

À la recherche de l'identité des communautés d'habitants à partir de la typologie des « communaux » en territoire de montagne : étude de cas en Savoie et en Haute-Savoie

Anouk Bonnemains and Jean-François Joye

Volume 50, Number 1-2-3, 2020–2021

Actes des colloques internationaux : communautés et pratiques communautaires

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1088129ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1088129ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bonnemains, A. & Joye, J.-F. (2020). À la recherche de l'identité des communautés d'habitants à partir de la typologie des « communaux » en territoire de montagne : étude de cas en Savoie et en Haute-Savoie. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 50(1-2-3), 65–97.

<https://doi.org/10.7202/1088129ar>

Article abstract

Although somewhat in decline, it is noteworthy that “collective” land tenure systems are still common in rural areas in France as in many other countries. Even today, rural communities are still bound up with these “specific” land tenure systems which, through the ties provided by rights of use, play a role in ensuring social cohesion. This article, based on survey research, illustrates the identifying features of these communities that revolve around land tenure.

À la recherche de l'identité des communautés d'habitants à partir de la typologie des « communaux » en territoire de montagne : étude de cas en Savoie et en Haute-Savoie

par Anouk BONNEMAINS*
et Jean-François JOYE**

Malgré un certain déclin, il est remarquable de constater que les « communaux » sont encore nombreux en milieu rural, en France comme dans bien d'autres pays. Aujourd'hui encore des communautés d'habitants ou villageoises sont associées à la vie de ces systèmes fonciers « collectifs », lesquels assurent, à travers les liens que constituent les droits d'usage, un rôle de cohésion sociale. A partir d'un travail d'enquête, cet article montre les traits singuliers de l'identité de ces communautés centrées sur le foncier.

Although somewhat in decline, it is noteworthy that “collective” land tenure systems are still common in rural areas in France as in many other countries. Even today, rural communities are still bound up with these “specific” land tenure systems which, through the ties provided by rights of use, play a role in ensuring social cohesion. This article, based on survey research, illustrates the identifying features of these communities that revolve around land tenure.

* Postdoctorante, projet de recherche COMON, Université Savoie Mont Blanc.

** Professeur de droit public, Directeur du projet de recherche COMON, Centre de recherche en droit Antoine Favre, Université Savoie Mont Blanc.

SOMMAIRE

Introduction	69
I. L'identité formelle des communautés locales	72
A) Des systèmes de droits d'usage utilisés sur des biens d'autrui.....	72
B) L'importance des systèmes de droits d'usage à l'échelle de la Savoie et de la Haute-Savoie	77
II. L'identité institutionnelle des communautés villageoises	80
A) L'organisation et le fonctionnement des communautés.....	80
1. Un accès et un fonctionnement réglementé : un club fermé	81
2. La prise de décision ainsi que la place du droit et des usages locaux	82
B) Un système de valeurs	85
C) Le statut politique des communautés sur le territoire	87
1. Le rôle des communautés sur le territoire.....	87
a. L'acteur clandestin invisible mais actif	87
b. L'acteur clandestin inactif ou léthargique.....	89
c. L'acteur visible : la « quasi-commune ».....	89
2. Les rapports avec les autres acteurs du territoire	91
a. Des rapports souvent difficiles avec les administrations.....	91
b. Des rapports en voie d'évolution : l'apparition de stratégies d'adhésion ou cohésives	93
Conclusion	96

Introduction

Les communaux, tels qu'ils sont entendus dans la présente étude sous la forme de systèmes de propriété foncière partagée, sont des modèles propriétaires ancestraux. Ils proviennent en général de la même souche, issue du droit féodal¹. Par le passé, ils soutenaient une économie vivrière permettant l'autosubsistance des communautés paysannes : pâturage, culture, chasse, cueillette². Cette économie a progressivement décliné pour de multiples raisons entrelacées : mutations d'une société de moins en moins agricole, attaques libérales issues du dogme physiocratique fustigeant l'inefficacité des pratiques collectives locales et bien entendu, depuis la Révolution française puis l'instauration du Code civil, mise en avant de la propriété individuelle comme droit exclusif et absolu. Malgré ce déclin, il est remarquable de constater que les communaux sont encore nombreux en milieu rural, en France comme dans d'autres pays (Suisse, Italie, Angleterre, etc.). Aujourd'hui encore, des communautés d'habitants ou villageoises (les ayants droit et leur famille) sont associées à la vie de ces systèmes fonciers. Elles se sont construites autour de ressources naturelles locales et organisées pour les gérer dans l'intérêt commun, la forme de leur organisation étant variable d'un exemple à l'autre. Elles sont nées d'un état individuel de nécessité ou de contrainte (par exemple, se loger ou se nourrir) qui conduit à améliorer les conditions de vie de tous par l'instauration de règles de fonctionnement garantissant l'usage des ressources naturelles locales.

La présente étude tend à actualiser les connaissances sur l'existence et le fonctionnement contemporains des systèmes de propriété foncière partagée dans le contexte du renouveau fertile de la philosophie comme de

¹ Robert MÉRIAUDEAU, *À qui la terre? La propriété foncière en Savoie et Haute Savoie*, Grenoble, Institut de géographie alpine de l'Université scientifique technologique et médicale de Grenoble, 1986; Nadine VIVIER, *Propriété collective et identité communale : les biens communaux en France 1750-1914*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1998.

² Fabrice MOUTHON, *La naissance des communs : eaux, forêts, alpages dans les montagnes de Savoie (XII^e-XVI^e siècles)*, coll. « L'Histoire en Savoie », Chambéry, Société savoissienne d'histoire et d'archéologie, 2016; Paul GUICHONNET, « Les biens communaux et les partages révolutionnaires dans l'ancien département du Léman », (1969) 36 *Études rurales* 7, 7-36.

l'utilité des « communs³ ». Elle a été écrite à partir du travail d'enquête mené dans le contexte du projet de recherche COMON : « Les communaux en territoires de montagne ». Cette posture scientifique pragmatique est un préalable indispensable à l'élaboration d'une analyse globale, afin d'éviter de raisonner uniquement en abstraction. Nous voulions procéder à un état des lieux bien qu'aucune donnée quantitative fiable à l'échelle de la France n'existe et que le sujet soit un « angle mort » tant du droit administratif que du droit civil, nonobstant les foisonnantes questions juridiques, politiques, sociales ou territoriales soulevées par l'enquête⁴. On l'aura compris, même si certains éléments de réponse sont donnés, l'objet des lignes qui suivent n'est pas de fournir une analyse fine de la nature juridique des systèmes fonciers étudiés (nature, mode de transmission ou d'exercice des droits, articulation entre l'intérêt public et l'intérêt privé, etc.) ou de formuler des propositions pour faciliter leur fonctionnement à l'avenir. Nous offrons plutôt une problématisation des éléments moissonnés par l'enquête, principalement à travers le prisme du droit public.

³ David BOLLIER, *La renaissance des communs : pour une société de coopération et de partage*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2015, p. 181.

⁴ En France, peu de juristes ont étudié en profondeur cet autre modèle propriétaire au moment où son déclin était patent vers la fin du XX^e siècle. À ce titre, la contribution de Maurice BOURJOL, *Les biens communaux, voyage au centre de la propriété collective*, Paris, LGDJ, 1998, à l'élaboration d'une théorie générale des biens communaux ou celle de Georges-Daniel MARILLIA, *La section de commune*, 6^e éd., Paris, Les Éditions La Vie Communale et Départementale, 2015, sont précieuses. Au XIX^e siècle, le juriste Léon AUCOC, *Des sections de commune et des biens communaux qui leur appartiennent*, 2^e éd., Paris, Hachette BNF, 2018 [1^{re} éd. : 1864], avait réalisé une étude juridique complète sur les sections de commune destinée, déjà, à combler les lacunes en la matière et l'absence de données statistiques. Quelques statistiques – lacunaires – sur les sections de commune sont données dans certains rapports officiels, par exemple, dans le rapport du GROUPE D'ÉTUDE ET DE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION SOUHAITABLE À COURT OU MOYEN TERME DU RÉGIME DES BIENS SECTIONNAUX DES COMMUNES, *Rapport public*, IGA, 2003, La Documentation française, en ligne : <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000277.pdf>>. Afin de replacer les communaux dans le champ des réflexions sur la propriété, voir : Henri-Jacques LUCAS, *Les modèles propriétaires au XXI^e siècle*, Actes de colloque du CECOJI, Poitiers, PUJ Poitiers, LGDJ, 2012.

