

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

217^e séance

Compte rendu intégral

3^e séance du jeudi 11 avril 2013

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE VAUTRIN

1. Modernisation du régime des sections de commune (n° 841) (p. 4440)

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4445)

Mme Brigitte Allain,

M. Thierry Braillard,

M. André Chassaigne,

M. Alain Calmette,

M. Bertrand Pancher,

Mme Christine Pires Beaune,

M. Jean-Jacques Cottel.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4453)

Avant l'article 1^{er} (p. 4453)

Amendement n° 31.

Article 1^{er} *bis* (p. 4454)

Amendements n°s 32, 1, 2 rectifié, 33.

Article 1^{er} *ter* (p. 4456)

Amendement n° 3.

Article 1^{er} *quater* (p. 4457)

Amendement n° 4.

Article 2 (p. 4457)

Amendements n°s 35, 36, 38, 39.

Article 2 *bis* (p. 4459)

Amendements n°s 6, 40, 5.

Article 2 *ter* A (p. 4460)

Amendement n° 7.

Article 2 *ter* (p. 4460)

Article 2 *quater* (p. 4460)

Amendements n°s 41, 8.

Article 2 *quinquies* (p. 4461)

Amendements n°s 46, 9, 10 rectifié.

Article 3 (p. 4462)

Amendements n°s 42, 11, 12 rectifié.

Amendements identiques n°s 30 et 13.

Article 4 (p. 4463)

Amendements n°s 43, 14, 15 rectifié.

Article 4 *bis* (p. 4464)

Amendement n° 44.

Article 4 *ter* (p. 4464)

Article 4 *quater* (p. 4464)

Amendement n° 47.

Article 4 *quinquies* (p. 4464)

Amendement n° 16.

Article 4 *sexies* (p. 4464)

Amendements n°s 45, 17, 18, 19.

Article 4 *septies* (p. 4465)

Article 4 *octies* (p. 4465)

Article 4 *nonies* (p. 4465)

Amendements n°s 21, 20.

Article 4 *decies* (p. 4465)

Article 4 *undecies* (p. 4465)

Article 6 (p. 4466)

Article 7 (p. 4466)

Amendement n° 22.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 4466)

Mme Brigitte Allain, M. Thierry Braillard, M. André Chassaigne, M. Alain Calmette, M. Bertrand Pancher.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4467)

2. Prorogation de l'éco-participation pour les équipements électriques et électroniques ménagers (n° 786) (p. 4467)

Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

M. Christophe Bouillon, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4471)

M. Jean-Jacques Cottel,

Mme Valérie Lacroute,

M. Bertrand Pancher,

M. François-Michel Lambert,

M. Jean-Louis Bricout.

Mme la ministre.

Article unique (p. 4476)

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE (p. 4476)

3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 4476)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE VAUTRIN

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures quarante-cinq.)

1

MODERNISATION DU RÉGIME DES SECTIONS DE COMMUNE

Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à moderniser le régime des sections de commune (n^{os} 294, 841).

PRÉSENTATION

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée chargée de la décentralisation.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation. Madame la présidente, monsieur le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, nombreux sont les textes attendus des citoyens, espérés par les parlementaires, qui n'ont d'autre objectif, j'en suis convaincue, que d'améliorer le fonctionnement de notre action publique. Au nombre de ces textes, je veux inscrire, comme vous, celui que nous examinons ce soir. D'aucuns s'en étonneront, tant le nombre connu des citoyens concernés semble réduit face à la population de notre pays. Mais le nombre ne fait pas toujours l'importance des choses. Et je voudrais souligner combien pour l'élu local que je suis de l'un de ces six ou sept départements du centre de la France particulièrement sensibles à la problématique du régime des sections de commune, la proposition de loi du Sénat que vous avez examinée en commission est importante, essentielle.

Combien de difficultés nées de ces situations inextricables issues d'un droit arrêté dans un temps où les seigneurs concédaient gratuitement à la communauté des habitants des biens, sous réserve de percevoir une partie du revenu qui en était tiré ! Combien de contentieux liés tantôt à des ayants droit devenus introuvables, à des sections de commune n'ayant plus d'existence réelle et tantôt, au contraire, à des ayants droit soucieux de retrouver, peut-être, les avantages de temps anciens, quand le fruit des biens de sections revenait en propre aux individus ! Combien d'entraves à une organisation rationnelle et harmonieuse du foncier !

