



**Communes
forestières**
Auvergne-Rhône-Alpes



FONCIER

GÉRER LE PATRIMOINE FORESTIER DES COLLECTIVITÉS

**Le cas particulier des forêts appartenant
à des sections de communes**

CAS TECHNIQUE

PRÉAMBULE

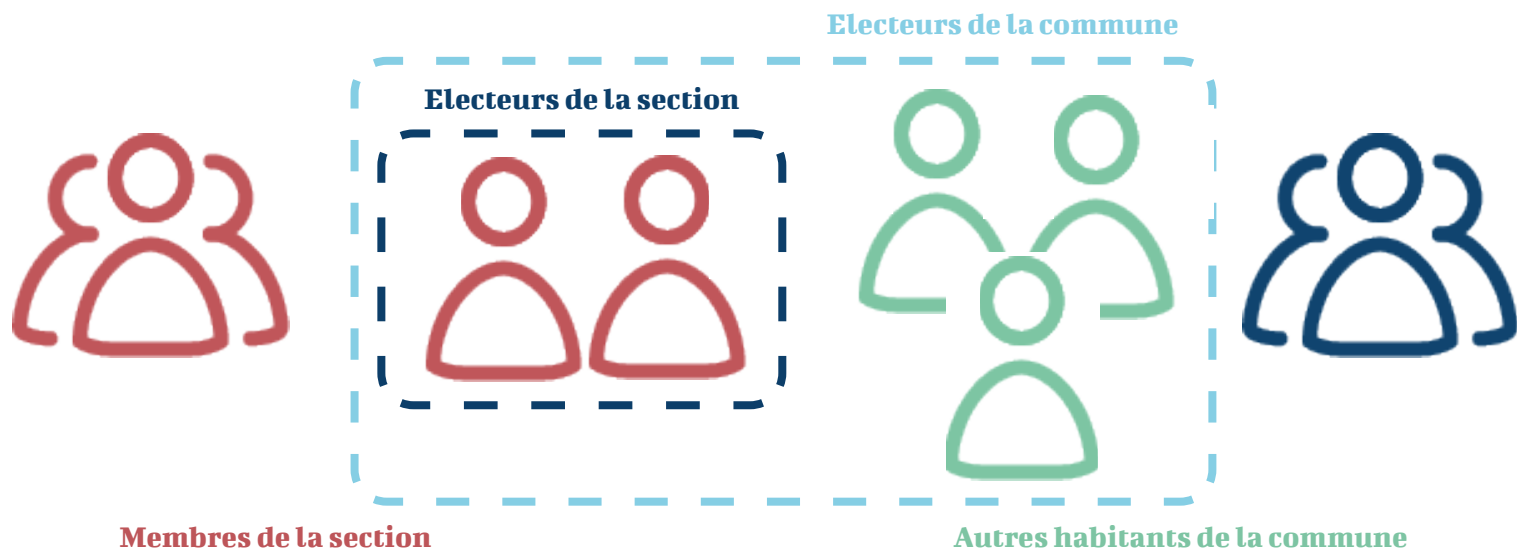
En Auvergne-Rhône-Alpes, la gestion des forêts appartenant aux sections de communes soulève des enjeux juridiques, historiques et forestiers spécifiques. Voici deux extraits des débats relatifs à la proposition de loi de 2013 modernisant le régime des sections :

« Spécificité des massifs montagneux français, les biens de section constituent une originalité dans la propriété de la terre issue des réformes de la révolution française. C'est aussi un héritage des droits acquis par les communautés villageoises tout au long de l'ancien régime, et qui remonte parfois aux débuts de la période féodale. » ; « [Leur] existence est reconnue lorsque des habitants d'une partie déterminée de la commune possèdent des biens ou des droits à titre permanent et exclusif prouvés par un titre, remontant souvent à l'Ancien Régime, par une décision de justice ou une sentence arbitrale ou par un usage public, paisible, continu et non équivoque. »

Aujourd'hui, les sections sont particulièrement concentrées sur le Massif central, départements du Puy-de-Dôme, du Cantal et de la Haute-Loire en tête, mais ils en existent en fait pratiquement partout en France. En Auvergne-Rhône-Alpes, il existe environ 11 000 sections de communes propriétaires de 140 000 hectares, à majorité boisés. Les forêts sectionales représentent environ 10 % des forêts gérées par l'ONF sur la région (contre 65 % pour les forêts des collectivités et établissement publics, et 25% pour les forêts domaniales).