Nous montrerons les traits singuliers de l'identité de ces communautés centrées sur le foncier. Après le critère de l'identité formelle et une tentative de typologie (partie I), nous donnerons à voir les traits de leur identité institutionnelle confirmant ce qui relève désormais du poncif, à savoir qu'il n'y a pas de communs sans communauté (partie II).

Projet de recherche COMON (2018-2021)

Le projet de recherche COMON est porté par la Faculté de droit de l'Université Savoie Mont Blanc. Pluridisciplinaire, il intègre notamment des juristes, des géographes et des sociologues. Outre la clarification du fonctionnement très hétérogène des systèmes de propriété foncière partagée, son objet est de mesurer leur capacité à répondre aux enjeux du développement durable. Le projet a été mené dans un premier temps dans les Alpes du Nord (principalement en Savoie et en Haute-Savoie) avant d'être étendu à d'autres régions françaises de montagne (Auvergne notamment).

Méthode

Aucun recensement de ces systèmes n'ayant été fait de manière exhaustive par les services de l'État, nous avons utilisé le fichier cadastral de la Direction départementale des finances publiques dans le cas de deux départements (Savoie et Haute-Savoie) pour obtenir les différents systèmes de propriété partagée, leur nombre, leur superficie et le montant de l'assiette des taxes sur la propriété bâtie et non bâtie. Pour compléter, nous avons contacté par courriel 50 communes du territoire dans lesquelles existent ces systèmes fonciers. Cela nous a permis d'échanger ensuite avec de nombreux responsables de communes (maire ou techniciens) par téléphone et nous nous sommes rendus dans certaines d'entre elles (Magland, Les Déserts, Morzine). En parallèle, nous avons engagé un partenariat avec plusieurs sites :

- la section de commune du Couchant : située dans le massif des Bauges, elle s'étend sur deux départements –Savoie, Haute-Savoie – et deux communes : la commune nouvelle de Faverges-Seythenex et la commune de Plancherine (une commission syndicale gère encore les 940 hectares de la section, soit 21,9 % du territoire de l'ancienne commune de Seythenex et 31,04 % de la commune de Plancherine);
- la commune de Doussard (Haute-Savoie) : celle-ci compte, notamment, la section de Verthier (175 hectares, soit 8,6 % de la commune);

- la Société bourgeoise de Saint-Gingolph dans le Chablais, laquelle est située pour partie dans une commune suisse (Saint-Gingolph en Suisse), pour partie en France dans trois communes (Saint-Gingolph en France, Bernex et Novel). Son secteur français possède 756 hectares, soit 58 % du territoire de la commune de Saint-Gingolph, 30 % du territoire de la commune de Novel et 1,7 % du territoire de la commune de Bernex;
- la commune de Saint-Alban-des-Villards en Maurienne. Elle permet l'étude de communaux « cultifs » (70 hectares cumulés environ).

Sur chaque terrain d'étude, des entretiens semi-directifs ont été réalisés à partir d'une grille d'entretien thématique avec les membres/sociétaires en groupe et individuellement, mais également avec les représentants des collectivités territoriales et les professionnels travaillant sur le territoire de la section (alpagistes, techniciens de l'Office national des forêts, directeurs de remontées mécaniques, etc.). Les interviews ont été enregistrées et filmées, puis codées à partir de mots clés.

(<https://www.fondation-usmb.fr/projet/projet-comon/>)

I. L'identité formelle des communautés locales

Nous sommes en présence d'une pluralité de systèmes de droits d'usage utilisés sur des biens d'autrui (A), diversement localisés dans les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie (B).

A) Des systèmes de droits d'usage utilisés sur des biens d'autrui

À l'image de la définition malaisée, sinon introuvable, car elle est éminemment subjective et polysémique, des « communs », les formes juridiques des entités étudiées sont très diverses. Il est impossible de les réduire à des catégories usuelles du Code civil⁵. Également, définir les

⁵ Bruno BERTHIER, *Le tailleur et l'ambiguïté de ses modèles : une illustration historique de la réduction contre nature des communs alpins ancestraux au gabarit de la tradition juridique romaniste*, Intervention orale lors du colloque de la Faculté des sciences juridiques et politiques, de l'Université Cheikh Anta Diop, « Le tailleur et ses modèles, d'hier à demain », Dakar, 8-10 avril 2019 (à paraître); Jean-Pascal CHAZAL, « La propriété : dogme ou instrument politique? Ou comment la doctrine s'interdit-elle de penser le réel », (2014) 12 *R.T.D. civ.* 763.

communaux uniquement par le droit est réducteur au sens où l'on passe à côté de l'organisation et des relations sociales que génère l'exercice des droits et, d'une certaine manière, de la richesse culturelle de ces systèmes. Néanmoins, c'est dans des textes anciens consacrés aux biens communaux que se trouvent quelques ingrédients d'une possible qualification juridique : l'article premier de la loi du 10 juin 1793⁶ définit les communaux comme « ceux à la propriété ou au produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes, ou d'une section de commune ont un droit commun⁷ » (ce texte a été repris presque mot pour mot en 1804 à l'article 542 du Code civil⁸). L'article premier de la section 4 de la loi de 1793 précise aussi ce qui suit :

Tous les biens communaux en général connus dans toute la République sous les divers noms de terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, pacages, pâtis, ajoncs, bruyères, bois communs, hermes, vacans, palus, marais, marécages, montagnes et sous toute autre dénomination quelconque, sont et appartiennent de leur nature, à la généralité des habitants ou membres des communes ou des sections de communes dans le territoire desquelles ces communaux sont situés⁹.

⁶ *Loi du 10 juin 1793*, en ligne : <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56939z/fl.image.texteImage>>.

⁷ Ce texte est en réalité dénommé décret du 10 juin 1793 de la *Convention nationale sur le mode de partage des biens communaux de l'an IIème de la République française*. Voir : Yannick BOSC, « Loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux », dans Marie CORNU, Fabienne ORSI et Judith ROCHFELD (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, Presses universitaires de France, 2017, s.v.

⁸ Art. 542 Code civil français (ci-après « Code civil ») : « Ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis. »

⁹ Le juge administratif peut être amené à reconnaître la qualité de biens communaux et à affirmer « qu'ainsi les bois concernés par la délibération litigieuse, dont la propriété appartient à la commune de Rians, relèvent, dès lors qu'ils sont grevés de droits d'usage au profit des habitants des communes en cause, de la catégorie des biens communaux visés par les dispositions précitées de l'article L. 542 du code civil » : CAA Marseille, 30 mars 2016, *Cne d'Artigues*, n° 15MA00506.

Il ressort de ces textes que les communaux sont des modèles propriétaires par lesquels des groupes humains disposent de droits d'usage ou de jouissance¹⁰ sur des biens d'autrui (d'une personne publique ou d'une entité non administrative atypique). L'enquête révèle différentes catégories de biens communaux dont les trois suivantes :

- les « communaux gérés par des sections de commune » : c'est la forme la plus répandue¹¹, où la propriété du foncier relève du domaine privé d'une personne morale de droit public, la section de commune¹², que l'article L. 2411-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) définit comme « toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune ». Les membres de la section sont les personnes qui ont un domicile réel et fixe dans la section. Elles disposent de droits d'usage collectifs sur les biens de la section¹³;
- les « communaux cultifs » : la propriété du foncier relève du domaine privé de la commune, des familles disposant d'un droit de jouissance héréditaire;

¹⁰ Cette distinction n'est pas aisée à opérer dans les cas étudiés. Ce sont en principe des droits réels exercés *ut singuli* ou *ut universi* au sens du droit romain (*ut singuli* : droits d'usage particuliers ou exercés à titre individuel par chaque habitant bénéficiaire sur une partie des biens communaux; *ut universi* : droits d'usage exercés collectivement ou concurremment sur les mêmes biens communaux par tous les habitants). Sur la redoutable notion de droit d'usage, voir, par exemple : Caroline GAU-CABÉE, *Droits d'usage et code civil : l'invention d'un hybride juridique*, t. 450, Paris, LGDJ, 2006.

¹¹ En 1999, des données indiquaient que le nombre de sections de commune s'élevait à 26 792, cette estimation montrant des sections d'inégale importance tant en superficie et en nombre d'habitants qu'en matière de revenus (*Proposition de loi visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes*, Rapport n° 13, Sénat, déposé le 3 octobre 2012 par Pierre-Yves COLLOMBAT, p. 17).

