



Commentaire

Décision n° 2019-778 QPC du 10 mai 2019

Époux B. et autres

*(Vente ou changement d'usage des biens d'une section de commune
décidé par le conseil municipal)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 février 2019 par le Conseil d'État (décision n° 410714 du 8 février 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les époux B. et autres, relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 2411-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune.

Dans sa décision n° 2019-778 QPC du 10 mai 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *des électeurs* » figurant aux premier et second alinéas de l'article L. 2411-16 du CGCT, dans cette rédaction.

Dans cette affaire, M. Jacques Mézard a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Présentation des sections de communes

La section de commune constitue une modalité juridique ancienne et particulière d'exercice d'une propriété collective héritée de l'Ancien régime.

Elle a essentiellement une fonction patrimoniale. Son 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, une sentence arbitrale ou par un usage public, paisible, continu et non équivoque. Le recensement opéré en 1999 par la direction générale des collectivités locales estimait alors à 26 792 le nombre de sections de

commune. En 2003, le rapport du groupe d'étude de l'inspection générale de l'administration consacré aux sections de communes¹ relevait que celles-ci se concentraient principalement dans la Haute-Loire (2 872), le Puy-de-Dôme (2 315), le Cantal (2 227), l'Aveyron (1 790), la Creuse (1 771), la Lozère (1 465) et le Lot (1 114). Les biens des sections sont constitués à hauteur de 43,4 % de forêts soumises au régime forestier, de 22,7 % de forêts non soumises, de 21,6 % de pâturages, de 2,9 % de terres cultivées, de 1,4 % de biens bâtis et de 0,7 % de carrières.

La section de commune est, aujourd'hui, définie à l'article L. 2411-1 du CGCT comme « *toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune* ».

Le même article dispose que la section de commune est une personne morale de droit public. Ainsi, elle n'est ni une collectivité territoriale, ni un établissement public. Sa création n'est subordonnée à aucune décision de l'autorité publique mais résulte de la seule constatation de l'existence d'un patrimoine collectif appartenant aux habitants d'une fraction de la commune, distinct du patrimoine communal².

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et celle n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de communes ont eu pour objectif de clarifier les règles de fonctionnement des sections, notamment le partage des compétences de gestion entre la commune et la section, et d'organiser le transfert des biens de la section vers la commune, facilitant ainsi leur disparition à court ou moyen terme³. La loi du 27 mai 2013 mentionnée ci-dessus a d'ailleurs interdit la création de nouvelles sections de commune à compter de sa promulgation (paragraphe II de l'article L. 2411-1 du CGCT).

2. – Les membres de la section de commune

* La définition des membres de la section de communes est un apport de la loi du 27 mai 2013. La notion de membres d'une section de commune n'ayant pas jusqu'alors été précisément définie, il était fait appel aux notions d'ayant droit, de membres ou d'électeurs. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 mai 2013, sont

¹ Rapport du groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens sectionaux des communes, dit Rapport Lemoine, Inspection générale de l'administration, mars 2003.

² CE, 1^{er} octobre 1986, n° 59522.

³ V. en ce sens le rapport n° 40 (1984-1985) de M. Jean Faure fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de la loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au développement et à la protection de la montagne p. 29. Avis n° 32 présenté au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au développement et à la protection de la montagne, p. 30. Exposé des motifs de la proposition de loi de M. Jacques Mézard visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes, n° 564, déposée le 25 mai 2012.

membres d'une section de commune « *les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire* » (article L. 2411-1 du CGCT).

Comme l'a indiqué M. Pierre-Yves Collombat dans le cadre des travaux parlementaires relatifs à la loi du 27 mai 2013⁴, il s'agit de définir l'accès au droit de jouissance des biens de la section : « *Ce faisant, [le législateur ne fait que rappeler] les conditions qui donnent accès par principe à la qualité d'ayants droit. En conformité avec l'origine de ces biens, le droit de jouissance est un droit réel et non personnel. Il ne fait pas l'objet d'une transmission dans la mesure où il est conditionné à une résidence sur le territoire de la section de commune. [...] C'est donc l'ancrage réel du membre de la section sur le territoire de la section dont il entend bénéficier des fruits, qui est primordial. Cela devrait conduire à écarter les personnes n'ayant plus de lien avec la section de commune alors même que la pratique laisse parfois s'immiscer dans la gestion et la jouissance des biens sectionaux des personnes n'ayant plus qu'une attache lointaine ou ancienne avec la section en cause. Pour votre rapporteur, ce critère est une manière de rappeler que c'est le fait d'habiter et donc de vivre sur place qui conditionne le droit d'user des biens sectionaux* ».