Définitions de base

Une section de commune est une personne morale de droit public constituée par toute partie d'une commune qui possède des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. Les **membres** de la section sont les personnes qui y ont leur domicile réel et fixe (leur résidence où ils demeurent le plus de temps, à prouver en cas de contentieux). Les **électeurs** de la section sont les membres de la section inscrits sur les listes électorales de la commune. Les sections peuvent être propriétaires de biens immobiliers, mobiliers ou de droits collectifs.



Article L2411-1 du Code général des collectivités territoriales : « I. - 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. »

Article L2411-3 : « [...] Sont électeurs, lorsqu'ils sont inscrits sur les listes électorales de la commune, les membres de la section. [...] »

Remarque :

Une section existe indépendamment de ses membres ; elle continue d'exister tant qu'elle possède des biens ou des droits même si elle n'a plus de membres ;

La notion d'ayant-droit de section n'existe plus depuis 2013 ;

On peut être membre d'une section sans y être propriétaire, et inversement ;

La notion de territoire d'une section ne repose pas sur une emprise géographique définie (en cas de contentieux, seul un juge administratif peut préciser si tel ou tel habitant est membre

Il ne faut pas confondre territoire de la section (en général les limites du hameau dont la section tire son nom) et propriétés de la sections (ce qui appartient à la personne morale) ;

Bien qu'elles existent, la loi ne prévoit pas le cas d'une section de commune partie de plusieurs communes (exemple : section de Laboiserie et Pinols, avec Laboiserie un hameau de la commune A et Pinols un hameau de la commune B).

Représentation d'une section et de ses intérêts

La gestion des biens et des droits d'une section est assurée par le **conseil municipal** et par le **maire**. Ils ne peuvent pas refuser d'exercer cette compétence. Cependant, bien que ce soit rarement le cas, une **commission syndicale** qui comprend forcément le maire de la commune peut être élue pour une durée égale à celle du conseil municipal. Cette commission exerce différentes fonctions et est consultée dans les cas précisés à l'article L2411-2 du Code général des collectivités territoriales.

La commission syndicale ne peut pas être constituée si le nombre d'électeurs est inférieur à 20, si la moitié des électeurs ne répond pas aux convocations du préfet ou si les revenus ou produits annuels des biens de la section sont inférieurs à 2 000 € de revenus cadastraux (art. L2411-5 du CGCT). À défaut de commission, ses prérogatives sont exercées par le conseil municipal.

Enfin, à défaut de commission syndicale, les **membres** ou les **électeurs** de la section peuvent être amenés à se prononcer directement, notamment en cas de changement d'usage, de vente des biens de la section, ou de certains types de transferts à la commune de tout ou partie des biens de la section.

Remarque :

Les membres du conseil municipal intéressés par une affaire n'ayant pas le droit de prendre part aux délibérations la concernant, il existe un article (L2411-9 du CGCT) qui prévoit le cas où un conseil se trouve réduit à moins du tiers de ses membres à cause des sections, avec tirage au sort de citoyens électeurs pour les remplacer.

Gestion des forêts des sections

Les bois et forêts appartenant aux sections de communes et susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution **relèvent du régime forestier** dans le même cadre que les forêts communales, avec l'**Office national des forêts** en tant que gestionnaire.

L'application du régime forestier est prononcée **par le préfet, voire par le ministre** en charge de la forêt en cas de désaccord entre les parties prenantes. La décision du préfet repose sur une proposition de l'Office national des forêts, qui lui transmet un dossier avec avis technique de l'établissement en complément de l'avis **de la collectivité ou de la personne morale intéressée**.

Dans le cadre du régime forestier, un document de gestion est préparé et mise en œuvre par l'ONF. Lorsque la ou les forêts appartiennent à une ou plusieurs sections de communes, l'accord est sollicité auprès du conseil municipal sauf si le projet d'aménagement entraîne un changement d'usage des terrains (*article D214-6 du Code forestier*), auquel cas l'accord de la commission syndicale est recueilli. Des bois et forêts appartenant à des sections différentes d'une même commune peuvent faire l'objet d'un seul document d'aménagement (*article D214-5*).

Il est aussi possible de créer des Syndicats mixte de gestion forestière comprenant des propriétés communales et sectionales pour mutualiser la gestion de ces propriétés.