¹² Pour mémoire, la section est une catégorie de personne morale de droit public *sui generis* (Cons. const. 8 avr. 2011, n° 2011-118 QPC, ou art. L. 2411-1 Code général des collectivités territoriales (ci-après « CGCT »)). Aucun texte ni aucune jurisprudence ne la qualifient explicitement d'établissement public ou de collectivité territoriale.

¹³ Art. L. 2411-1 CGCT.

- les « bourgeoisies » et autres « sociétés » privées, avec une gestion collective du foncier¹⁴ : les « bourgeois¹⁵ » ont des droits d'usage transmis de manière héréditaire.

Nous sommes devant une pluralité d'acteurs et de statuts juridiques originaux, voire *sui generis*, qu'il faut considérer en tant que tels, sans vouloir absolument les ranger dans des catégories juridiques contemporaines : ils sont au croisement du droit privé et du droit public, empruntant parfois les caractéristiques d'institutions bien connues de nos jours. Cette diversité nous invite à les désigner par les termes de « systèmes » (au sens d'ensemble de procédés destinés à assurer une fonction) de « propriété foncière partagée » ou « entremêlée » (plutôt que par les termes de « biens ou propriétés collectifs », sauf à les entendre comme ce qui concerne un ensemble de personnes). Quoi qu'il en soit, ces systèmes sont tous appropriés à leur façon et fonctionnent à la manière d'un club ou d'une société constituée pour le bien de ses membres (voir le tableau ci-dessous). Toutefois, le fonctionnement de ces systèmes conduit en général à éroder les aspérités les plus individualistes du droit de propriété¹⁶. Par cette conception de la propriété, le « propriétaire » est moins maître que pièce d'un tout, les choses étant en ce cas de figure des milieux avec lesquels cohabiter¹⁷, peu importe finalement le statut juridique du sol. Cependant, dans les discours, parce qu'ils s'identifient étroitement au territoire, les

¹⁴ Le régime des biens de ces « sociétés » ne répond pas aux caractères du régime de l'indivision du Code civil (art. 815 et suiv.), notamment du fait que l'indivision civiliste est, par essence, provisoire.

¹⁵ Le terme provient du bas Moyen Âge : dans la ville ou le bourg médiéval, le bourgeois, tout en étant roturier, bénéficiait par l'effet de franchises de certains privilèges (notamment judiciaires et fiscaux) accordés collectivement par les autorités seigneuriales à tous les habitants permanents des lieux. Dans certaines contrées et dans le même esprit, le terme s'est appliqué aussi par la suite à des habitants de communautés rurales dont la personnalité morale a été également reconnue par les seigneurs locaux à l'occasion de la concession de franchises.

¹⁶ Delphine MISONNE, Marie-Sophie DE CLIPPELE et François OST, « L'actualité des communs à la croisée des enjeux de l'environnement et de la culture », (2018) 81-2 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 59, 70.

¹⁷ Sarah VANUXEM, *La propriété de la terre*, coll. « Le Monde qui vient », Marseille, Éditions Wildproject, 2018, p. 103.

membres des communautés vont parfois jusqu'à confondre la propriété du système foncier avec la leur.

Trois systèmes de propriété foncière partagée en Savoie et en Haute-Savoie

Dénomination	Biens des sections de commune	Biens communaux à jouissance héréditaire (ex. communaux dits « cultifs »)	Biens d'entités morales foncières
Propriété des biens fonciers/immobiliers	Propriété privée de la section de commune	Propriété privée de la commune	Propriété privée de l'entité morale foncière
Ayants droit	Personnes physiques (membres de la section)	Personnes physiques (familles)	Personnes physiques (« bourgeois » ou « sociétaires »)
Types de droits	Droits d'usage collectifs	Droits d'usage ou de jouissance individuels	Droits d'usage collectifs
Mode d'obtention des droits	Domicile réel et fixe situé dans la section	Hérédité Résident local ou non	Hérédité Résident local ou non
Gestionnaires directement impliqués et leur nature juridique	Section de commune et commune : personnes morales de droit public	Commune : personne morale de droit public	Entité morale atypique de droit privé (« société » ou « bourgeoisie ») sauf pour la partie suisse de la bourgeoisie de Saint-Gingolph (corporation : personne morale de droit public suisse)

B) L'importance des systèmes de droits d'usage à l'échelle de la Savoie et de la Haute-Savoie

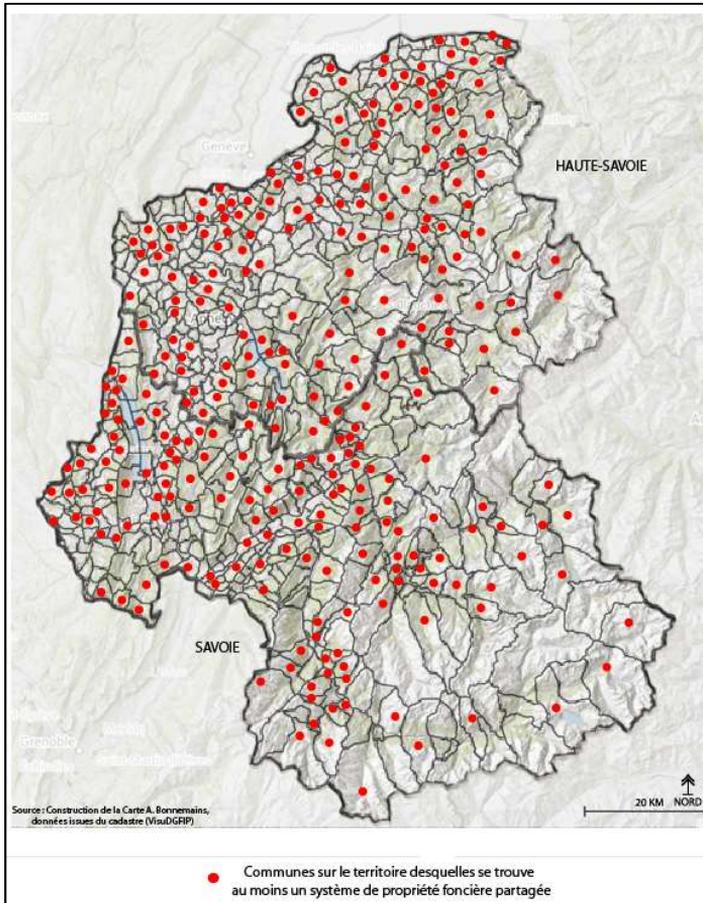
À l'image de la situation en France, ces systèmes sont principalement localisés en milieu rural. Ils sont encore nombreux puisqu'ils sont présents dans 55 % des communes de Savoie et 60 % des communes de la Haute-Savoie (voir la carte 1). Leur emprise foncière, c'est-à-dire la superficie des biens fonciers visés, représente 4 297 hectares en Savoie (0,7 % de la superficie du département) et 7 713 hectares pour la Haute-Savoie (1,7 % de la superficie du département). Concrètement, cela correspond principalement à des zones naturelles : pâturages, forêts, etc.

Il ressort cependant du fichier cadastral de la Direction départementale des finances publiques un manque d'homogénéité dans la dénomination des systèmes. En effet, à côté de la notification « Section de... » qui est claire (c'est une section de commune), nous trouvons des dénominations de type « Hameau de... » ou « Village de... ». Il se révèle ainsi difficile de déterminer la nature juridique des systèmes qui se cachent derrière la dénomination.

Dans les deux départements à l'étude, les sections de commune représentent la majorité des systèmes rencontrés, une commune pouvant disposer de plusieurs sections auxquelles s'ajoutent parfois d'autres formes de communaux (voir la carte 2). Nous avons dénombré 349 sections de commune en Savoie et 494 en Haute-Savoie. Le territoire de la section ou de la société est connu. L'emprise spatiale des systèmes étudiés est cadastrée, ce qui permet de les cartographier même lorsque le capital foncier du système de propriété est situé sur plusieurs communes ou à cheval sur certaines. En revanche, toujours en ce qui a trait aux sections, le secteur où l'on doit résider pour être ayant droit se trouve souvent distinct du bien sur lequel s'exercent les droits d'usage (la forêt, la terre ou l'alpage, etc.). Il existe en général, mais pas nécessairement, une disjonction entre le lieu d'habitation (le hameau de...) qui donne le titre de membre de la section et le lieu d'exercice des droits (ex. : affouage, cueillette, pâture, agriculture).