La qualité de membre de la section est donc désormais explicitement fondée sur le critère unique de l'habitation sur le territoire de la section. Les propriétaires de biens fonciers sis sur le territoire de la section ne peuvent plus être considérés, en cette seule qualité, comme membres de la section, ce qui exclut par exemple les propriétaires de résidences secondaires.

* La section est propriétaire de biens distincts de ceux de la commune. En revanche, les membres de la section ne disposent pas, quant à eux, du droit de propriété sur ces biens.

Le premier alinéa de l'article L. 2411-10 du CGCT précise que « *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* ». Le paragraphe I de l'article L. 2411-14 du CGCT va dans le même sens puisqu'il prévoit que les biens de la section ne peuvent donner lieu à partage entre les membres de la section. Les habitants de la section peuvent ainsi avoir la jouissance de ces biens, parfois même à titre personnel, mais ils n'en ont pas la propriété.

⁴ Rapport n° 540 (2012-2013) de M. Pierre-Yves COLLOMBAT, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 avril 2013.

Dans sa décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel, saisi des dispositions relatives au transfert de biens de la section vers la commune, a rappelé le principe selon lequel les membres de la section « *ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur ces biens et droits* »⁵.

3. – La gestion des biens des sections

La gestion des biens des sections est, en application des dispositions de l'article L. 2411-2 du CGCT, assurée par le conseil municipal et par le maire sous réserve des compétences dévolues à la commission syndicale.

* La commission syndicale, qui représente les intérêts de la section, est composée, en application des dispositions de l'article L. 2411-3 du CGCT, du maire de la commune ainsi que des membres élus choisis parmi les membres de la section. Ces membres sont élus, dans les mêmes conditions et pour la même durée que les conseillers municipaux, par les membres de la section inscrits sur les listes électorales de la commune.

Cette restriction des électeurs de la commission syndicale aux membres de la section inscrits sur les listes électorales est l'un des apports de la loi du 27 mai 2013 qui a, ce faisant, marqué une nouvelle étape dans la réduction du champ des électeurs de la commission syndicale.

En effet, avant la loi du 9 janvier 1985 mentionnée ci-dessus, les membres de la commission étaient choisis « *par les électeurs qui habitent la section et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers* ». En pratique, il était souvent très délicat de déterminer exactement la liste des personnes admises à voter. Dès lors, pour faciliter la constitution de la commission syndicale et éviter qu'elle ne s'érige en organe concurrent du conseil municipal, la loi de 1985 avait déjà circonscrit le champ des électeurs appelés à choisir les membres de la commission aux « *habitants ayant un domicile réel et fixe sur le territoire de la section et [aux] propriétaires de biens fonciers sis sur le territoire de la section* » dès lors qu'ils « *sont [les uns et les autres] inscrits sur les listes électorales de la commune* ».

La loi du 27 mai 2013 a donc, à son tour, restreint l'électorat de la commission syndicale en maintenant l'exigence d'inscription sur les listes électorales et en

⁵ Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Biens des sections de commune)*, cons. 4.

restreignant la qualité de membre de la section de commune aux habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire.

* En application de l'article L. 2411-6 du CGCT, la commission syndicale délibère sur les objets suivants : contrats passés avec la commune de rattachement ou une autre section de cette commune ; vente, échange et location pour neuf ans ou plus de biens de la section ; changement d'usage de ces biens ; transaction et actions judiciaires ; acceptation de libéralités ; partage de biens en indivision ; constitution d'une union de sections ; désignation de délégués représentant la section de commune.

Le conseil municipal est, quant à lui, compétent pour voter le budget élaboré par la commission syndicale et délibérer sur les objets suivants : vente de biens de la section ayant pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public ; location de biens de la section consentie pour une durée inférieure à neuf ans ; adhésion de la section à une association syndicale ou à une autre structure de regroupement foncier ou de gestion forestière. Dans ces cas, la commission syndicale est consultée sur le projet de délibération du conseil municipal.