De tout cela, le Sénat d'abord et vous maintenant, mesdames et messieurs les députés, vous avez voulu faire table rase, avec pour seul objectif de servir l'intérêt général sur ces territoires.

Et si je veux rendre hommage aux initiateurs de cette proposition de loi, au président Jacques Mézard entre autres, je veux rendre un hommage appuyé à l'Assemblée nationale, à vous, monsieur le rapporteur, pour la qualité du travail fait en votre commission.

Non seulement, vous avez souhaité reprendre la proposition dans son esprit, mais vous avez fait un long, approfondi, patient travail d'échenillage des cinq articles que comportait la proposition de loi du Sénat. J'ai parlé « d'échenillage » avec un certain sourire ; parce que ce mot un peu désuet, je veux bien l'admettre, aussi fossile d'ailleurs que les coelacanthes de votre rapport, monsieur le rapporteur, est une belle image pour montrer comment on peut, on doit enlever sur les arbres, sur les buissons de nos campagnes la pullulation exceptionnelle de ces intrus – aux temps anciens, les chenilles – qui viennent contrarier la vitalité de notre nature. Vous faites œuvre utile, nécessaire, précieuse, en échenillant des dispositions qui contribuent à la complexification de notre droit et réduisent le dynamisme de nos territoires.

Je veux rendre hommage, je l'ai dit, à votre souci de clarification, de simplification, aux améliorations que vous avez proposées et que votre commission a adoptées. Je ne prendrai que quelques exemples :

Le statut juridique des sections de commune qui règle le problème de l'indivision des biens entre sections de commune ; le rôle clarifié entre la commission syndicale et le conseil municipal et son maire ; les dispositions budgétaires ramenant dans le budget de la commune, au sein du budget annexe, les revenus des sections ; la large part faite au devoir d'information des membres et du public sur tous les problèmes relatifs aux biens de section.

Je sais, monsieur le rapporteur, que vous avez personnellement veillé à écouter et entendre chacune des observations qui sont venues jusqu'à vous : là, pour tenir compte des avis des membres des sections de commune ; ici, du point de vue des agriculteurs et des chambres d'agriculture, vigilants sur le devenir du foncier ; là encore, des maires eux-mêmes, qui doivent être confortés dans leur rôle, dans leur responsabilité, au regard d'une gestion difficile.

Je suis confiante en la sagesse des parlementaires que vous êtes, mesdames et messieurs les députés, en votre sens des responsabilités pour que, avec détermination et entrain, nous allions vers un texte simple, clair, qui confirmera les options de votre rapporteur pour une meilleure adéquation de notre droit à notre contexte économique et sociétal. En un mot, une révision équilibrée des règles applicables aux sections de commune.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, je ne saurais débiter cette intervention sans rappeler les propos tenus par Jean Boyer au Sénat. Se félicitant que l'ancienne sénatrice de l'Aveyron soit au banc des ministres, il disait, en parlant de vous, madame la ministre : « Elle a gardé sa classe, dans une compétence discrète et naturelle ».

Si nos 36 000 communes sont, en quelque sorte, les héritières des 100 000 paroisses de l'Ancien Régime, les sections de commune ont une existence qui remonte aux privilèges arrachés par les habitants des hameaux dès le Moyen Âge.

Pourtant, mon expérience d'élu local, comme les auditions de toutes les parties prenantes, que j'ai pu mener en compagnie de notre collègue Alain Calmette, montrent qu'elles incarnent une réalité tout à fait vivace. Ces quelque 27 000 entités juridiques, définies par le code général des collectivités territoriales comme « toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune », constituent une réalité pratique dans plusieurs de nos territoires, au premier rang desquels la bordure méridionale du Massif central.

Cependant, les dispositions juridiques qui leur sont applicables se caractérisent par leur complexité, quand ce n'est pas leur ambiguïté. La définition des sections de commune, de leurs modalités de gestion ou de leurs relations avec les communes reste floue. Ces incertitudes engendrent des contentieux administratifs et civils, toujours abondants à l'heure actuelle. Dans certaines situations, le développement local et l'aménagement du territoire en pâtissent.