Les communaux « cultifs » ou communaux à jouissance héréditaire sont localisés dans le département de la Savoie (on les rencontre dans 46

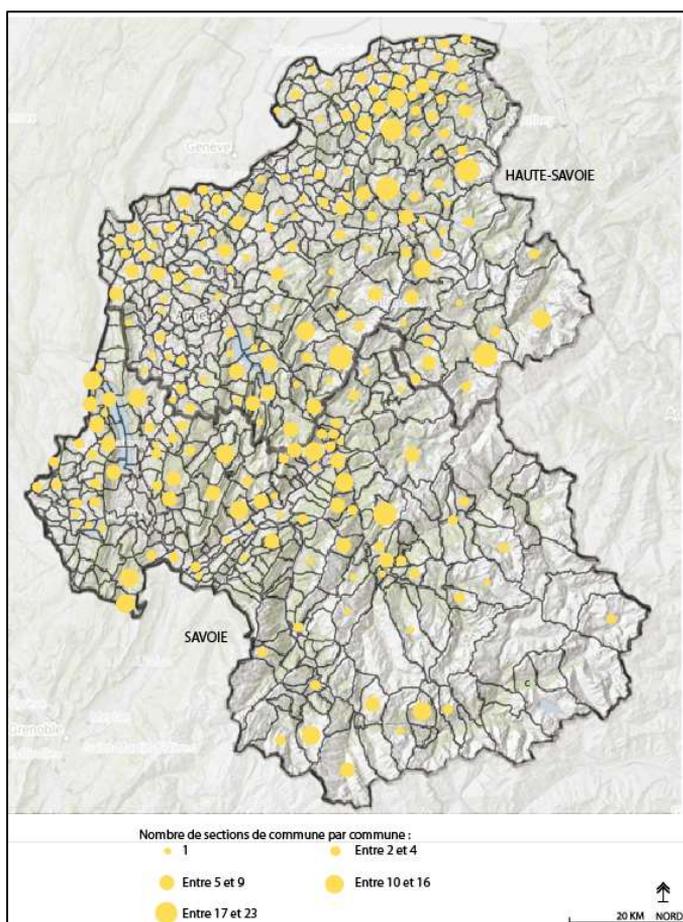
communes), plus précisément en Maurienne, tandis que les « sociétés » sont présentes dans le département de la Haute-Savoie (20 sont référencées), à proximité de la Suisse.



Carte 1

Les propriétés foncières partagées dans les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie

Source : réalisation de la carte par Anouk Bonnemain avec des données provenant du logiciel VisuDGFP (matrice cadastrale : Savoie et Haute-Savoie).



Carte 2

Les sections de commune dans les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie

Source : réalisation de la carte par Anouk Bonnemains avec des données provenant du logiciel VisuDGFIP (matrice cadastrale : Savoie et Haute-Savoie).

Ainsi que nous l'avons décrit en première partie, les systèmes de propriété foncière partagée sont encore une réalité dans la montagne alpine française. À l'appréciation plutôt formelle et factuelle de ces « communs fonciers » s'ajoute aussi une identité institutionnelle. La seconde partie de notre texte s'attache à présent à mettre en valeur les traits de celle-ci, ce qui donne à notre étude une épaisseur plus humaine, en abordant le rôle joué par les communautés villageoises.

II. L'identité institutionnelle des communautés villageoises

Acteurs singuliers du territoire, les communautés villageoises relèvent du phénomène institutionnel, car elles remplissent une fonction sociale et sont dotées d'une forme d'administration – du moins en empruntent-elles certains traits – responsable de la prise de décision et de l'action¹⁸. Le cadre ainsi constitué et auquel se soumet le groupe social est censé assurer sa cohésion et sa pérennité. L'utilisation partagée de la ressource s'opère selon un savoir-faire matériel et immatériel, une logique d'organisation et de fonctionnement avec des règles d'accès stables et une gouvernance propre à chaque site ou presque¹⁹. Nous décrirons ci-dessous l'organisation et le fonctionnement des communautés (A) ainsi que leur statut territorial (B), sans oublier de rappeler que leur fonctionnement est mû par des valeurs (C).

A) L'organisation et le fonctionnement des communautés

Les droits d'usage des habitants sur les communaux ne s'exercent pas librement (1.). En effet, la prise de décision résulte d'une procédure interne (2.).

¹⁸ Jacques CHEVALIER, *Science administrative*, 4^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2007, p. 105 et suiv. :

Armature de la vie collective, les institutions sont l'expression et la garantie de cet ordre : dotées d'une consistance propre, détachées des volontés qui les ont fait naître et installées dans la durée, elles imposent leur loi aux membres, en modelant les pensées et les comportements; par « institution », il faut entendre les faits sociaux de tous ordres qui, s'inscrivant dans la durée, ont l'apparence d'une réalité « objective », « naturelle », et sont vécus comme tels par les individus.

¹⁹ Cela correspond à l'analyse déjà faite par Elinor OSTROM, *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Paris, De Boeck, 2017.

1. Un accès et un fonctionnement réglementé : un club fermé

Les systèmes que nous avons étudiés ne permettent pas le libre accès aux ressources²⁰. Le premier élément restrictif concerne l'obtention de la qualité d'ayant droit, soit l'« adhésion » au club. Cette qualité est acquise de différentes manières selon les systèmes. Elle peut dépendre de la loi²¹ ou d'usages locaux ancestraux comme la transmission héréditaire. À noter que ce droit n'est pas cessible. À titre d'exemple, le statut de bourgeois se transmet encore à l'heure actuelle uniquement par l'homme, ce qui entraîne que les enfants de femmes bourgeoises, si ces dernières ne se marient pas avec un bourgeois, ne peuvent transmettre leurs droits²². Cependant, être ayant droit, c'est seulement avoir passé le premier filtre qui permet de faire partie du club, et cela ne donne pas forcément accès à tous les usages possibles de la chose.

Le second élément restrictif est l'exercice du droit d'usage par l'ayant droit (ou, par exception, par un tiers habilité). La réglementation applicable, c'est-à-dire la règle du jeu, s'avère là aussi très diverse. Destinée à garantir un traitement égalitaire des ayants droit, elle permet d'éviter des abus dans l'utilisation de la ressource. Sur les pâturages, par exemple, le droit d'usage dépend de modalités définies par le règlement pastoral (nombre d'animaux autorisés à paître, secteurs réservés, etc.)²³. Dans les forêts, le bois coupé est partagé à partir de quantités définies à l'avance. Sur les autres terrains, un droit de cueillette ou un droit de chasse peut être reconnu aux ayants droit. En matière agricole, les exploitants membres d'une section de commune ont un droit de priorité pour l'attribution des terres par rapport aux agriculteurs extérieurs à la section²⁴.

²⁰ Voir à ce sujet la confusion faite par HARDIN dans son article « The Tragedy of the Commons », (1968) 162 *Science* n° 3859. Lire : Fabien LOCHER, « Hardin (Garrett) », dans M. CORNU, F. ORSI et J. ROCHFELD (dir.), préc., note 7, p. 616.

²¹ Pour les sections de commune, voir l'article L. 2411-1 CGCT.

²² Cet usage peut apparaître comme étant en opposition avec les droits fondamentaux (le principe d'égalité notamment).

²³ Ce droit se distingue de la vaine pâture du Code rural qui peut s'exercer sur des propriétés privées non closes.

²⁴ Art. L. 2411-10 CGCT.

2. La prise de décision ainsi que la place du droit et des usages locaux

Le fonctionnement d'un système de propriété foncière partagée exige des efforts d'organisation pour que chacun en tire avantage sans porter préjudice aux autres membres (étant entendu qu'appartenir à une communauté n'est pas synonyme de désintéressement individuel). Dans les communautés villageoises, un « autogouvernement » existe, et sa mise en œuvre passe par la participation des membres à la gestion des affaires et à la prise de décision ainsi que par la recherche du consensus. La montagne a ainsi produit d'antiques modèles de gouvernance territoriale ayant servi de précédents aux cellules démocratiques contemporaines (les pratiques dans les anciennes paroisses ayant préparé l'émergence des communes actuelles)²⁵. Des organes de pilotage naît l'action dans l'intérêt de la communauté (et non dans l'intérêt individuel de ses membres)²⁶ mais aussi, de plus en plus, dans l'intérêt public tout court, ce qui signifie que nombre d'actions menées profitent aussi à tout habitant de la commune et même au-delà (par exemple : actions de préservation de la biodiversité, de l'eau, entretien des paysages, des équipements ou du patrimoine réservé au tourisme ou aux adeptes de la nature), ce que n'imaginent parfois même pas les membres des communautés. Ce mélange de droits d'usage réservés aux habitants et d'actions d'intérêt public est manifeste dans les sections de commune (disposant, de surcroît, du statut de personne morale de droit public) comme dans les sociétés foncières.