Par ailleurs, la commission syndicale est consultée sur les modalités de jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature ainsi que sur la mise en valeur des marais et terres incultes ou manifestement sous-exploitées (L. 2411-7 du CGCT).

En cas de désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale, il est statué par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département.

* Toutefois, l'existence d'une commission syndicale n'est pas de droit et l'article L. 2411-5 du CGCT détermine les situations dans lesquelles il n'y a pas lieu de constituer une commission syndicale : lorsque le nombre des électeurs appelés à désigner ses membres est inférieur à vingt ; lorsque la moitié au moins des électeurs n'a pas répondu à deux convocations successives du représentant de l'État dans le département faites à un intervalle de deux mois ; lorsque les revenus ou produits annuels des biens de la section sont inférieurs à 2 000 euros de revenu cadastral, à l'exclusion de tout revenu réel.

Lorsque la commission syndicale n'est pas constituée, les compétences de cette dernière sont attribuées au conseil municipal qui les exerce sans condition sauf, d'une part, en cas de transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations

d'une section qui, en vertu de l'article L. 2411-11 du CGCT, « *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* » et, d'autre part, en cas de changement d'usage ou de vente des biens de la section.

4. – Le changement d'usage et la vente des biens de la section

Le changement d'usage⁶ et la vente des biens de la section sont régis par les articles L. 2411-15 et L. 2411-16 du CGCT qui déterminent la procédure, respectivement, en présence d'une commission syndicale et en l'absence de celle-ci. Ces articles sont issus des articles L. 151-15 et L. 151-16 du code des communes créés par la loi du 9 janvier 1985.

Lorsque la commission syndicale est constituée, le changement d'usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section est décidé sur proposition du conseil municipal ou de la commission syndicale par un vote concordant du conseil municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés et de la commission syndicale, qui se prononce à la majorité de ses membres.

En revanche, lorsque la commission syndicale n'est pas constituée, l'article L. 2411-16 du CGCT prévoit que : « *le changement d'usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section est décidé par le conseil municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés, après accord de la majorité des électeurs de la section convoqués par le maire dans les six mois de la transmission de la délibération du conseil municipal. En l'absence d'accord de la majorité des électeurs de la section, le représentant de l'État dans le département statue, par arrêté motivé, sur le changement d'usage ou la vente* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

Dans le cadre d'un projet d'aménagement, une commune a souhaité acheter des parcelles appartenant à une section de commune. Sur le fondement de l'article L. 2411-16 du CGCT, le conseil municipal a autorisé le maire de la commune à convoquer les électeurs de la section pour qu'ils se prononcent sur cette vente. À la

⁶ Constituent par exemple un changement d'usage, une opération de boisement, l'ouverture d'une carrière sur un terrain en nature de pâture ou l'implantation d'éoliennes sur des parcelles boisées qui sont utilisées pour l'affouage (v. pour ce dernier exemple CAA Lyon, 1^{er} décembre 2015, n° 13LY00135)

suite du vote favorable obtenu en faveur du projet de vente lors d'une consultation, le conseil municipal a décidé la vente de ces parcelles.

Les époux B. ainsi que plusieurs autres membres de la section de commune ont déposé un recours devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand contre les délibérations du conseil municipal, l'arrêté du maire convoquant les électeurs de la section et les opérations de vote. Par mémoire distinct, ils ont soulevé plusieurs QPC portant sur les articles L. 2411-1, L. 2411-2, L. 2411-3, L. 2411-5, L. 2411-6, L. 2411-7, L. 2411-8 et L. 2411-16 du CGCT. Par un jugement du 5 novembre 2015, le tribunal administratif a rejeté le recours en annulation et refusé de transmettre les QPC posées.

Les requérants ont interjeté appel de cette décision. Devant la cour administrative d'appel de Lyon, ils ont, par mémoire distinct, soulevé une QPC portant sur les articles L. 2411-1, L. 2411-3 et L. 2411-16 du CGCT en soutenant que ces dispositions étaient contraires au principe d'égalité, aux exigences découlant de l'article 3 de la Constitution et au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Dans un arrêt du 14 juin 2016, la cour administrative d'appel a refusé de transmettre la question posée, puis rejeté leur requête dans un arrêt du 21 mars 2017.