Malaisée, l'entreprise de rationalisation de ce droit n'est cependant pas vaine. Une décision du Conseil constitutionnel, rendue sur une question prioritaire de constitutionnalité le 8 avril 2011, a permis l'affirmation des principaux éléments constitutifs des sections de commune, au premier rang desquels une réalité juridique qui a parfois été oubliée dans les faits : les sections sont des personnes morales de droit public et non une forme de propriété privée indivise ; les membres de la section ont, par ailleurs, uniquement la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature. Monsieur Chassaigne, j'insiste sur cet aspect.

M. André Chassaigne. C'est tout à fait contestable.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Sur ces bases, une réforme s'imposait, comme l'a estimé le Sénat.

La présente proposition de loi, déposée au Sénat le 25 mai 2012 par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, puis adoptée par cette assemblée, vise à apporter des réponses à ces préoccupations. Son examen s'est appuyé sur plusieurs autres propositions de loi, notamment celle déposée le 1^{er} août 2011 par M. Pierre Jarlier. L'ensemble de ces éléments et le travail effectué par le rapporteur du Sénat, M. Pierre-Yves Collombat, ont permis à la commission des lois du Sénat de substantiellement compléter ce texte.

Celui-ci permet *in fine* d'offrir toute une palette de solutions qui constituent un ensemble équilibré de dispositions tendant à clarifier ce régime juridique dans ses différentes dimensions, en prenant en compte un double impératif : d'une part, faciliter l'activité des sections de commune dont l'existence favorise la dynamisation de la gestion de certains biens, en rationalisant les règles applica-

bles ; d'autre part, permettre plus aisément le transfert aux communes des biens de ces sections dans les cas où celles-ci ne reflètent plus aucune réalité.

C'est dans un même souci d'équilibre que je vous propose aujourd'hui d'examiner ce texte.

D'abord, l'on constate que la réalité des sections reste à la fois vivante et contrastée. Je ne reviendrai pas ici en détail sur l'histoire des sections de commune, je me contenterai de rappeler que celles-ci sont issues des « biens communaux », souvent soustraits à la volonté des seigneurs féodaux de s'approprier les « biens sans maître ». En instituant 44 000 communes à la place des 100 000 paroisses, la Révolution française a conservé l'existence de ces biens appartenant à une section de commune, dont les modalités de gestion ont évolué très lentement.

En pratique, il s'agit le plus souvent de terrains sur lesquels les habitants de la section disposent, en fonction d'un titre ou d'un usage local, de droits comme la jouissance des biens dont les fruits sont perçus en nature – par exemple, ceux qui sont issus de l'affouage ou de la cueillette. Dans les conditions fixées conjointement par le code rural ainsi que par le code général des collectivités territoriales, les exploitants agricoles installés sur le territoire de la section peuvent disposer des terres à vocation agricole ou pastorale : il s'agit d'encourager le développement d'une gestion de proximité en favorisant la situation des agriculteurs locaux.

Leur nombre a été estimé à 26 792 dans le rapport le plus récent consacré aux sections de commune, dirigé par M. Jean-Pierre Lemoine en 2003. Dans les deux tiers des cas, il s'agit de terrains boisés, dans un quart de pâturages, et, pour le reste, de terres cultivées, voire de biens bâtis, comme un four à pain, un lavoir ou une carrière. On peut même dénombrer des terrains de sport, de golf, et des cimetières.

Il existe donc des sections vivantes, pouvant avoir un patrimoine important de forêts entretenues et productives, et des sections en sommeil, les usages s'étant perdus, jusqu'à ce qu'un contentieux les ranime. Certaines situations peuvent même être d'une complexité extrême : il existe ainsi des biens indivis entre plusieurs sections, relevant de communes différentes.

Cette réalité contrastée explique en partie que les règles applicables aux sections de commune, tentant, au fil des lois, de réguler les pratiques, souffrent aujourd'hui d'une certaine complexité et de réelles ambiguïtés.

En effet, la définition juridique des sections de commune a longtemps fait l'objet de controverses : s'agit-il d'une personne publique ou d'une propriété privée indivise ? Le Conseil constitutionnel a mis fin à cette ambiguïté dans sa décision du 8 avril 2011, confirmant une jurisprudence abondante du Conseil d'État – arrêts de 1988, de 1997, de 2011 –, en indiquant expressément qu'« une section de commune est une personne morale de droit public possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune ».