Du point de vue pratique, il n'existe pas de cadre unique d'organisation de la communauté, mais une pluralité de modes en fonction des usages locaux ou des règles fixées par la loi (tel est le cas pour les sections de commune). Lorsque le fonctionnement s'appuie sur des usages locaux, il est difficile d'en trouver une trace écrite²⁷. La nature de l'usage

²⁵ Robert DODGSHON, *Farming Communities in the Western Alps 1500-1914*, Bâle, Springer Nature Switzerland, 2019; N. VIVIER, préc., note 1.

²⁶ *La section de commune d'Antilly c. France*, n° 45129/98, CEDH, 23 nov. 1999.

²⁷ Les communautés ont d'abord été des associations de fait avant d'être des personnalités morales. Les communautés n'ont pas eu d'archives avant le XVI^e siècle selon Marc BLOCH, cité par Louis ASSIER-ANDRIEU, « Communauté », dans M. CORNU, F. ORSI et J. ROCHFELD (dir.), préc., note 7, p. 225. Certaines

est généralement reconnue lorsqu'un conflit naît avec la commune ou d'autres acteurs territoriaux et qu'il doit être réglé par le juge²⁸. L'administration, dès lors que les usages sont reconnus, ne peut y déroger sous peine de commettre une illégalité. Cependant, des règlements locaux organisent aussi parfois précisément la vie de la communauté. Par exemple, la Société d'alpage du Crôt aux chiens en Haute-Savoie était régie avant 1976 par deux procureurs mandatés pour s'occuper d'un alpage de 273 hectares. Actuellement, la gestion de la Société est administrée par un comité de douze personnes, dont un président, un vice-président et un trésorier. Ses règles écrites (règlement) interdisent à un sociétaire de vendre sa part à une personne non sociétaire. Une charte encadre également la gestion et la restauration des chalets d'alpage (type de matériaux à utiliser, volumes, etc.) et interdit de les louer comme résidence secondaire. Quant à la Société bourgeoise de Saint-Gingolph (voir la figure 1), son administration française relève aussi de règlements écrits prévoyant un conseil composé de neuf personnes, dont un président et un trésorier, assisté de commissions thématiques de gestion des différentes activités composées de représentants du conseil d'administration mais aussi d'autres bourgeois.

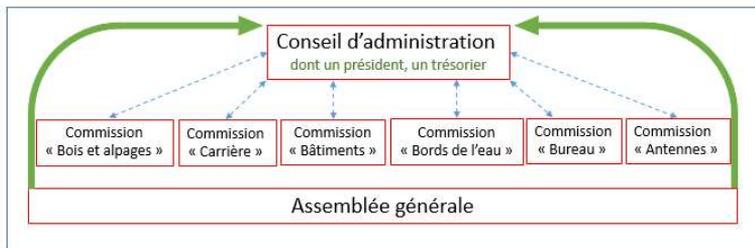


Figure 1 L'organisation de la bourgeoisie de Saint-Gingolph en France

Source : entretien mené par Anouk Bonnemaïn avec les membres du conseil d'administration bourgeois.

versent aujourd'hui leurs archives aux archives départementales (section du Couchant, Saint-Gingolph).

²⁸

L'usage local, pour être source de droit opposable, doit être ancien, constant, reconnu et géographiquement délimité. Pour aller plus loin, voir : Frédéric COLIN, « Les usages locaux, source du droit administratif », (2007) 3 *RFDA* 466.

S'agissant des sections de commune, les usages locaux sont pris en considération par le législateur²⁹. Ils peuvent déroger à la loi si celle-ci le permet³⁰ ou si le juge l'admet au vu de la production de titres anciens, auquel cas les dispositions de la loi n'ont qu'une valeur subsidiaire. Ces cas sont toutefois rares³¹, et la reconnaissance par le juge de la primauté d'usages a surtout concerné la question de l'intérêt à agir des requérants³². En revanche, toujours à propos des sections de commune, s'agissant de la manière d'utiliser le bien ou les revenus tirés des droits d'usage, le préfet et le juge administratif font rigoureusement application de la loi, au grand dam des membres désireux de faire prévaloir les usages locaux (notamment pour la distribution en espèces aux habitants des revenus de la coupe de bois)³³.

²⁹ Voir, par exemple, l'article L. 2411-10 CGCT : « Les membres de la section ont, dans les conditions résultant soit des décisions des autorités municipales, soit des usages locaux, la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature, à l'exclusion de tout revenu en espèces. »

³⁰ Par exemple, l'article L. 243-2 du Code forestier reconnaît, pour la répartition de l'affouage, la primauté du titre ancien sur la loi.

³¹ Dans l'affaire des *Indivis du Vallon*, Cons. d'Ét. 28 nov. 1979, *M. Challende*, n° 04312, le Conseil d'État a estimé que l'« indivision » constituait, en dépit de sa désignation et de son organisation, une section de commune. Le hameau du Vallon dispose de droits en vertu d'un titre de 1426. En justice, le Conseil d'État a admis que la section avait été légalement représentée par son « procureur », agissant conformément à une décision du conseil d'administration des indivis, et non par le président d'une commission syndicale ainsi que le prévoyait l'article L. 151-13 du Code des communes alors en vigueur. C'était reconnaître, implicitement, la primauté d'une organisation fonctionnant en vertu d'un titre ancien sur celle qui résultait du Code des communes.

³² G.-D. MARILLIA, préc., note 4, p. 159 et suiv. Ces cas sont d'autant plus rares que la *Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne* a précisé davantage les conditions de représentation de la section en justice (art. L. 2411-8 CGCT).

³³ Par exemple, en matière d'affouage, il existe beaucoup d'incompréhension entre les ayants droit des sections et les services de l'État : voir Cons. d'Ét. 2 mai 2018, *Préfet de la Haute-Loire c/ Cne de Chanaleille*, n° 392498. La *Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune* a voulu mettre fin à certains usages locaux. Ainsi, elle interdit aux membres des sections de percevoir des revenus en espèce (art. L. 2411-10 CGCT). Mais elle n'a pas mis fin à la possibilité dont dispose le conseil municipal de décider la vente de tout ou partie de l'affouage au profit des titulaires du droit d'affouage (art. L. 243-3 Code forestier).

Quoi qu'il en soit, les usages locaux, même accessoires, ont certaines vertus. Pour les membres des communautés villageoises destinataires directs de la norme, c'est un vecteur de concorde locale, un élément de cohésion sociale. Le droit de chasse est, en ce sens, une illustration emblématique de la manière dont les droits d'usage forment comme des fils ou des liens invisibles entre les membres de la communauté, d'une part, et entre les membres et le territoire, d'autre part. Ce réseau de droits constitue ainsi un réseau social. Également, la pratique de l'affouage reste source d'attachement au territoire. En certaines communes, notamment à Bonneval en Savoie, même si les biens forestiers des sections sont soumis au régime forestier, les habitants conservent la possibilité de récupérer du bois lorsqu'il est issu de leur section de commune d'appartenance. Notons que ces droits d'usage sont aussi parfois revendiqués de manière identitaire. Tel est le cas de la Société d'alpage du Crôt aux chiens à Morzine dont les sociétaires estiment que le droit sarde continue de régir leur gestion (il prévalait quand la Savoie était une pièce des États de Savoie indépendants du Royaume de France). Cette manière de penser l'altérité juridique reflète bien la représentation que se font les communautés du droit applicable localement. Nous serions en présence d'ordres juridiques³⁴ spécifiques au sein de la République française³⁵.

B) Un système de valeurs

Les systèmes de propriété que nous avons étudiés constituent encore une solide armature structurant les relations sociales non seulement du fait de l'exercice possible des droits d'usage, mais aussi parce qu'ils véhiculent des valeurs. Il faut rappeler qu'ils portent une histoire, elle-même inscrite dans une histoire longue et donc un héritage culturel, patrimonial, social ou

³⁴ Ces ordres juridiques sont parfois qualifiés de « primaires ». Tel est le cas des *usi civici* italiens proches des catégories mentionnées ici : Giorgio PAGLIARI, « Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n° 168 (Norme in materia di domini collettivi) », (2019) 98 *Il diritto dell'economia* 11.