Ces mêmes requérants se sont pourvus en cassation. Par un mémoire distinct, ils ont contesté le refus de transmission de la QPC par la cour administrative d'appel. Dans une décision du 8 février 2019, le Conseil d'État a, d'une part, annulé l'arrêt du 14 juin 2016 en considérant que la cour avait « *inexactement qualifié la question de la conformité à la Constitution qui lui était soumise en écartant comme inopérant le moyen tiré, au regard du principe d'égalité devant la loi, de la différence de traitement existant entre [les membres d'une section de commune], lors de la consultation préalable à la vente du bien en cause, selon qu'ils sont inscrits ou non sur la liste électorale de leur commune de rattachement* », et d'autre part, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative qui lui permet de statuer lui-même en cas d'annulation, renvoyé au Conseil constitutionnel « *la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 2411-16 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune, en tant que ces dispositions ne prévoient, avant que les biens d'une section de communes puissent être vendus, que la consultation des membres de la section inscrits sur les listes électorales de cette commune, à l'exclusion des autres membres* » au motif de son caractère sérieux.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les requérants soutenaient qu'en réservant, en cas de vente des biens appartenant à une section de commune, la consultation aux seuls membres de cette section inscrits sur les listes électorales de la commune, l'article L. 2411-16 du CGCT créait une rupture d'égalité entre les membres de la section de commune qui sont inscrits sur les listes électorales de la commune et ceux qui ne le sont pas. Selon eux, tous les membres de la section, titulaires du droit de jouissance sur les biens de cette section, devaient pouvoir participer à cette consultation. Enfin, ils développaient le même raisonnement sous l'angle de la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a limité le champ de la QPC aux mots « *des électeurs* » figurant aux premier et second alinéas de l'article L. 2411-16 du CGCT (paragr. 3).

A. – La jurisprudence relative au principe d'égalité devant la loi et au principe d'égalité du suffrage

* Le Conseil constitutionnel juge de manière constante que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »⁷.

La différence de traitement doit procéder de la loi elle-même. Lorsqu'elle résulte non pas des dispositions examinées mais de circonstances de fait ou de la liberté personnelle des personnes auxquelles ces dispositions s'appliquent, le Conseil constitutionnel écarte le grief.

* Le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions qui subordonnaient toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale à un accord exprès des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration, à l'exclusion des autres collectivités ou groupements détenant uniquement des participations. Il a considéré « *qu'en vertu de l'article 8 de la loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, lorsque la représentation directe des collectivités territoriales ou de leurs groupements conduirait à dépasser un effectif*

⁷ Par exemple : décision n° 2017-686 QPC du 19 janvier 2018, *Confédération générale du travail – Force ouvrière et autres (Proportion d'hommes et de femmes sur les listes de candidats aux élections du comité d'entreprise)*, paragr. 11.

maximum de 18 membres du conseil d'administration, ceux qui ne détiennent qu'une participation réduite sont réunis en une assemblée spéciale qui désigne un ou plusieurs représentants communs au conseil d'administration ; qu'ainsi les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont pas placés dans la même situation au regard du fonctionnement des sociétés d'économie mixte locales suivant qu'ils disposent directement ou non d'un siège au conseil d'administration de ces sociétés ; que dès lors en exigeant dans un but d'efficacité et de rapidité pour les prises de participation dans les sociétés commerciales un accord exprès des seuls collectivités et groupements détenant en propre un siège au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte locales, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité »⁸.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a jugé que l'attribution majoritaire de droits de vote au département des Hauts-de-Seine, au sein du conseil d'administration de l'établissement public Paris La Défense était justifiée non seulement par le fait que ce département inclut la totalité de l'opération d'aménagement prise en charge par cet établissement public, mais aussi par l'importance de la contribution versée par ce département au budget de l'établissement public en cause⁹.

* Le Conseil constitutionnel a examiné des dispositions du code de la santé publique qui limitaient la qualité d'électeur pour l'élection des membres des unions régionales des professionnels de santé (URPS) aux professionnels de santé en activité exerçant à titre libéral dans le régime conventionnel. Il a jugé que ces professionnels de santé du secteur conventionné étaient, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente des autres professionnels de santé : en effet, cette différence de situation trouvait sa justification dans les missions confiées aux URPS, lesquelles sont en relation directe avec les conventions passées sur le plan national entre les professions de santé libérales et les organismes d'assurance maladie et ce, d'autant plus que ces conventions ne peuvent être signées que par des syndicats ayant obtenu au moins 30 % des suffrages exprimés au niveau national lors des élections aux URPS¹⁰.

