métropolitiques

Les communaux : histoire d'une redécouverte

Jacques Chevallier

L'incongruité des communaux dans l'histoire juridique n'est pas nouvelle. Cette forme d'organisation sociale précède et transcende la stricte distinction public/privé, ce qui la rend étonnamment moderne.

Le destin des communaux apparaît paradoxal à bien des égards. Héritiers d'une histoire ancienne remontant au Moyen Âge, ils ont survécu à tous les changements du contexte social et politique. Si bien que cette institution singulière a été longtemps perçue comme une survivance : elle contrastait avec les modes de gestion du social résultant du processus de construction étatique. Or, par un étonnant retournement, les communaux se présentent désormais, en relation avec la promotion de la figure du commun, sinon comme un modèle à suivre, du moins comme une institution exemplaire, illustrant l'inflexion des procédés de régulation et des formes de gouvernance des activités sociales dans la France contemporaine.

Une institution anachronique ?

Le système de propriété partagée appliqué pour l'utilisation des terres (forêts, landes, prés, pâturages, etc.) dans nombre de zones rurales était aux antipodes des principes régissant en France la gestion du territoire depuis la Révolution. La logique territoriale inhérente à la construction de l'État moderne s'est traduite par un quadrillage de l'espace géographique en circonscriptions administratives investies d'un pouvoir de régulation (Chevallier 2017), excluant l'idée d'autorégulation des espaces locaux par les habitants eux-mêmes.

L'existence des communaux remettait en cause cette emprise de l'État sur le territoire : la ligne de démarcation entre public et privé était transgressée par la possibilité donnée aux habitants de prendre en main l'exploitation d'une ressource d'intérêt commun. La stricte uniformité présidant au découpage des circonscriptions administratives, au nom du principe d'unité de l'État, était bafouée par le recours à des aménagements épousant la diversité des contextes locaux. Quant au pouvoir accordé aux habitants sur les conditions d'utilisation des ressources collectives, il faisait écran à l'application des grands principes juridiques applicables aux services publics et contrastait avec le statut de dépendance dans lequel on avait l'habitude de confiner leurs usagers.

En raison de ces particularismes par rapport au régime applicable à la sphère publique, les communaux évoquaient des formes d'économie sociale qui, rompant avec le refus des corps intermédiaires affirmé à la Révolution, s'étaient développées au cours du XIX^e^ siècle. Avec les coopératives, un autre mode de gestion des ressources, passant par la participation de tous à la marche de l'entreprise et l'égale répartition des bénéfices tirés de l'activité, avait été inauguré[1] : incompatible avec la recherche du profit, la finalité poursuivie impliquait une gestion

[1] Si la première coopérative naît en 1834, il faudra attendre la loi du 10 septembre 1847 pour que soit promulgué un véritable statut des coopératives.

démocratique. Néanmoins, construits autour de l'usage d'une ressource partagée, les communaux différaient de l'univers coopératif par la finalité qui leur était assignée et leurs modalités de gestion. Leur insertion dans les découpages administratifs, via le statut de « section de commune », témoignait de l'existence d'un lien constitutif avec le public, incompatible avec l'idée de « troisième voie ». Suscitant en France[2] la méfiance des pouvoirs publics, la survie de cette formule hybride ne relevait pas de l'évidence. Le souci de simplification et de rationalisation administrative poussait à la suppression d'une institution, produit d'un lointain héritage du passé et considérée comme obsolète. Bien qu'ayant « façonné la ruralité depuis le Moyen Âge » (Joye 2024), les communaux étaient perçus comme une survivance anachronique promise à disparaître. Alors qu'elle prétendait moderniser le régime des sections de commune, la loi du 27 mai 2013 s'inscrit dans la perspective d'un dépérissement progressif : interdisant la constitution de nouvelles sections, durcissant les conditions de création des commissions syndicales chargées de les administrer et facilitant le transfert des biens à la commune, elle constitue un véritable carcan de nature à entraver leur développement. Entérinant la qualification de personne morale de droit public héritée de la jurisprudence, elle réduit encore la singularité de l'institution en confirmant son insertion pleine et entière dans les replis de l'organisation administrative et sa soumission au régime de service public. Les communaux sont cependant parvenus à perdurer, au prix d'une érosion certaine[3]. Ce processus délétère a été stoppé par la montée en puissance de la logique du commun, qui a permis de leur donner un lustre nouveau.

