transfert d'un de ses biens, sur le fondement de l'article L. 2411-11 du CGCT, alors même qu'il a demandé ce transfert – et c'est peut-être, implicitement, le raisonnement tenu par la cour. Mais cela ne nous paraît pas possible : à notre avis, les effets de la décision de transfert sur la situation individuelle d'un membre de la section ne sont jamais d'une gravité telle qu'ils justifieraient de s'inscrire dans la dérogation ménagée par votre jurisprudence au principe selon lequel un requérant n'est pas recevable à contester une mesure prise sur sa demande. Sans être anodins, les effets de ce transfert à l'égard d'un membre de la section doivent être relativisés à trois titres :

- d'abord parce qu'un membre d'une section de commune n'est titulaire que d'un droit de jouissance des biens de la section, droit qui de surcroît s'exerce non pas individuellement mais collectivement ;

- ensuite parce que, tout en perdant la jouissance de ce bien au travers de la collectivité que constitue la section, il la retrouve, de manière un peu plus « diluée » certes, au travers d'une collectivité plus large, la commune ;

⁶ CE 14 février 2007, M. I..., n° 284985, inédite au Recueil ; voir aussi différentes affaires jugées par votre 2^e sous-section et restées inédites au Recueil : 30 décembre 2009, n° 325592 ; 15 septembre 2011, n° 344325 ; 27 février 2012, n° 352585.

⁷ Voir également sur ce point les conclusions d'Emmanuelle Prada-Bordenave sur la décision du 26 avril 2006, précitée.

- enfin et surtout parce que les dispositions de l'article L. 2411-11 du CGCT prévoient, nous le disions, un mécanisme d'indemnisation dont les membres de la section peuvent demander le bénéfice pendant l'année qui suit le transfert.

Ceci dit, eu égard aux effets du transfert, l'intérêt pour agir d'un électeur qui figurerait au nombre de ceux ayant demandé ce transfert ne s'écarte pas d'un revers de main. Par conséquent, il nous semble que vous pourriez adopter une solution de moyen terme directement inspirée de votre jurisprudence sur les décrets libérant des ressortissants français, sur leur demande, des liens d'allégeance qui les unissent à la France. Ce contentieux est certes très éloigné, par son objet, de celui qui nous occupe aujourd'hui. Mais ils présentent un trait commun : de même qu'il est fondamental de vérifier que celui à qui l'on retire la nationalité française l'a demandé de manière libre et éclairée, de même il est nécessaire, dans la procédure prévue par l'article L. 2411-11 du CGCT, que la moitié au moins des électeurs de la section aient demandé, en pleine connaissance de cause, le transfert. Nous vous proposons donc de juger qu'un électeur d'une section de commune qui a demandé, en application de l'article L. 2411-11, le transfert à la commune d'un bien de cette section ne peut en principe attaquer, par la voie du recours en excès de pouvoir, la décision prononçant ce transfert. Ainsi il appartient normalement au juge de l'excès de pouvoir de prononcer l'irrecevabilité d'un tel recours. Mais nous croyons que, si le requérant soutient, soit qu'il n'a jamais demandé le transfert, soit que sa demande est affectée d'un vice de consentement, le juge ne peut opposer cette irrecevabilité qu'après avoir vérifié l'existence de la demande de transfert et l'absence de vice de consentement affectant cette dernière.

Vous en déduirez qu'en écartant la fin de non-recevoir soulevée par la commune au seul motif que M. B... était électeur et membre de la section de commune, la cour a insuffisamment motivé son arrêt et que cette insuffisance de motivation révèle une erreur de droit. Vous annulerez l'arrêt attaqué, en conséquence, en tant qu'il annule l'arrêté du 9 novembre 2009 prononçant le transfert d'un bien de la section de commune de Bonnefont.

Cette annulation partielle de l'arrêt sur le pourvoi de la commune rendra sans objet le pourvoi du ministre, qui ne soulevait pas le même moyen.

2. Voyons maintenant le pourvoi que M. K... a introduit contre l'autre partie de ce même arrêt, par laquelle la cour a rejeté les conclusions dirigées contre le second arrêté du 9 novembre 2009.

Comme nous l'indiquions au début de ces conclusions, pour procéder au transfert d'un bien d'une section à la commune sur le fondement de l'article L. 2411-11 du CGCT, le préfet doit s'assurer, en l'absence de commission syndicale, qu'une demande en ce sens émane conjointement du conseil municipal et de la moitié des électeurs de la section. La définition du corps électoral de la section est donnée par les dispositions de l'article L. 2411-3. Dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, elles prévoient que « sont électeurs, lorsqu'ils sont inscrits sur les listes électorales de la commune, les habitants ayant un domicile réel et fixe sur le territoire de la section et les propriétaires de biens fonciers sis sur le territoire de la section ».

Devant la cour, M. K... multipliait moyens et arguties, dont certains fort imprécis. Il faisait valoir, notamment, que le préfet avait procédé au décompte des demandes émanant des

électeurs de la section au seul vu d'une liste d'électeurs transmise par la commune. Il soutenait qu'il n'appartenait pas à la commune d'arrêter la liste des électeurs de la section ni au conseil municipal de définir les limites du territoire de la section et qu'en l'occurrence, la liste transmise au préfet était incomplète, la commune ayant omis de prendre en compte les personnes inscrites sur les listes électorales et qui, sans être domiciliées sur le territoire de la section, y étaient propriétaires d'un bien immobilier.