* Dans plusieurs décisions rendues en matière de droit du travail, le Conseil constitutionnel a eu à connaître de différences de traitement dans l'exercice de droits électoraux.

⁸ Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, cons. 53 et 54.

⁹ Décision n° 2018-734 QPC du 27 septembre 2018, *Comité d'entreprise de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (Composition et droits de vote au sein du conseil d'administration)*, paragr. 11 à 15.

¹⁰ Décision n° 2010-68 QPC du 19 novembre 2010, *Syndicat des médecins d'Aix et région (Représentation des professions de santé libérales)*, cons. 4.

Dans la décision n° 2008-568 DC, il a jugé qu'il était loisible au législateur, afin de renforcer la sécurité juridique des entreprises et des salariés, d'établir une distinction, pour l'exercice du droit de vote ou du droit d'être éligible, entre les travailleurs mis à disposition selon l'ancienneté de leur présence dans l'entreprise¹¹.

Il a de même jugé conforme au principe d'égalité devant la loi la distinction établie entre les salariés mis à disposition, qui ne peuvent être élus qu'à la délégation du personnel, et les autres, qui peuvent également être élus, lorsqu'elle est mise en place la délégation unique du personnel qui procède de la fusion de cette délégation avec le comité d'entreprise et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. En effet, le législateur ayant cherché à éviter que des salariés qui continuent de dépendre d'une autre entreprise puissent avoir accès à certaines informations confidentielles, d'ordre stratégique, adressées à cette délégation unique lorsqu'elle exerce les attributions du comité d'entreprise, le Conseil a considéré que la différence de traitement reposait bien sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi¹².

Dans sa décision n° 2017-664 QPC, le Conseil constitutionnel a en revanche censuré la différence de traitement établie par le législateur entre les organisations syndicales représentatives. Il a en effet estimé que rien ne justifiait de réserver aux seules organisations syndicales qui ont signé un accord d'entreprise ou d'établissement et ont souhaité le soumettre à la consultation des salariés la faculté de conclure le protocole fixant les modalités d'organisation de cette consultation et d'écartier ainsi de la négociation sur ce protocole les autres organisations qui ont refusé l'accord¹³.

* Le principe d'égalité du suffrage, que le Conseil constitutionnel dégage de l'article 3 de la Constitution, est réservé aux élections de nature politique : « *le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, qui dispose que le suffrage " est toujours universel, égal et secret", ne s'applique qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques ; que le grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 3 de la Constitution doit par suite être écarté* »¹⁴.

¹¹ Décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 8.

¹² Décision n° 2017-661 QPC du 13 octobre 2017, *Syndicat CGT des salariés des hôtels de prestige économique (Impossibilité pour les salariés mis à disposition d'être élus à la délégation unique du personnel)*, paragr. 7 et 8.

¹³ Décision n° 2017-664 QPC du 20 octobre 2017, *Confédération générale du travail - Force ouvrière (Conditions d'organisation de la consultation des salariés sur un accord minoritaire d'entreprise ou d'établissement)*, paragr. 10.

¹⁴ Décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, *Conférence des présidents d'université (Composition de la formation restreinte du conseil académique)*, cons. 5 et 6.

B. – L’application à l’espèce

Après avoir énoncé la formulation de principe relative au principe d’égalité devant la loi (paragr. 4), le Conseil a rappelé, d’une part, la définition de la section de commune et les droits reconnus à ses membres, d’autre part, la compétence de principe du conseil municipal et du maire pour la gestion des biens sectionaux et, enfin, les règles de désignation des membres de la commission syndicale qui est composée, outre le maire de la commune qui est membre de droit, de membres élus par les membres de la section inscrits sur les listes électorales de la commune (paragr. 5).

S’agissant plus précisément de l’hypothèse du changement d’usage ou de la vente de tout ou partie des biens de la section, le Conseil a relevé que lorsque cette commission syndicale est constituée, *« l’article L. 2411-15 prévoit que le changement d’usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section ne peut être décidé que par un vote concordant du conseil municipal et de la commission syndicale qui se prononce à la majorité de ses membres »*. En revanche, en application de l’article L. 2411-16 du même code, lorsque la commission syndicale n’a pas été constituée, *« le changement d’usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section est décidé par le conseil municipal après accord de la majorité des électeurs de la section convoqués par le maire. En l’absence d’accord de la majorité des électeurs de la section, le préfet statue par arrêté motivé »* (paragr. 6).

