

## **Les sections de commune dans les villages : une démocratie séculaire à préserver**

**Alexandre Riquier**

Entretien réalisé par Olivier Chavanon et Jean-François Joye.

*Alexandre Riquier, avocat spécialisé dans les droits des communs fonciers, discute des contentieux autour des communaux et sectionaux. Il propose des pistes pour aider les ayants droit à gérer cette ressource locale de façon plus démocratique.*

**Comment en êtes-vous venu à travailler sur les communs fonciers, et plus précisément à défendre les sections de commune – ces parties d’une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune<sup>1</sup> – et leurs membres, dans le cadre de votre activité d’avocat ?**

Avocat en droit public, j’aborde le sujet par l’entrée juridique et non pas politique, à travers le conseil et le contentieux quand des personnes souhaitent contester les décisions prises par les préfets ou les communes. Mon expérience résulte aussi des rencontres que j’ai pu faire au cours de ma carrière.

Quand j’étais étudiant, j’ai fait un stage au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, qui traite un certain nombre de contentieux liés aux sections. Je me souviens bien d’ailleurs du premier ouvrage qu’on m’y avait montré : un dossier de la revue *La Vie communale*. On m’avait dit qu’on l’utilisait tous les jours ici ! J’ai ainsi été sensibilisé à la question des sectionaux à travers les dossiers que j’avais à traiter en qualité de stagiaire.

Mais je pense que la réponse est plus profonde que ça. Je suis Auvergnat, dans un département, dans une région – ancienne région – dans laquelle il y a énormément de sections de commune. C’est très vif, c’est même une actualité permanente. Le droit des sections de commune a un intérêt quotidien pour beaucoup de gens, qui s’en saisissent. Dans ce cadre, j’ai rencontré l’association Force de défense des ayants droit et des sections de commune (AFASC) et en particulier sa présidente, Marie-Hélène Legrand, avec laquelle je me suis bien entendu sur les grands principes. J’en suis devenu le conseil. Elle nous a confié des dossiers, ceux d’ayants droit qui rencontraient des difficultés pour faire respecter leurs droits, mais aussi des maires de petites communes qui avaient du mal à exercer correctement le droit des sections. J’ai pu à ce titre intervenir dans des réunions publiques où il y a souvent beaucoup de monde, montrant l’intérêt pour les sections de commune. De cette expérience est née une expertise que je mets

---

<sup>1</sup> Article L. 2411-1 du CGCT : « Constitue une section de commune toute partie d’une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. La section de commune est une personne morale de droit public. Sont membres de la section de commune les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire. II.— Aucune section de commune ne peut être constituée à compter de la promulgation de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune. »

au service des personnes qui rencontrent des difficultés avec le droit des sections, depuis presque quinze ans.

**Pouvez-vous nous donner un exemple d'affaire ou de situation où l'existence d'une section de commune a eu un impact concret sur la vie locale ?**

Oui, j'ai beaucoup d'exemples. Je peux peut-être en citer trois.

Le premier qui me vient à l'esprit, peut-être moins d'actualité aujourd'hui, concerne les coupes de bois d'affouage. Il y a une douzaine d'années, j'ai été saisi par un maire qui voulait distribuer en espèces les revenus des coupes, comme le permet la réglementation sur les forêts sectionales. Il a rencontré de grosses difficultés, notamment avec les réticences du préfet et de l'Office national des forêts (ONF). Le sujet intéressait tous les membres de la commune de ce secteur rural, pour qui les sommes perçues amélioreraient le quotidien. L'affaire est allée jusqu'au Conseil d'État, lequel a précisé les conditions juridiques d'une distribution légale des revenus en espèce<sup>2</sup>.