La cour, malheureusement, nous paraît avoir répondu d'une manière excessivement approximative à ces différentes critiques. Elle a jugé que la liste des électeurs de la section avait été « arrêtée par le maire », que cette liste « pouvait valablement être établie » par ce dernier et, un peu plus loin dans son arrêt, « qu'en l'absence de commission syndicale, le conseil municipal (...) était compétent (...) pour définir par délibération les limites de la section de commune ». Ce faisant, elle n'a pas répondu à l'argumentation selon laquelle certains propriétaires de biens sis sur le territoire de la section auraient été omis de la liste des électeurs. Et surtout, elle nous semble avoir entaché sa décision de plusieurs erreurs de droit.

La première concerne la portée de la liste des électeurs de la section de commune. Vous avez récemment apporté des précisions à cet égard, dans un contexte un peu différent, celui de l'élection de la commission syndicale. Vous avez jugé qu'en vue de cette élection, s'il appartient au préfet de publier la liste des électeurs de la section, la qualité d'électeur ne dépend que des seules conditions fixées par l'article L. 2411-3 du CGCT (CE 23 janvier 2013, Elections de la commission syndicale de la section de Tournoux, commune de Saint-Paul-sur-Ubaye, n° 361809, aux tables du Recueil⁸). Autrement dit, vous n'avez donné à la liste des électeurs établie par le préfet qu'un caractère purement récognitif. Ici il s'agit, non de procéder à l'élection de la commission syndicale d'une section mais de vérifier qu'au moins la moitié de ses électeurs demandent le transfert d'un de ses biens. Et l'on peut relever qu'en application des dispositions de l'article D. 2411-4 du CGCT, le préfet, saisi de cette demande collective des électeurs de la section, doit en informer le maire de la commune, « qui [lui] transmet dans le mois (...) la liste des électeurs de la section concernée ». Mais nous ne voyons aucune raison de donner, dans ce contexte, une portée différente à la liste des électeurs de la section : il s'agit seulement d'un document indicatif transmis par le maire afin de faciliter la tâche du préfet. Or la cour s'est manifestement méprise sur cette portée puisqu'on déduit des motifs de son arrêt, même s'ils sont un peu cursifs, qu'elle a regardé la liste « arrêtée » par le maire comme un document de référence, au seul vu duquel le préfet pouvait tenir pour exclue ou pour établie la qualité d'électeur de la section de commune.

La seconde erreur de droit – qui rejoint d'une certaine manière la première – entache les motifs par lesquels la cour a jugé que le conseil municipal était compétent pour définir les limites de la section de commune, en l'absence de commission syndicale. Il est bien clair en effet que les pouvoirs de gestion du conseil municipal – comme ceux de la commission syndicale d'ailleurs – ne s'étendent pas jusque-là. Aucun de ces organes n'est compétent pour définir ce qui fait l'identité même de la section de commune, c'est-à-dire pour déterminer la collectivité des habitants, identifiée par un territoire, qui détient des biens ou des droits propres distincts de ceux de la commune. Vous jugez au contraire qu'en cas de contestation, et en l'absence d'acte constitutif de la section, le juge doit chercher à documenter les usages établis révélant quelles sont ses limites et se prononce au vu des résultats de l'instruction

⁸ Plus anciennement : CE 23 mars 1903, Election de commission syndicale à Saint-Paul-en-Jarrêt, n° 10830, au Recueil p. 261 ; CE 16 novembre 1928, Elections syndicales de Morgat, n° 5428, p. 1180.

(CE 6 février 1918, Commune de Saint-Eloy-les-Mines, n° 47639, au Recueil p. 98 ; CE 20 juillet 1927, Sieurs Maury et Moreau, n° 84108, au Recueil p. 807 ; CE 9 juillet 1931, Sieur Gendre, n° 6146, au Recueil p. 752). Comme pour la liste des électeurs de la section, une délibération du conseil municipal portant sur ses limites territoriales ne pourrait avoir qu'un caractère purement récognitif. Nous ne vous suggérons pas, cependant, de retenir le moyen d'erreur de droit que M. K... formule sur ce point, dans la mesure où la contestation qu'il soulevait devant les juges du fond nous paraît tout à fait artificielle⁹.

Nous vous proposons plutôt d'accueillir le moyen tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le maire était compétent pour « arrêter » la liste des électeurs de la section de commune.

3. Le sort du pourvoi introduit par M. K... à l'encontre de l'autre arrêt de la cour se déduira de ce qui précède. Les motifs de l'arrêt attaqué sont similaires et les moyens de cassation soulevés par M. K... aussi. Vous censurerez également l'erreur de droit commise par la cour en jugeant que le maire avait pu compétemment arrêter la liste des électeurs de la section de commune.

Dans les circonstances particulières de l'espèce nous vous proposons de rejeter l'ensemble des conclusions présentées par les différentes parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation des deux arrêts attaqués ;
- au renvoi des affaires devant la cour administrative d'appel ;
- à ce que vous prononciez un non-lieu à statuer sur le pourvoi du ministre de l'intérieur ;
- et au rejet de l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

⁹ La délibération du conseil municipal du 23 septembre 2004 en question figure au dossier et si elle prétend, un peu maladroitement, « fixer » les limites des deux sections de communes, on trouve également au dossier plusieurs attestations selon lesquelles ces limites sont conformes aux usages observés de longue date dans la commune.