En outre, si la section de commune est propriétaire des biens sectionaux, ses membres n'en ont que la jouissance. Mais qui doit bénéficier des revenus en espèces ? Le code introduit une certaine ambiguïté, prévoyant dans certains cas que le produit de la vente ne peut être employé que « dans l'intérêt de la section », et, dans certaines situations, « dans l'intérêt des membres », ce qui a permis dans certains cas de voir perdurer des pratiques illégales de répartition des revenus des espèces. Le Conseil constitutionnel, dans sa

décision du 8 avril 2011, a précisé que « les membres de la section ont la jouissance de ceux des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature ».

Enfin, la section de commune compte des parties prenantes de diverses natures, évoquées par le code général des collectivités territoriales : membres de la section, ayants droit, électeurs de la commission syndicale, habitants ayant ou non un domicile réel et fixe sur le territoire, exploitants agricoles... Sans doute ces différents termes renvoient-ils à des fonctions diverses – les membres ou les ayants droit jouissent des biens de la section, les électeurs votent pour élire les membres de la commission syndicale appelée à gérer celle-ci, les habitants résident sur son territoire, etc. –, mais aucune définition claire n'est donnée aujourd'hui de ces différentes notions qui, au demeurant, se recouvrent assez largement les unes les autres.

Les dispositions relatives à la gestion de la section de commune sont, elles aussi, sources de complexité.

Il est ainsi prévu un système de répartition des rôles, dans cette gestion, entre, d'une part, le conseil municipal et le maire, qui détiennent en quelque sorte la compétence de principe et, d'autre part, un organe de gestion *ad hoc*, dénommé commission syndicale, dont la compétence est d'attribution s'agissant des intérêts fondamentaux de la section comme propriétaire – en cas de vente, d'échange, de location de longue durée des biens, de changement d'usage ou de transactions. Cet organisme n'est élu que lorsque des conditions cumulatives existent : un montant minimal de ressources à gérer et un nombre suffisant d'électeurs le demandant.

Ce mécanisme pose de nombreuses difficultés et crée autant de contentieux. Par exemple, le budget de la section de commune, qui constitue un budget annexe du budget municipal, est établi par la section de commune puis voté par le conseil municipal mais celui-ci n'a le pouvoir que de l'adopter, pas de le modifier.

M. André Chassaing. Encore heureux !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Par ailleurs, les règles organisant la répartition des charges financières entre les budgets sectionaux et communaux sont peu opérantes en pratique : le principe est posé de l'interdiction pour la commune de financer ses dépenses sur le budget de la section de commune, à une exception près, à savoir le cas où des travaux d'investissement ou des opérations d'entretien relevant de la compétence de la commune sont réalisés au bénéfice non exclusif des membres ou des biens d'une section.

En pratique, il arrive que le juge admette que certaines dépenses, qui seraient à la fois d'intérêt communal et sectional, soient en partie financées avec des fonds sectionaux dès lors que les charges de financement sont réparties entre la commune et la section au prorata du nombre de leurs habitants respectifs.

Enfin, s'il existe des régimes permettant le transfert de biens de la section de commune à la commune, ils sont caractérisés par leur relative inefficacité.

Coexistent trois régimes en la matière : un premier, par demande conjointe entre le conseil municipal et la commission syndicale ; un deuxième, si cette dernière n'a pas été constituée ; un troisième, s'il existe une forme de présomption d'absence d'activité réelle de la section ou d'un désintérêt de ses ayants droit.

C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi procède à une révision équilibrée des règles applicables aux sections de commune.

Si l'enrichissement progressif du texte par la commission des lois du Sénat, puis par les sénateurs en séance publique, n'a pas toujours facilité sa lecture, il n'en poursuit pas moins trois objectifs.

Le premier objectif, prévu par la proposition de loi initiale, consiste à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes.

Il est, d'une part, proposé d'assouplir les critères permettant de juger que la section n'a plus d'existence réelle : quand moins de la moitié des électeurs se sont déplacés ou quand les impôts dus par la section n'ont pas été payés depuis plus de trois ans.

Il est, d'autre part, prévu d'instaurer la possibilité de demander le transfert dans un objectif d'intérêt général. Le conseil municipal en sera à l'initiative, le préfet prononçant ensuite ce transfert par arrêté motivé. Un mécanisme d'indemnisation des ayants droit est prévu.

Deuxièmement, l'organisation d'un recensement exhaustif des sections de commune, demandée par les auteurs de la proposition de loi, a été écartée par la commission des lois du Sénat, au motif que l'ampleur de la tâche ne devait pas reporter encore d'autant la modernisation du statut des sections.