Deuxième exemple, au Pays basque, il y a une dizaine d'années. Des habitants membres d'une section de commune extrêmement attachés à une petite chapelle située sur le territoire de la section ont fait face à une décision de transfert de la section sur laquelle se trouvait cette chapelle ainsi que des parcelles de terre destinées à fournir l'argent nécessaire à son entretien. Il ne s'agissait pas cette fois d'un intérêt financier mais d'un attachement fort au patrimoine. Ils se sont battus devant le tribunal administratif. Ils ont gagné, le transfert a été annulé et le préfet n'a pas fait appel. Depuis, ils se sont soudés encore plus autour de leur patrimoine et de cette chapelle, devenue un symbole de la section et de la vie du territoire.

Troisième exemple : quand des agriculteurs souhaitent s'installer sur un territoire de section, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit un ordre de priorité sur les parcelles. Ils bénéficient d'un droit de priorité s'ils remplissent certaines conditions, notamment s'ils ont leur domicile réel et fixe sur le territoire de la section. Ce droit leur permet de s'installer et de mettre en place une activité agricole. Et ça, c'est quelque chose de très concret et de quotidien dans la vie des sections.

**D'après votre expérience, quels sont aujourd'hui les principaux obstacles juridiques ou institutionnels auxquels se heurtent les sections de commune pour faire reconnaître leurs droits ou défendre leur autonomie ?**

Est-ce que le droit des sections de commune pose un problème ? Je ne le crois pas. Dans le CGCT, il y a vingt-deux articles législatifs sur les sections. Tous ne servent pas au quotidien, certains peuvent prêter à interprétation, comme pour d'autres dispositions de ce code applicables aux diverses collectivités. Mais je ne crois pas que ce soit l'obstacle principal. Selon moi, il y en a deux autres à surmonter pour comprendre les sections.

Tout d'abord, le manque de formation des élus ruraux. Ils ne maîtrisent parfois pas assez la matière, alors que les textes ne sont pas si compliqués et qu'il y a un vrai recul sur leur application. Mais on peut les comprendre, ils ont déjà tant de choses à gérer ! Quand on leur dit : « en plus vous devez vous occuper des sections », ils n'ont pas forcément envie de se plonger dans le sujet. Je crois que le vrai problème est là, une méconnaissance du droit des sections à mettre en regard d'une surcharge de sujets à traiter pour ces élus très souvent engagés.

---

<sup>2</sup> Conseil d'État, 2 mai 2018, n° 392498, *Préfet Haute-Loire c/ Cne Chanaleille*.

Ensuite, il y a ce que j'appelle le « mouvement général » qu'imprime la loi. En particulier, la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013, dite de modernisation des sections énonce qu'aucune section ne peut plus être constituée. Le message, relayé par les préfets, c'est qu'il faut faire disparaître le maximum de sections pour alléger le travail des maires. Évidemment, quand on transmet ce genre d'idées, les élus n'ont pas envie de s'intéresser au sujet, ils le mettent de côté, parfois même avec l'aval des préfetures. Ce mouvement laisse penser que les sections finiront par disparaître. Il nuit beaucoup à l'effectivité des droits.

### **Au-delà de porter un discours plus positif et enthousiaste sur les sections et leur potentiel d'animation rurale, faut-il utiliser des leviers législatifs ?**

Qu'est-ce qu'on peut faire ? Comme je l'ai dit, le droit n'est pas l'obstacle principal. C'est une question de compréhension et de maniement du droit. Avant d'aller chercher de nouvelles lois, la première chose à faire, ce serait de former les élus. Comme ils ont déjà accès à des formations, on pourrait imaginer des modules spécifiques sur le droit des sections, notamment pour les maires ruraux, peut-être à travers l'action de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). Ensuite, il faudrait que les préfets effectuent un travail de pédagogie, à travers les circulaires administratives. Sur le plan national, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) pourrait publier des fiches simples, vulgarisées, pour montrer qu'un maire a cette responsabilité particulière – surtout quand il n'y a pas de commission syndicale – de gérer la section avec son conseil municipal. Et que ce n'est pas si compliqué, que ça évite même des contentieux et peut devenir un levier de développement pour la commune ou certaines parties du territoire.

Maintenant, quant à ce qu'il faudrait modifier dans le corpus législatif actuel, je dirais trois choses.