³⁵ La *Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013*, préc., note 33, présente à cet effet (comme d'autres lois auparavant, telle la *Loi du 9 janvier 1985*, préc., note 32) la caractéristique de reconnaître expressément les sections de commune. Ainsi, les différents ordres juridiques tiennent compte des autres : voir Santi ROMANO, *L'ordre juridique*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1975.

politique. Ainsi, la bourgeoisie de Saint-Gingolph (française et suisse) arbore ses armoiries et celles des familles bourgeoises dans le château du village lui appartenant (voir la figure 2). De ce fait, certains sites ont une identité plus forte que celle de la commune ou de l'intercommunalité locales.



Figure 2 Les blasons de la bourgeoisie (partie française : Haute-Savoie; partie suisse : Valais) et des familles bourgeoises

Source : photos fournies par Alice Nikolli et Anouk Bonnemains.

Ce sont des valeurs de partage, de coopération, d'entraide ou de soutien aux plus démunis (par exemple : octroi de bois de chauffage ou de terres à exploiter) qui sont généralement promues dans les discours en tant que valeurs premières. Lorsque les communautés sont restées actives, elles défendent en général vigoureusement ces valeurs. Elles cherchent à les traduire en actes visibles comme pour donner du sens à leur action contemporaine : redistribution de leurs revenus à des associations, entretien du patrimoine ou des équipements locaux. À cela s'ajoute encore parfois l'organisation de « corvées » d'entretien des biens (les chemins en particulier) qui ont aussi des vertus conviviales. Les fêtes locales (notamment la fête des Bourgeois et la fête du Hameau autour de l'ancien four banal) ne représentent pas de simples événements folkloriques nostalgiques : ce sont plutôt des événements fédérateurs, au-delà même de l'intérêt de la communauté.

Dans certains cas, le modèle de développement territorial souhaité par les collectivités territoriales peut aller à l'encontre des valeurs portées par les communautés. En ce qui concerne la section de commune du Couchant, la volonté de la régie communale responsable de la gestion de la station de la Sambuy (dont les pistes de ski sont sur le territoire de la section) de mettre en place un système d'enneigement artificiel est contesté par les membres de la commission syndicale du fait de son incidence environnementale et du type de tourisme qu'ils souhaitent encourager sur leur territoire. Les communautés se posent désormais aussi en garantes de la biodiversité et du patrimoine naturel ou culturel local.

C) Le statut politique des communautés sur le territoire

Le statut politique des communautés englobe des réalités bien différentes d'un territoire à un autre. Les communautés villageoises oscillent entre « quasi communes » et acteurs « passagers clandestins », voire « fantômes » du territoire. Il est donc délicat de tirer un enseignement général. Nous verrons d'abord leur rôle sur le territoire (1.) puis leurs rapports avec les autres acteurs du territoire (2.).

1. Le rôle des communautés sur le territoire

Selon les cas, une communauté peut être un acteur « clandestin » invisible actif (a.), un acteur « clandestin » inactif (b) mais aussi un acteur visible (c.).

a. L'acteur clandestin invisible mais actif

La communauté villageoise peut gérer la ressource de façon active sans représenter un acteur majeur du territoire aux yeux des autres acteurs. La section de commune, par exemple, bien qu'elle soit une personne morale de droit public, n'apparaît pas dans l'« organigramme » de l'action publique « officielle » aux côtés des services de l'État, des communes, des intercommunalités, des régions ou des départements. La section est

d'ailleurs ignorée de la plupart des ouvrages de droit administratif³⁶. Pourtant, cet acteur est effectivement membre de la galaxie territoriale. Soulignons que, même dans le cas d'un important propriétaire foncier à l'échelle locale, celui-ci ne sera pas consulté au moment des processus de planification urbaine³⁷, et son foncier ne sera pas spécialement protégé par une servitude administrative (la richesse des ressources naturelles est cependant, en général, répertoriée : zones d'intérêt écologique, zones humides). De surcroît, aucun représentant de cet acteur au demeurant non structuré sur le plan national ne siège en vertu de dispositions légales au sein des conseils d'administration d'organismes territoriaux (parcs, établissements publics fonciers, etc.). La faible visibilité des sections tient aussi à la porosité qui existe entre l'action de la section et celle de la commune³⁸. Les deux dernières lois majeures ayant touché les sections (lois du 9 janvier 1985 et du 27 mai 2013) ont d'ailleurs renforcé le lien qui unit les sections à leur commune pour favoriser une gestion des biens des sections compatible avec les intérêts de la commune. L'invisibilité des sections est parfois entretenue par les maires des communes. Alors que la loi l'impose, les budgets communaux ne sont pas toujours accompagnés des budgets annexes³⁹ regroupant les dépenses et les recettes des sections. En pratique, l'intérêt de la section est confondu avec celui de la commune, les décisions prises par le conseil municipal ne reflétant pas forcément l'intérêt de la section (cas des ventes des parcelles de la section)⁴⁰. Selon les cas, il

³⁶ Hormis certains manuels de droit administratif des biens, quoiqu'ils ne les détaillent guère : Norbert FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, 5^e éd., Paris, LexisNexis, 2018, p. 115. D'autres manuels les voient comme anachroniques : Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 2018, n° 558.

³⁷ Art. L. 132-7, L. 153-16 et L. 153-17 Code de l'urbanisme. Il n'est jamais fait mention des ayants droit aux communaux : ils peuvent toutefois être consultés par l'intermédiaire des communes auxquelles on se reporte officiellement pour l'élaboration des plans d'urbanisme locaux.

³⁸ L'ordonnateur des dépenses de la section reste le maire, celui-ci étant membre de la commission syndicale si elle existe. Le siège de cette dernière est fixé à la mairie du chef-lieu de la commune de rattachement de la section.

³⁹ Ils ne sont pas non plus toujours accompagnés des états spéciaux annexes, à produire en l'absence de commission syndicale : art. L. 2412-1 CGCT.

⁴⁰ Pour aller plus loin : Jean-François JOYE, « Quand le Conseil constitutionnel bat la campagne : l'application singulière du principe d'égalité au fonctionnement des

sera question de sections « pupilles⁴¹ » d'une commune bienveillante ou de sections « martyres » dont les biens seraient à liquider.

b. L'acteur clandestin inactif ou léthargique

Certains systèmes fonciers ne sont plus toujours à même de permettre la création de rapports privilégiés au sein du groupe d'ayants droit du fait de la transformation des modes de vie en milieu rural. Ils ne forment plus une communauté ni une organisation sociale active, ce qui engendre l'abandon des terres ou des forêts. Ces systèmes sont toutefois dormants, et non pas morts, car les droits d'usage s'avèrent pérennes. D'ailleurs, sitôt que la commune engage une procédure destinée à prendre possession de leur foncier, les conflits ressurgissent⁴². Ainsi, une commune rencontrera de fortes oppositions alors que l'on croyait les habitants désintéressés de la gestion du commun foncier. Les solidarités entre habitants, altérées au fil des décennies, se reforment parfois subitement⁴³.

c. L'acteur visible : la « quasi-commune »

Certaines communautés villageoises jouissent en revanche d'un rôle territorial majeur, ayant une posture de « quasi-commune » au regard de certains critères juridiques ou administratifs : elles agissent sur un territoire donné, auquel une population même peu importante est attachée (« les habitants de... », le « village de... », « le hameau de... ») et fonctionnent en vertu de compétences attribuées à des organes décisionnels par le CGCT pour les sections ou issues d'usages locaux en ce qui a trait aux autres

sections de commune », J.C.P. A 2019. n° 2205. Voir aussi : Cons. const. 10 mai 2019, n° 2019-778 QPC.

⁴¹ Le terme est de G.-D. MARILLIA, préc., note 4, p. 20 et suiv.

⁴² Les communes ont notamment recours à la procédure de transfert pour le cas des sections (voir les articles 2411-11 et suiv. CGCT) ou à la procédure de suppression pour les communaux cultifs (*Loi n° 67-6 du 3 janvier 1967 tendant à permettre la suppression du régime juridique auquel sont soumis certains terrains communaux, notamment ceux dénommés « parts de marais » ou « parts ménagères »*).

⁴³ Ces témoignages corroborent les débats parlementaires relatifs à la préparation de la *Loi du 27 mai 2013*, préc., note 33 (par exemple, Jean BOYER, Sénat, séance du 15 octobre 2012 – *Compte rendu intégral des débats*).

formes communautaires. Leurs actions sont généralement consensuelles du fait de la présence sur leur territoire de nombreux équipements ou activités : carrières, canaux d'irrigation, chalets d'alpage, sites sportifs, station d'épuration, salle de réunion, etc. Elles peuvent ainsi faire valoir leur contribution à l'intérêt public local et même parfois en retirer des revenus appréciables. En revanche, elles n'exercent ni pouvoir de police administrative ni prérogative fiscale, pas plus qu'elles ne gèrent des services publics⁴⁴.