Une institution conçue comme exemplaire

L'essor de cette problématique conduit à voir les communaux sous un éclairage différent : redécouverts et relégitimés, les communs fonciers préfigurent un mouvement appelé à connaître de nouveaux développements. La promotion du commun s'inscrit dans la perspective, héritée du début du XX^{e} siècle, de l'économie sociale : à savoir l'idée qu'il existe une troisième voie entre public et privé, État et marché. Dans cet espace social intermédiaire pourrait être transférée la gestion d'activités d'« intérêt collectif » : elle implique que les acteurs sociaux soient capables de se doter de finalités communes et de construire une action collective sans passer par la médiation étatique. On retrouve le thème du « tiers secteur », conçu dans les années 1960 comme un lieu privilégié de créativité, d'expérimentation et de démocratie. L'État est invité à se recentrer sur le « cœur de ses missions », en se déchargeant de la gestion d'activités pouvant être prises en charge par des communs, faisant par-là l'objet d'une exploitation et d'un usage collectifs. Les communs apparaissent comme variante d'une économie sociale désormais conçue de manière extensive sous la forme d'une « économie sociale et solidaire » (ESS), comportant de nouvelles facettes (Chevallier 2025).

La problématique du commun tend non seulement à redéfinir le périmètre étatique, mais encore à réévaluer la conception de la gestion publique. Elle conduit à réaffirmer et à approfondir la logique inhérente au service public : les services publics étant mis en place pour satisfaire des besoins collectifs, leurs usagers ont face à eux des droits. Ils ont même vocation à être associés à leur gestion, voire à la prendre en charge. L'accent récent sur les formes de « gouvernance collaborative » ou de « management inclusif », qui en constituent le prolongement et tendent à être la règle en Allemagne, en Italie ou au Royaume-Uni (Perroud

[2] En Italie, au contraire, les aménagements fonciers collectifs ont été explicitement reconnus par le droit positif : après la décision 46/1995 de la Cour constitutionnelle, loi du 20 novembre 2017 (Grossi 2021, p. 55-62).

[3] « Chassées par l'État, effacées par le code civil », les communautés « n'ont jamais cessé d'exister ». Leur nombre est pratiquement équivalent à celui des communes ; in M. Clément-Fontaine et G. Gidrol-Mistral, « Réenchanter les communautés », *Métropolitiques*, 7 mai 2026.

2024 ; Perroud 2023), témoigne d'un processus d'investissement de l'État par la logique du commun (Chevallier 2024).

Les communaux montrent une troisième voie entre État et marché, illustrant une conception nouvelle de la gouvernance publique, qui tend désormais à prévaloir sous l'empire de la rationalité du commun.

Au principe de leur institution on trouve celui de subsidiarité, selon lequel la prise en charge publique n'est souhaitable, voire légitime, qu'en cas d'insuffisance ou de défaillance des mécanismes d'autorégulation sociale, étant entendu qu'il convient alors de privilégier les dispositifs les plus proches des problèmes à résoudre et de faire appel à la collaboration des acteurs sociaux. Les communaux postulent la capacité des habitants à prendre en charge, mieux que ne pourraient le faire les décideurs publics, le bon usage des ressources liées au sol ; les décisions qu'ils seront amenés à prendre au nom de l'intérêt collectif du groupe qu'ils forment sont censées être conformes à l'intérêt général.

Le type de gouvernance qui s'y pratique coïncide par ailleurs aux exigences de portée plus générale auxquelles est censée se conformer désormais l'action publique. L'ancrage dans un espace géographique délimité garantit l'exigence d'une gestion de proximité, impliquant que les décisions doivent être prises au plus près des problèmes à résoudre. La possibilité donnée aux habitants de s'exprimer sur les conditions d'utilisation de la ressource est conforme à l'idée d'une gouvernance participative impliquant l'ensemble des acteurs concernés dans les processus décisionnels. L'existence de procédés de discussion collective donnant à tous les intéressés la possibilité de se faire entendre coïncide avec l'accent mis sur les techniques de délibération, privilégiant la recherche de compromis. Enfin, l'adoption d'une démarche coopérative et consensuelle privilégiant la voie de l'intégration et s'efforçant de concilier les divers points de vue est conforme au souci permanent d'obtenir l'adhésion à l'action publique. Sur tous ces plans, les communaux apparaissent comme emblématiques de l'essor de procédés relevant d'un « gouvernement négocié » indissociables de la promotion de la logique du commun.