Gestion du budget d'une section de commune

Les membres de la section ont la jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature, à l'exclusion de tout revenu en espèces. **Les revenus en espèces ne peuvent être employés que dans l'intérêt de la section ; ils ne peuvent pas être partagés entre les 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 nécessaires à cette fin par la commission syndicale (*art. L2411-10 du CGCT*).

Lorsque les besoins de la section sont satisfaits, le conseil municipal peut, par délibération motivée, financer la réalisation de travaux d'investissement ou d'opérations d'entretien relevant de la compétence de la commune au bénéfice non exclusif de la section de commune par une contribution du budget de la section (*art. L2412-2 du CGCT*).

Lorsqu'une commission syndicale est constituée, le budget de la section est un **budget annexe de la commune**, établi en équilibre réel en section de fonctionnement et en section d'investissement. Toutefois, **lorsque la commission syndicale n'est pas constituée**, le conseil municipal établit un **état spécial annexé au budget de la commune** dans lequel sont retracées les dépenses et les recettes de la section (souvent via un tableau Excel indépendant).

Les revenus en espèces des biens de la section et, le cas échéant, le produit de la vente de ceux-ci figurent dans le budget annexe ou l'état spécial annexé relatif à la section. Sont obligatoires pour la section de commune les dépenses mises à sa charge par la loi et celles résultant de l'exécution des aménagements forestiers (*art. L2412-1 du CGCT*), c'est-à-dire en application d'un document d'aménagement forestier.

La commune est donc tenue d'avoir un suivi comptable pour chaque section, et les sections de payer leurs charges obligatoires. Par méconnaissance des sections, des communes comme des services de l'Etat, on note que ce n'est pas toujours le cas.

Transférer les biens, droits et obligation d'une commune dans le domaine communal

Les biens de section sont un sujet polémique où l'intérêt général de la section en tant que communauté peut être opposé aux intérêts des membres de la section en tant qu'individus, à l'intérêt de la commune dans son ensemble, ou encore à l'intérêt de parties prenantes souvent extérieures à la commune. Mal mené, ou mené pour de mauvaises raisons, le transfert de biens d'une section à une commune, parfois appelé « communalisation », peut être à l'origine de débats passionnés et stériles.

Aussi, **les réponses aux questions ci-dessous** sont essentielles pour présenter le projet de la commune : Le fait que le bien appartienne à une section freine ou empêche-t-il sa bonne gestion ?

- La section est-elle active, ou la commune est-elle la seule à prendre part à la gestion de ses biens ?
- Qui est concerné par l'éventuel transfert (membres de la section, gestionnaire, bénéficiaire d'un contrat ou d'un bail relatif aux biens de la section...) ?
- Transférer les biens à la commune implique-t-il un changement par rapport à la situation de ces dernières années ? si oui, les membres de la section sont-ils perdants ?

Parmi les divers éléments à prendre en compte, il y a tout d'abord le ressenti personnel des membres de la section, surtout lorsque eux ou leurs parents se sont investis dans la gestion du bien (parfois jusqu'à l'amalgame avec un système d'indivision entre membres, voire entre membres « historiques »). Viennent ensuite les aspects financiers vis-à-vis des éventuels revenus en espèces de la section, ainsi que les conséquences budgétaires et administratives qui vont plutôt vers une optimisation de la gestion à l'échelle communale : budgets annexes, FCTVA, suivi des prestations de service ou de travaux, assurances, etc. Dans le cas de parcelles forestières au régime forestier, l'affouage est un cas particulier pour lequel un transfert ouvre la possibilité d'affouage à l'ensemble des habitants de la commune. Le transfert permet également à la commune de recourir à des **droits de préemption**.

Les motifs de transferts prévus par la loi

1

Le premier cas est celui **d'une demande conjointe du conseil municipal et de la moitié des membres de la section** (ou de la majorité de la commission syndicale si elle existe).

ARTICLE L2411-11

« Le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section est prononcé par le représentant de l'État dans le département sur demande conjointe du conseil municipal et de la commission syndicale se prononçant à la majorité de ses membres ou, si la commission syndicale n'a pas été constituée, sur demande conjointe du conseil municipal et de la moitié des membres de la section. [...]