Nous avons constaté que des communes ont choisi de tirer parti de l'existence sur leur territoire de ce partenaire aux biens et aux revenus parfois conséquents. La bonne entente consolide les intérêts des uns et des autres. La communauté apparaît ainsi comme inscrite dans le périmètre de l'action communale. Par exemple, parce qu'elle possède plus de la moitié du territoire communal, la bourgeoisie de Saint-Gingolph est considérée et consultée par la municipalité. S'instaure alors une dynamique de coopération intracommunale (la commune avec sa ou ses communautés villageoises) au surplus de la coopération intercommunale (la commune et sa communauté de communes ou d'agglomération)⁴⁵.

Cependant, même si des communautés font des efforts et reprennent les modes d'action des administrations (tenue de conseils, utilisation de panneaux d'affichage pour rendre publiques leurs décisions), leur fonctionnement administratif se révèle lacunaire. Si quelques-unes peuvent prendre en charge la rémunération d'une personne pour effectuer des tâches

⁴⁴ Cette dernière affirmation mérite d'être nuancée dans le cas des sections de commune du fait de leur statut de personnes morales de droit public.

⁴⁵ De manière générale sur la question des interactions ressources/pouvoirs locaux, voir : Sébastien LAMBELET et Géraldine PFLIEGER, « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles*, 18, 2016, en ligne : <<https://doi.org/10.4000/metropoles.5329>>; Charlotte HALPEN, Pierre LASCOMES et Patrick LE GALES (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, coll. « Gouvernances », Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014; Frédéric VARONE et Stéphane NAHRATH, « Regulating the Use of Natural Resources; When Policy Instruments Meet Propriety Right », dans Charlotte HALPEN, Pierre LASCOMES et Patrick LE GALES (dir.), préc., note 45, p. 237-264; Peter KNOEPFEL, *Les ressources d'action publique : vers une nouvelle lecture du pouvoir*, Seismo, Zürich und Genf, 2017.

de secrétariat (Saint-Gingolph), la plupart n'ont que les moyens en personnel que la commune veut bien mettre à leur disposition (section du Couchant). Il subsiste ainsi un certain amateurisme, les délibérations étant parfois rédigées à la hâte et griffonnées sur un bout de papier. Tenir à jour une liste d'ayants droit, notion éminemment interprétable et contextualisée, se révèle également difficile. Par ailleurs, les membres actifs sont bénévoles. Pour les sections de commune par exemple, le président et les membres de la commission syndicale ne peuvent recevoir ni indemnité ni rémunération en vertu de la loi⁴⁶.

2. Les rapports avec les autres acteurs du territoire

Si les rapports entre l'administration et les ayants droit peuvent être conflictuels (a.), ils sont néanmoins en voie d'évolution du fait de l'apparition de stratégies d'adhésion (b.).

a. Des rapports souvent difficiles avec les administrations

Les relations entre les administrations et les ayants droit des systèmes de propriété foncière partagée sont souvent conflictuelles, car elles ont été établies dans un climat de défiance. Les enquêtes font ressortir chez les ayants droit un sentiment d'amertume, d'injustice, voire de persécution (perception très marquée dans un milieu rural déjà empreint d'un sentiment de relégation sociale). L'amertume vient notamment du fait que l'administration peut secréter des décisions aux motivations considérées comme éloignées des intérêts agricoles, culturels ou environnementaux des communautés ou prises au mépris des droits des membres des sections⁴⁷.

⁴⁶ Art. D. 2411-9 CGCT.

⁴⁷ Les rapports moraux de l'ASSOCIATION FRANÇAISE DES AYANTS DROIT DES SECTIONS DE COMMUNE (AFASC), trahissent ce sentiment d'exaspération, notamment le rapport moral de 2016 (source des auteurs) :

Comme le laissait prévoir notre dernier rapport moral, l'application de la loi du 27 mai 2013 donne lieu à des excès du pouvoir administratif inimaginables dans un pays censé être « pays de droit ». Cette situation se développe suivant trois axes : (1) une administration paniquée devant les possibilités que lui donne la loi et la pression politique afin de triquer les citoyens; (2) la tactique de la haute administration d'inciter les fonctionnaires de terrain d'agir par « voies de fait »; (3) la difficulté

L'une des manifestations les plus éclatantes des incompréhensions est la vente de parcelles sectionales autorisée par arrêté d'un préfet, tandis que les électeurs de la section se sont prononcés contre la vente⁴⁸. C'est aussi la volonté des communes de transférer des parcelles sectionales dans leur domaine privé qui est contestée. En réaction, les recours juridictionnels se multiplient, tout comme, plus nouveau, la saisine du Défenseur des droits. Les membres des sections de commune ont également tenté de faire entendre leur voix lors du grand débat national qui a eu lieu en France en 2019 à la suite du mouvement dit des « gilets jaunes⁴⁹ ».

En pratique, entre membres des sections et membres du conseil municipal, ce sont souvent deux mondes qui se tournent le dos, bien qu'ils partagent le même territoire. Les communautés sont fréquemment marginalisées parce qu'elles sont peu ou pas structurées. Elles n'ont pas accès aux réseaux administratifs ou politiques habituels et, de fait, sortent de l'angle de vue des administrations. Elles n'en réapparaissent la plupart du temps que pour des conflits, c'est-à-dire pour des actes défensifs, ce qui masque les actions positives qu'elles peuvent mener. Dans nos enquêtes, du point de vue des autorités publiques, les communautés sont régulièrement perçues comme des sources de tensions, confirmant un sentiment répandu, à savoir qu'elles représentent une « fabrique de conflits difficiles à réguler⁵⁰ ». Elles gêneraient le développement local, leur fonctionnement coûterait cher (charges fiscales à honorer) sans toujours rapporter de recettes, d'autant que le manque de participation des ayants droit ne permettrait plus d'entretenir les paysages, les bois, etc.

rencontrée par les membres des communautés villageoises de trouver une réponse adaptée qui leur permette de ressaisir leurs droits individuels garantis afin de produire du bien et de l'intérêt public.

⁴⁸ Ces ventes peuvent être réalisées en application de l'article L. 2411-16 CGCT. Voici un exemple de cas relevé en Auvergne : *Arrêté du préfet du Cantal n° 2019-0256 du 7 mars 2019 relatif à la commune de Ydes et autorisant la vente à des particuliers de parcelles de la section de Montfouilloux.*

⁴⁹ Cela a été notamment le cas du débat organisé sous l'égide de l'AFASC (dans la section du Chambon-sur-Dolore en Puy-de-Dôme, 23 février 2019) ou par certaines sections elles-mêmes (section de Mas Vendran, Saint-Alban-en-Montagne, Ardèche, mai 2019).

⁵⁰ Pierre COUTURIER, « Sectionaux », dans M. CORNU, F. ORSI et J. ROCHFELD (dir.), préc., note 7, p. 1089.

Des critiques proches sont adressées aux communaux « cultifs » en ce qu'ils représentent des microparcelles peu ou pas exploitées pouvant notamment gêner l'exploitation rationnelle des forêts. Les relations sont également difficiles entre les communautés et l'Office national des forêts à cause de visions divergentes quant à la manière d'exploiter les forêts⁵¹. En somme, ce sont des visions différentes de la modernité qui s'affrontent.

Enfin, les tensions concernent les personnes physiques : celles qui bénéficient des fruits des communaux et celles qui en sont exclues, ce qui peut semer la discorde. On le constate souvent en matière d'attribution des terres agricoles des sections avec un système de priorité organisé par la loi et administré par le conseil municipal qui ne fait pas toujours l'unanimité (avec, à la clé, des indemnisations parfois à verser aux exclus lésés)⁵².

b. Des rapports en voie d'évolution : l'apparition de stratégies d'adhésion ou cohésives

Lorsqu'ils sont actifs, les systèmes de propriété foncière partagée et leurs communautés villageoises associées doivent composer avec l'environnement politique ou administratif qui exerce sur eux une pression au changement. De plus en plus, du fait du risque d'effritement de leur statut social, ils s'ouvrent et se rendent visibles pour renforcer ou relancer leur légitimité mais aussi pour permettre à des personnes « non ayants droit » de participer à la vie comme aux actions de la communauté, dans la mesure où leur légitimité historique (ce pourquoi elles ont été créées) tend à se réduire. L'ouverture permet aussi de repousser certaines critiques faites par les « non ayants droit » aux prétendus avantages (largement fantasmés) dont bénéficieraient les membres des communautés. La culture de la discrétion, sinon du secret, encore prégnante dans ces communautés en vue de les protéger, contribue à présent à les desservir en laissant prospérer toutes sortes d'incompréhensions.