Le Conseil constitutionnel a constaté que les dispositions contestées instituaient une différence de traitement entre les membres de la section, selon qu’ils sont inscrits ou non sur les listes électorales de la commune (paragr. 7). À la lumière de ce constat, il s’agissait donc pour le Conseil de déterminer si cette différence de traitement était justifiée par une différence de situation ou un objectif d’intérêt général, en rapport direct avec l’objet de la loi qui l’établit.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu’il ressortait des travaux préparatoires de la loi du 9 janvier 1985 et de celle du 27 mai 2013 que *« le législateur a, de manière constante, entendu renforcer le lien qui unit les sections à leur commune pour favoriser une gestion des biens des sections compatible avec les intérêts de la commune »* (paragr. 8). Il résulte en effet de ces travaux préparatoires que le législateur a entendu favoriser une bonne gestion des biens des sections de commune en renforçant les liens entre le conseil municipal et les commissions syndicales pour éviter que ces dernières ne s’érigent en *« organe concurrent du conseil municipal »* et conduisent à l’expression d’une vision de court terme entraînant une rupture d’égalité entre les habitants de la commune, au risque de constituer un frein au

développement de la commune¹⁵. Ainsi, le législateur a organisé la constitution des commissions syndicales et la consultation des membres de la section de façon à ce que, pour la gestion des biens de la section, soit également pris en compte les intérêts de la commune.

Dans cette optique, le législateur n'a pas souhaité que tous les membres de la section de commune (c'est-à-dire ceux y ayant un domicile réel et fixe) décident d'un changement d'usage ou de la vente des biens de la section, mais uniquement ceux inscrits sur les listes électorales de la commune.

Le Conseil constitutionnel a considéré que « *les membres de la section qui, jouissant de leurs droits civiques, sont électeurs de la commune participent, en cette qualité, aux affaires communales. Ils ne sont donc pas placés dans la même situation que les membres de la section qui n'ont pas cette qualité* » (paragr. 9). En effet, le législateur s'est fondé sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi dès lors que l'inscription sur les listes électorales de la commune atteste un intérêt pour les affaires communales. Le fait que la condition d'inscription sur les listes électorales interdise aux membres de la section, par ailleurs privés de leurs droits civiques (comme, par exemple, certains majeurs incapables), de participer à la consultation n'est pas apparu au Conseil constitutionnel de nature à infirmer ce rapport : l'inscription sur les listes électorales atteste une capacité qui n'est pas sans lien avec une telle consultation.

Le Conseil en a conclu que « *en réservant aux seuls membres d'une section inscrits sur les listes électorales de la commune la possibilité de donner leur accord au changement d'usage ou à la vente de biens de cette section, le législateur a institué une différence de traitement en rapport avec l'objet de la loi* » (paragr. 10).

Enfin, le Conseil a écarté l'argumentation des requérants qui faisaient valoir que, dans le cas d'un transfert des biens à la commune, l'article L. 2411-11 du CGCT prévoit, qu'en l'absence de constitution d'une commission syndicale, l'ensemble des membres de la section est consulté et non pas seulement ceux d'entre eux qui sont inscrits sur les listes électorales. Le Conseil a considéré que cette argumentation tendait à comparer deux procédures n'ayant pas le même objet et a jugé que « *la circonstance que l'article L. 2411-11 du code général des collectivités territoriales prévoit l'accord "des membres de la section" avant le prononcé du transfert des biens de la section à la commune par le représentant de l'État est sans incidence sur*

¹⁵ Avis de M. Bouvier précité p. 38 et exposé des motifs de la proposition de loi de M. Jacques Mézard précité.

l'appréciation de la conformité des dispositions contestées au principe d'égalité devant la loi » (paragr. 11).

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que les mots « *des électeurs* » figurant aux premiers et seconds alinéas de l'article L. 2411-16 du code général des collectivités territoriales, qui ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant la loi, ni non plus le principe d'égalité devant le suffrage, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, sont conformes à la Constitution (paragr. 13).