Les membres de la section qui en font la demande reçoivent une indemnité, à la charge de la commune, dont le calcul tient compte des avantages effectivement recueillis en nature pendant les dix dernières années précédant la décision de transfert et des frais de remise en état des biens transférés. [...] [la suite précise la procédure d'indemnisation]. »

2

Le deuxième cas est celui où une **commission syndicale a été demandée mais n'a pas pu être constituée suite à 2 élections municipales successives** par défaut de participation d'au moins la moitié des électeurs.

ARTICLE L2411-12

« Lorsque, en raison du défaut de réponse des électeurs, constaté dans les conditions prévues au 2° de l'article L. 2411-5 ou en raison de l'absence d'électeurs, la commission syndicale n'a pas été constituée à la suite de deux renouvellements généraux consécutifs des conseils municipaux, le transfert à la commune des biens, droits et obligations de la section peut être prononcé par arrêté du représentant de l'État dans le département sur avis favorable du conseil municipal et après l'enquête publique conduite dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration. [...] Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. »

3

Le troisième cas regroupe plusieurs possibilités, plus ou moins liées à un déclin d'activité de la section. Ce sont généralement le **paiement des impôts de la section sur le budget communal depuis plus de 3 ans et l'absence de membres de la section** qui sont utilisés.

Attention : pour que la commune soit considérée comme payant les impôts à la place d'une section, il faut démontrer que la section n'avait pas les moyens de les payer (suivi du budget de la section notamment).

ARTICLE L2411-12-1

« Le transfert à la commune des biens, droits et obligations d'une section de communes est prononcé par le représentant de l'État dans le département sur demande du conseil municipal dans l'un des cas suivants :

- lorsque depuis plus de trois années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur ;
- lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions pour une telle création, telles qu'elles sont définies aux articles L. 2411-3 et L. 2411-5, sont réunies ;
- lorsque moins de la moitié des électeurs a voté lors d'une consultation ;
- lorsqu'il n'existe plus de membres de la section de commune. [...] »

4

Le quatrième cas correspond à la **mise en œuvre d'un objectif d'intérêt général**.

ARTICLE L2411-12-2

« Le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section peut être prononcé par le représentant de l'État dans le département, à la demande du conseil municipal afin de mettre en œuvre un objectif d'intérêt général.

Lorsqu'elle est constituée, la commission syndicale est consultée sur la délibération du conseil municipal [...]. Lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée, la délibération du conseil municipal est publiée dans un journal habilité à recevoir des annonces légales diffusé dans le département et affichée en mairie pendant une durée de deux mois durant laquelle les membres de la section peuvent présenter leurs observations.

Lorsque le transfert porte sur des biens à vocation agricole ou pastorale, la chambre d'agriculture est informée de la demande et peut émettre un avis au conseil municipal sur l'utilisation prévue par la commune des biens à transférer. [...] Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. »

Pour ces 4 premiers cas, dans le délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert, le préfet doit porter à la connaissance du public le transfert des biens de la section et notifier l'arrêté de transfert à la commission syndicale lorsqu'elle est constituée, ainsi qu'au maire de la commune à fin d'affichage en mairie pendant une durée de deux mois.

5

Le cinquième et dernier cas prévu est propre aux **communes nouvelles**.

ARTICLE L2411-13

« Au terme d'un délai de cinq ans à compter de la fusion [...] ou de la création d'une commune nouvelle [...], les biens et droits des sections de commune créées consécutivement à la fusion de deux ou plusieurs communes ou au rattachement d'une partie du territoire d'une commune à une autre commune peuvent être transférés en tout ou partie, en tant que de besoin, à la commune par arrêté du représentant de l'État dans le département pris après enquête publique réalisée conformément au code des relations entre le public et l'administration à la demande du conseil municipal. »

Coupes de bois en forêt d'une section de commune

Le Code forestier (art. L122-3) prévoit des documents de gestion garantissant une gestion durable :

- Les **documents d'aménagement** et les règlements types de gestion pour les bois et forêts relevant du régime forestier (cf. fiche n°1) ;
- Les plans simples de gestion, les règlements types de gestion, et les codes de bonnes pratiques sylvicoles pour les bois et forêts des particuliers.

En forêt sectionale relevant du régime forestier, l'ONF élabore un document de gestion en concertation avec la commune. Parmi les informations contenues dans ce document, on trouve un **programme prévisionnel de coupes** sur la période d'application du document (généralement 20 ans).