En premier lieu, supprimer la disposition issue de la loi de 2013 qui interdit la création de nouvelles sections (aujourd'hui article L. 2411-1 II). Parce que c'est un très mauvais signal. C'est à supprimer, pour envoyer un tout autre message, à savoir que ce n'est pas une collectivité désuète mais qu'elle est pleine d'espoir, en particulier dans la période que nous vivons aujourd'hui.

On peut ensuite supprimer les règlements d'attribution des terres agricoles, car je ne vois pas précisément à quoi ils servent. Ils sont lourds à mettre en place et peu utiles en pratique. C'est du travail rédactionnel supplémentaire pour les communes, déjà submergées d'obligations. Et leur contenu n'est pas toujours légal, car on crée parfois des conditions de priorité non prévues par la loi ou des dispositions destinées de manière détournée à écarter les agriculteurs membres des sections de l'accès aux terres en fixant des conditions très locales, rompant parfois l'égalité entre agriculteurs. L'article L. 2411-10 du CGCT se suffit à lui-même.

Enfin, il faudrait encadrer plus strictement les transferts des biens de section pour éviter des abus. Tout d'abord, lorsque des transferts de biens de section sont opérés pour que la commune puisse mettre en œuvre un objectif d'intérêt général (CGCT, art. L. 2411-12-2), je trouve que c'est contre-productif, car la section de commune peut porter elle-même des opérations d'intérêt général. Peut-être faudrait-il faire figurer dans le texte que la commune ne peut enclencher la procédure que si l'on prouve que la section n'est pas en mesure de mettre en œuvre cet objectif d'intérêt général. Ce qui n'est pas le cas pour l'instant. Il faut aussi revoir le cas de transfert lorsque depuis plus de trois années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal, et non pas sectionnel, ou n'ont pas pu être recouverts (CGCT, art. L. 2411-12-1). C'est quelque chose qui est très difficile à accepter. Car, qui gère la plupart du temps le budget de la section de commune, que ce soit à travers un état annexe ou un budget annexe ? C'est la

commune... Or, elle dispose de toute une série de moyens pour rendre la section insolvable, ce qui lui permet très facilement ensuite de solliciter auprès du préfet le transfert des biens de la section à son profit et donc de la supprimer. Il faut noter que le juge administratif a eu une action très positive sur le sujet, car il vérifie en plus qu'il existe un dysfonctionnement administratif et financier de la section de commune, preuve qui n'est pas facile à apporter pour les maires<sup>3</sup>.

### **Observez-vous une évolution du contentieux relatif aux sections de commune ?**

Je ne pense pas qu'on soit face à un contentieux de masse, loin de là. On est très loin du contentieux de l'urbanisme, de la commande publique. On le retrouve il est vrai sur certains territoires et devant certains tribunaux, à Clermont-Ferrand, un peu à Lyon, un peu à Nîmes. Le Conseil d'État se prononce d'ailleurs assez peu sur ces questions. Donc non, ce sujet n'encombre pas les juridictions.

Il n'y a pas eu, me semble-t-il, d'évolution du nombre de contentieux devant le juge administratif. Le droit est mieux compris. Certains sujets sont derrière nous, comme l'affouage, qui a donné lieu à de fortes batailles juridictionnelles il y a quelques années. En ce domaine on a désormais une visibilité. Je trouve aussi que le juge administratif est le bon juge pour traiter de ces questions. Il a une approche pragmatique, par exemple sur le sujet des transferts. Certes, il obéit à un cadre juridique, et on peut ne pas être d'accord avec ses décisions, mais le droit découle de la loi dans sa version de 2013. Par exemple, on l'a dit, pour les transferts lorsque les impôts ont été payés sur le budget communal, le fait qu'il ait introduit la notion de dysfonctionnement administratif et financier de la section est une garantie supplémentaire pour les membres des sections et pour les sections.