⁵¹ Le Programme régional de la forêt et du bois (PRFB), de l'Auvergne-Rhône-Alpes (approuvé par arrêté ministériel du 28 novembre 2019), mentionne explicitement le souhait d'intégrer les forêts sectionales dans le domaine communal (v. PRFB, DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes et Région Auvergne-Rhône-Alpes, déc. 2019, annexe 1 : fiche 1-4).

⁵² Voir l'article L. 2411-10 CGCT.

L'ouverture se manifeste de plusieurs manières : certaines communautés essaient de mettre en valeur leurs actions ou d'expliquer leur histoire au grand public en créant des sites Web ou des panneaux publics (voir la figure 3).



Figure 3
Des panneaux publics d'information sur l'histoire de la bourgeoisie de Saint-Gingolph

Source : photos fournies par Alice Nikolli et Anouk Bonnemains.

Des communautés agissent aussi par le mécénat⁵³ ou encore par la réalisation ou l'entretien d'équipements. C'est le cas des sections de commune⁵⁴ et des sociétés, ces dernières pouvant redistribuer une partie de leurs revenus au territoire lorsqu'elles adhèrent aux projets envisagés par d'autres acteurs⁵⁵. S'instaure ainsi une gestion hybride des biens, fruit d'un accord dans l'intérêt de toutes les parties. Les liens de coopération entre les

⁵³ À Saint-Gingolph, la bourgeoisie finance les écoles de sport, de musique, etc. Fidèle à son passé (présence de la confrérie du Saint-Esprit), elle mène une active politique de bienfaisance. C'est la manifestation de l'influence du droit suisse qui exige que la commune bourgeoise contribue aux charges de la commune « politique » (réparation des bâtiments en particulier) et contribue à l'assistance publique. Pour une approche historique de cette mission d'assistance, voir : Werner KAMPFEN et Grégoire GHKA (trad.), « Les bourgeoisies du Valais », dans *Annales valaisannes*, n°13, Burgerschafts- und Gemeindewesen, Zürich, 1965, p. 172.

⁵⁴ Il en va ainsi des fours, chapelles, lavoirs : comme à Doussard, à Magland ou à Seythenex en Haute-Savoie.

⁵⁵ La bourgeoisie de Saint-Gingolph soutient certains projets locaux (la piste cyclable longeant le lac Léman, par exemple). La Société du Crôt aux chiens à Morzine a financé la construction d'un bâtiment agricole sur le territoire communal.

communes et les communautés d'habitants ne sont cependant pas toujours formalisés (notamment par la signature de conventions). Ainsi, à Magland (Haute-Savoie), les habitants entretiennent des chapelles sur de petites parcelles sectionales, le culte y étant encore prononcé plusieurs fois par an. La commune apporte une aide financière et exécute parfois les travaux les plus importants. De surcroît, comme nous l'avons mentionné plus haut, il existe des phénomènes d'ouverture à des « non ayants droit » relativement à la possibilité d'utiliser la ressource ou des équipements : attribution de lots de bois ou de parcelles de terres à des habitants ou à des agriculteurs extérieurs, accès des gîtes aux touristes ou encore des forêts ou des alpages aux chasseurs... Car à quoi sert d'être ayant droit si l'on n'utilise plus le bois de la forêt afin de se chauffer ou les terres pour faire paître son bétail, faute d'être resté soi-même agriculteur? Les ayants droit exploitent en effet de moins en moins directement les terres ou les forêts. Ils en deviennent les gérants. On assiste alors au passage d'un système traditionnel d'exploitation directe des biens par la communauté (par exemple, par les agriculteurs) à un système de mise à disposition ou de « location » des biens, ces opérations étant généralement accomplies par le truchement de conventions, encouragées par la loi ou non. Cette gérance a pour conséquence l'apparition de nouveaux acteurs (société d'économie alpestre, professionnels de l'hôtellerie-restauration dans le cas de sites touristiques, etc.).

Enfin, les ayants droit créent de plus en plus de personnes morales destinées à prendre le relais de l'action de la communauté. C'est le cas avec la création d'associations culturelles ou de sauvegarde du patrimoine sur les sections de commune. Cependant, ces initiatives ne sont pas purement désintéressées. La mise en place d'une association a pour but de mettre en valeur le patrimoine, tout en associant à la gestion des biens de la section d'autres habitants du territoire (résidents permanents ou secondaires). Pour les sections de commune, c'est aussi un moyen de pallier les effets de la loi du 27 mai 2013 en ce qu'elle a écarté de la gestion des sections les petites communautés locales en rendant plus difficile la constitution des commis-

sions syndicales⁵⁶. L'association étant très simple à créer, elle devient donc un moyen de contourner les rigidités de la loi. Toutefois, elle n'est pas propriétaire des biens sectionaux, pas plus qu'elle ne peut en assurer la gestion proprement dite. À noter que ces associations jouent parfois un rôle social avec l'organisation de moments festifs permettant de rassembler autant les ayants droit que les personnes extérieures. Le petit patrimoine se présente ainsi tel un élément fédérateur, un « médiateur » entre les ayants droit et les autres habitants de la collectivité territoriale. Le patrimoine et la culture ouvrent alors la voie à l'instauration de nouvelles formes de communs.

Conclusion

Comme nous venons de le voir, les systèmes de propriété foncière partagée sont loin d'être éteints, bien qu'ils aient été affaiblis au fil du temps. Reste à savoir comment ils s'adapteront à l'économie du XXI^e siècle et aux rythmes de vie des nouvelles générations d'ayants droit. Par le passé, c'était un intérêt avant tout économique et vivrier – essentiellement agropastoral – qui impliquait d'être solidaire pour gérer la ressource. Aujourd'hui, cet intérêt se trouve en voie de redéfinition : il est économique, patrimonial, social et de plus en plus environnemental. L'enjeu central consiste à déterminer la manière dont ces systèmes peuvent appréhender les mutations provoquées par le changement des modes de vie et de la façon d'habiter les territoires ruraux, soumis à des formes nouvelles d'urbanisation. Il n'existe en effet quasiment plus de mode de vie purement rural, les individus souhaitant souvent vivre à la fois en ville et en campagne, leur mode de vie étant généralement contraint par des trajets pendulaires entre le domicile et le lieu de travail⁵⁷. Un certain nombre d'éléments laissent toutefois penser que ces systèmes pourraient demeurer des ressources territoriales stratégiques. L'hypothèse que l'échelon communal disparaisse ne redonne-t-il pas une forme de légitimité à un

⁵⁶ Notamment, les commissions syndicales ne sont pas constituées lorsque les revenus ou produits annuels des biens de la section sont inférieurs à 2 000 euros de revenu cadastral : art. L. 2411-5 CGCT.

⁵⁷ Corinne LARRUE (dir.), *Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité. Analyses à partir des cas de la France, des Pays-Bas et de la Suisse*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2014.

niveau « micro » local? Ces modèles ne sont-ils pas une occasion de préserver autrement la ressource naturelle? Sans minimiser leurs inconvénients, car tout n'est pas parfait (mais il ne faut pas confondre l'objet et sa gestion)⁵⁸, ni survaloriser leurs atouts, nous nous interrogeons quant à savoir si ces communautés ne pourraient pas rester des solutions prometteuses pour une « vie bonne » en milieu rural au sens du philosophe Paul Ricœur⁵⁹? En tout état de cause, comme une idée magique, la notion de communauté villageoise reste une valeur refuge au sein d'une économie libérale aux valeurs morales ou éthiques discutées. Cela peut expliquer la traversée du temps de ces systèmes, que jamais un texte de droit n'a entendu définitivement et entièrement anéantir.

⁵⁸ On ne peut ignorer certaines difficultés (désintérêt, querelle familiale, égoïsme caché derrière le drapeau du collectif) qui engendrent des conflits pour accéder à la ressource ou l'entretenir.

⁵⁹ Paul RICŒUR, « Morale, éthique et politique », (1993) 65 *Pouvoirs* 11 et 12.