Ce prévisionnel, les observations de terrain et les échanges avec les élus servent de base au technicien ONF pour établir un **programme annuel de coupe**, ou « état d'assiette ». L'état d'assiette fait l'objet d'une **délibération** pour validation ou refus motivé. Sur la base de cette délibération, l'ONF « martèle » la coupe, c'est-à-dire qu'il désigne les arbres qui ont vocation à être récoltés ou conservés au sein du peuplement forestier faisant l'objet d'une coupe. Puis des ventes de bois sont organisées.

Pour les forêts relevant du régime forestier, le fait pour une collectivité, une section, ou leur représentant, d'ordonner une vente ou une coupe sans que la vente des coupes soit faite « à la diligence » de l'ONF est puni d'une amende de 4 500 € (article L261-8 du Code forestier) et la vente est déclarée nulle (L214-6).

Pour les forêts relevant du régime forestier qui ne seraient pas dotées d'une garantie de gestion durable, le fait d'ordonner ou de procéder à des coupes nécessitant une autorisation préalable sans demander cette autorisation est également puni d'une amende (jusqu'à 20 000 € par hectare parcouru par la coupe pour les deux premiers hectares et de 60 000 € par hectare supplémentaire).

Dans les forêts où le régime forestier n'est pas appliqué alors qu'il devrait l'être, ou qui ne relèvent pas à juste titre du régime forestier mais qui ne disposent pas d'une garantie de gestion durable :

- Toute coupe soumise à autorisation préalable réalisée sans autorisation administrative et dont le produit d'exploitation serait mis sur le marché fait entrer l'opérateur forestier bénéficiaire de la coupe dans le cadre des dispositions de la réglementation européenne établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché ;
- L'opérateur est passible de sanctions s'il n'a pas vérifié la régularité de la coupe : suspension d'activité de l'entreprise, amende ou astreinte administrative, suites pénales.

A noter : un membre de la section, personne physique, qui irait « se servir » en bois dans la forêt de la section, personne morale, sans autorisation du propriétaire est passible des peines prévues pour coupes et vol de bois en forêt d'autrui : de 1 500 € d'amende avec confiscation du matériel ; jusqu'à 150 000 € d'amende, 10 ans d'emprisonnement dans les cas extrêmes.

Cas particulier de l'affouage en forêt d'une section de commune

Pour une forêt sectionale bénéficiant du régime forestier, le conseil municipal peut accorder aux membres de la section de commune le droit de se procurer du bois dans cette forêt, **pour la satisfaction de leur consommation rurale et domestique**, sans revente des bois acquis. On parle de délivrance des bois sous forme d'affouage, ou plus simplement d'affouage. Les bois peuvent être délivrés sur pied (exploitation par les affouagistes, sous la garantie de 3 affouagistes solvables) ou bord de route, voire livrés à domicile. Les bénéficiaires sont inscrits sur un rôle d'affouage ; ils s'acquittent d'une taxe d'affouage. Le choix des arbres à récolter est effectué par l'ONF.

Pour être bénéficiaire de l'affouage, le code forestier croisé avec le code général des collectivités territoriales posent comme condition la possession d'un **domicile réel et fixe sur le territoire de la section**. Indépendante du domicile légal ou de la résidence principale, la notion de domicile réel et fixe est appréciée en fonction de la durée effective de séjour. Tous les membres de la section sont concernés, en tenant compte du mode de partage (par habitant et/ou foyer).

Attention : l'affouage n'existe pas hors régime forestier. Si le maire autorise des habitants à exploiter des bois en dehors de ce cadre, ils peuvent être considérés comme travailleurs dissimulés par la commune puisqu'ils perçoivent une rémunération (le bois) contre un travail d'exploitation forestière.

Pour aller plus loin :

Les Communes forestières ont mis à disposition, sur leur site internet, des fiches thématiques et des cas techniques dédiés au foncier.



Découvrez
notre site
internet

CONTACTS



Votre chargé de mission départemental et le référent Foncier de l'association des Communes forestières Auvergne-Rhône-Alpes sont à votre disposition.

Guillaume David

06 10 78 76 55

guillaume.david@communesforestieres.org

Photos © Communes forestières Auvergne-Rhône-Alpes



**Communes
forestières**

Auvergne-Rhône-Alpes

Financé par



La Région

Auvergne-Rhône-Alpes

La ruche, 256 rue de la République 73000 CHAMBERY • 04 79 60 49 05
aura@communesforestieres.org • [f](#) • [in](#) • communesforestieres-aura.org