Troisièmement, le Sénat, en enrichissant considérablement le texte initial, y a ajouté trois autres aspects.

Tout d'abord, sa commission des lois a précisé les éléments de définition et de gestion des sections. Ainsi que l'ont montré les échanges lors de la séance publique du 15 octobre 2012 au Sénat, « toutes les sections ne sont pas problématiques », selon l'expression utilisée par M. Jacques Mézard. Dès lors, poursuivait celui-ci, il convient non seulement de faciliter la suppression de celles qui ne fonctionnent que peu ou plus, en assouplissant le régime des transferts de biens, mais aussi de « faciliter et de rationaliser le fonctionnement des sections » quand elles ont une existence réelle et un fonctionnement quotidien. La commission des lois du Sénat a donc précisé que la section de commune était une personne morale « de droit public » et interdit la constitution à l'avenir de nouvelles sections.

Ensuite, afin de clarifier le droit, elle a défini et unifié les notions de membre de la section de commune, d'ayant droit et d'électeur de la commission syndicale, en mettant en place deux catégories aisément identifiables : d'une part, les membres, qui sont les habitants ayant « leur domicile réel et fixe » sur le territoire de la section de commune – en supprimant toute notion d'ayants droit pouvant arguer de droits anciens dans la section sans y résider ; d'autre part, les électeurs, qui sont les membres de la section inscrits sur les listes électorales de la commune. Elle a aussi donné pouvoir à la municipalité, en l'absence de commission syndicale, pour représenter la section de commune en justice, sauf dans l'hypothèse où les intérêts respectifs de la commune et de la section seraient opposés, auquel cas une commission *ad hoc* représenterait alors celle-ci.

Puis, à l'initiative de M. Pierre Jarlier, elle a clarifié le régime d'attribution des baux et contrats d'exploitation des terres de la section et acté que le conseil municipal déciderait à l'avenir de l'adhésion d'une section de commune à une structure de regroupement de gestion forestière.

Enfin, elle a entrepris de clarifier le régime financier de la section.

Votre commission des lois a entrepris de compléter ce travail, sans en modifier ni l'esprit ni les principales dispositions.

À l'initiative de votre rapporteur, elle a apporté un certain nombre de précisions ou d'améliorations concernant aussi bien le statut juridique des sections que leur gestion quotidienne et leurs finances.

En ce qui concerne le statut juridique des sections de commune, la commission des lois a introduit un dispositif permettant à une section possédant des biens indivis avec d'autres sections de mettre fin à cette indivision.

En ce qui concerne la gestion des sections, la commission des lois a clarifié les compétences exclusives reconnues au conseil municipal et systématisé la consultation de la commission syndicale.

En ce qui concerne les finances des sections, elle a regroupé au sein du chapitre dédié correspondant toutes les dispositions relatives aux revenus des sections.

Enfin, afin de favoriser l'acceptabilité des régimes de transfert des biens de section au profit des communes, la commission des lois a systématisé, dans tous les régimes permettant au préfet d'autoriser le transfert des biens de section, l'information des membres et du public. À l'initiative de M. Alain Calmette, elle a prévu que le transfert, demandé par la commune pour mettre en œuvre un objectif d'intérêt général, d'un terrain agricole ou pastoral devrait faire l'objet d'une consultation de la chambre d'agriculture, afin qu'elle puisse rendre un avis sur l'utilisation projetée de cet espace.

Mesdames et messieurs, le travail que le Sénat a entrepris, sur proposition du groupe RDSE – auquel vous avez appartenu, madame la ministre –, a abouti à un vote non partisan, transcourant, avec l'intervention de dix sénateurs sur treize amendements.

Je note tout particulièrement les propos du sénateur de la Lozère, Alain Bertrand, qui concluait en affirmant qu'il s'agissait d'une bonne proposition de loi, plus conforme au droit général, mettant fin à certains passe-droits qui n'étaient pas compatibles avec notre République.

En tant que rapporteur je vous propose tout naturellement de poursuivre ce travail. Afin de compléter, d'enrichir, voire de justifier l'initiative prise par le Sénat, je me suis astreint à entendre tous les protagonistes : Jacques Mézard, auteur de la proposition de loi, Pierre-Yves Collombat, rapporteur, Pierre Jarlier, l'AMF, l'Association des maires ruraux de France, la direction générale des collectivités locales, la Fédération nationale des communes forestières, l'ONF, la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, Jean-Pierre Lemoine, inspecteur général,...