Les dossiers que je vois aujourd'hui concernent souvent l'attribution de parcelles de biens de section aux agriculteurs. Par exemple, face à un membre prioritaire qui formule une nouvelle demande d'attribution, la commune a des réticences à retirer une parcelle à quelqu'un qui l'exploite depuis des années alors qu'elle doit le faire, car un nouvel ayant droit remplit les conditions et réclame également l'obtention d'une parcelle. Ça donne lieu à des tensions, à des recours, tout comme le contentieux des transferts.

Ce que je regrette, c'est l'action des préfets, qui viennent transférer les biens de section. Certains transferts de biens de section sont faits en toute illégalité, simplement parce qu'il n'y a personne pour contester, faute de membres dans la section et donc de requérant possible. C'est problématique.

### **Le citoyen ayant droit n'est pas toujours armé pour défendre les sections parce qu'il y a une technicité ou que des connaissances se sont perdues. Que nous apprend ce contentieux du rapport que les citoyens entretiennent aujourd'hui avec la démocratie ?**

D'abord, l'information donnée au citoyen n'est pas suffisante. Des actions comme celles de l'AFASC ou de la Chaire Valcom (Valoriser les communs fonciers) permettent au citoyen de s'informer, d'être accompagné, voire d'être mis en contact avec un avocat pour défendre ses droits. Aujourd'hui, quand une section de commune est menacée de transfert, jamais il n'est prévu un droit à l'information quant à ce que vous pourriez perdre si on la supprime. L'information n'est pas cadrée et n'émane que de la personne qui a intérêt au transfert, la commune en général. Celle-ci indique aux membres des sections quand ils doivent être consultés, ce qu'ils pourront avoir si on la laisse transférer les biens de la section. Or, jamais on

---

<sup>3</sup> CAA de Lyon, 7 déc. 2023, 22LY01676, Inédit au recueil Lebon.

ne leur dit clairement ce qu'ils vont perdre pour toujours, que cette information vienne de la commune ou du préfet : la disparition de la section, la perte des revenus de la section, la perte des droits d'usage traditionnels, du droit de priorité et bien plus encore, par exemple le droit de gérer eux-mêmes les biens dont ils ont la jouissance. Je trouve ça très grave. Comme ce droit n'est pas cadré par les textes, il est difficile de le soulever devant le juge, même si je m'emploie à le soulever. Ajouter cela dans les textes serait très utile.

Cela m'amène à une réflexion plus large : les citoyens ont de plus en plus le besoin et l'envie de participer aux décisions qui les concernent directement. On ne peut aussi que constater que la section est la collectivité la plus proche des citoyens membres de la section, du moins en milieu rural. La section est plus proche d'eux encore que la commune, plus concrète que cette dernière. Et si en plus une commission syndicale gère la section de commune, ça ne coûte rien, car ses membres sont bénévoles, y compris le président, et ça permet aux habitants de s'exprimer directement. C'est un engagement gratuit. C'est un outil de démocratie locale, de proximité. Ils peuvent agir et prendre des décisions qui ont un impact sur leur quotidien. Il est ainsi paradoxal de dire qu'on a besoin de démocratie locale tout en supprimant le premier échelon de cette démocratie dans le monde rural où il existe. Cela me surprend. Des sénateurs veulent supprimer les sections, des préfets aussi, alors qu'elles sont une boîte à outils adéquate pour permettre au monde rural de s'exprimer sur une multitude de sujets et de prendre des décisions à l'échelle de son territoire.

Et puis il y a l'histoire. La section de commune, c'est la collectivité la plus ancienne ! Elle existe depuis des temps immémoriaux. Elle a survécu à toutes les crises, à tous les régimes. Les communes, les départements, les régions, sont beaucoup plus récents. Aujourd'hui, alors que la section de commune a traversé le temps, il faudrait la supprimer, alors même qu'on a précisément besoin d'elle ?

**Alexandre Riquier** est avocat au barreau de Paris associé au cabinet LexCase.

**Pour citer cet article :**

Alexandre Riquier, « Les sections de commune dans les villages : une démocratie séculaire à préserver », *Métropolitiques*, 29 mai 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/Les-sections-de-commune-dans-les-villages-une-democratie-seculaire-a-preserver.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2299>.