S'ils relèvent ainsi du mouvement général des communs, les communaux n'en constituent pas moins, en tant que « communs fonciers », une variante caractérisée par une irréductible singularité (Joye 2021). D'abord par leur ancienneté : ils sont, en France comme dans les autres pays européens, d'origine ancienne ; ils ont été pendant longtemps l'illustration d'un mode de gestion du social très particulier, fondé sur les usages de la terre ; si l'essor des communs est parfois suspecté d'être un effet de mode, ce n'est pas en l'espèce le cas. Ensuite, le système de propriété collective qu'ils recèlent leur donne un profil particulier : formée de propriétaires[4] autant que d'usagers, la communauté qu'elle recouvre se présente comme une « communauté patrimoniale », attachée à un patrimoine comme héritage de l'histoire. Enfin, leur insertion dans le système d'organisation administratif territorial, via les liens étroits qu'ils entretiennent avec les communes, leur confère encore une autre dimension.

Si les communaux se présentent comme une institution pérenne, enracinée dans l'histoire, celle-ci n'en connaît pas moins une dynamique permanente d'évolution : l'apparition de nouvelles formes, indépendantes de la ruralité, telles que les jardins partagés[5], montre que loin d'être vouée au déclin irréversible qui était souvent annoncé, ou d'être figée dans des formes

[4] Les communaux, non seulement n'échappent pas, en tant que faisant partie du domaine privé d'une personne morale de droit public, à toute logique d'appropriation, mais encore la propriété privée a sa place dans le système.
[5] Sur le développement des jardins partagés en tant que forme sociale, on se référera à l'étude de J. Zask, « Sur la distinction entre commun et collectif. Le cas des jardins partagés », in D. Bourcier *et al.* (dir.), *Dyamiques du commun. Entre État, marché et société*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2021, p. 97-108.

dépassées, elle peut être appelée, en surfant sur la vague actuelle des communs, à connaître un nouveau développement.

Bibliographie

Chevallier, J. 2017. « Réflexions sur la notion de territoire », in *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*, Paris : IRJS Éditions, p. 97-104.

Chevallier, J. 2024. « Communs et État », in D. Bourcier *et al.* (dir.), *Institutions et transmissions du commun*, Paris : Mare et Martin, 2024.

Chevallier, J. 2025. « La République sociale au prisme de l'économie sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 5, p. 956-964.

Grossi, P. 2021. « Une autre façon de posséder. Réflexions historico-juridiques sur les aménagements fonciers en Italie », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 86, n° 1.

Joye, J.-F. (dir.). 2021. *Les « communaux » au XXI^e^ siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*, Chambéry : Presses universitaires Savoie Mont Blanc.

Joye, J.-F. 2024. « Communs et puissance publique : un enjeu majeur de post-modernité », *Revue du droit public*, 2024/3, p. 33-37.

Perroud, T. 2023. *Services publics et communs. À la recherche du service public coopératif*, Lormont : Le Bord de l'eau.

Perroud, T. 2024. « Communs et services publics », *Revue du droit public*, 2024/3, p. 11-21.

Rochfeld, J. 2024. « Un droit public pour les communs ? Quel droit public pour les communs ? », *Revue du droit public*, septembre 2024, p. 39-49.

Professeur émérite de l'Université Paris-Panthéon-Assas, **Jacques Chevallier** a fondé et animé à Amiens le Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (Curapp-CNRS), puis a dirigé à Paris 2 le Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (Cersa-CNRS). Ses travaux portent sur la théorie de l'État, la sociologie du droit, la science administrative et les institutions politiques, et le droit public.

Pour citer cet article :
Jacques Chevallier, « Les communaux : histoire d'une redécouverte », *Métropolitiques*, 2 novembre 2026.
URL : https://metropolitiques.eu/Les-communaux-histoire-d-une-redecouverte.html.
DOI : https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2346.