Mme la présidente. Merci de conclure, monsieur le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. ...M. Marillia, l'Association de défense des ayants droit et des sections de communes. J'ai également entendu – et c'est là où cela devient de plus en plus croustillant – mon collègue Alain Marleix, un représentant de l'Association des départements de France, j'ai reçu des contributions des chambres d'agriculture du Cantal et de la Lozère, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. J'ai même demandé au président de la commission des lois son avis sur la création d'une mission d'information, mais il m'a renvoyé aux débats parlementaires sur ce texte.

Je tiens également à mentionner les quelques écrits reçus de la part d'associations, notamment des Robins des bois, de M. Vinatie, de la mairie de Saint-Frézal-d'Albuges, de Pascale Debord et de Sophie Maurin.

Fort de ce travail, je peux dire ici devant la représentation parlementaire, sous le contrôle de mon collègue Alain Calmette, qui a suivi les auditions, que, en dehors de l'association précitée, qui conteste le bien-fondé même des principes dégagés de la décision du Conseil constitutionnel, en fondant tout son raisonnement sur un droit de propriété des habitants qui n'a pas été reconnu par le juge suprême, et de certains ayants droit précités, je n'ai jamais été saisi d'amendements ou d'observations de nature à modifier substantiellement le projet proposé par le Sénat.

Je me devais de dire cette vérité à la représentation parlementaire.

Cela m'amène tout naturellement à préciser que les quelques oppositions se fondent sur l'article 542 du code ainsi que sur l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme.

Cela me conduit une fois encore à redire que le Conseil constitutionnel a rendu une décision qui va à l'encontre de ces conceptions. Notre travail de législateur doit aujourd'hui tenir compte de cette décision constitutionnelle qui s'impose à tous.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Brigitte Allain, pour le groupe écologiste.

Mme Brigitte Allain. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, notre assemblée étudie aujourd'hui une réforme des biens sectionaux. Les écologistes y sont très attachés car ils sont au cœur de plusieurs enjeux du XXI^e siècle, bien qu'ils soient des legs datant de plusieurs siècles.

M. André Chassaigne. Très juste !

Mme Brigitte Allain. Parmi ces enjeux, je citerai tout d'abord la préservation des terres de l'artificialisation et de l'urbanisation. Nous sommes toutes et tous d'accord sur le fait que cette question est fondamentale. L'équivalent de la surface d'un département français disparaît tous les sept ans du fait, notamment, de l'artificialisation des terres agricoles.

Les sectionaux sont un exemple de gestion collective du foncier et du droit d'usage du foncier. Préserver les biens sectionaux, c'est préserver le foncier de l'urbanisation et de son appropriation privée.

L'autre enjeu important, c'est l'agriculture. L'accès au foncier, du fait de son coût ou de sa faible disponibilité, est un grand frein à l'installation ou au maintien des paysans. Les sectionaux favorisent le maintien d'activités agricoles dans des milieux ruraux aujourd'hui difficiles, souvent isolés ou en perte de dynamisme. Comme l'a souligné le rapporteur en commission, « les biens sectionaux peuvent être facteur positif pour l'installation de nouveaux agriculteurs, la pérennisation de l'agriculture ou la gestion des forêts ».

Enfin, revenir sur ce bien public serait une régression du point de vue de la réflexion sur la gestion foncière, un renoncement à concevoir le foncier comme un bien commun. Concevoir le foncier comme un bien commun, c'est discuter, concilier, partager les différents usages de la terre.

C'est également permettre une gestion cohérente et durable du foncier tant au niveau environnemental qu'au niveau humain.

La préservation des biens publics et des biens communs est une assurance vie pour l'humanité. Elle est également porteuse des valeurs d'entraide et de solidarité. C'est pourquoi nous la défendons quand il s'agit de l'eau, de l'air ou de la terre.

Toutefois, et c'est l'objet de la proposition de loi que nous discutons aujourd'hui, il est évident qu'il faut faire évoluer et moderniser le régime juridique des biens sectionaux.

Tout d'abord, parce qu'une partie non négligeable des 27 000 sections ne fonctionnent pas, ou mal, et sont parfois des coquilles vides. Quand une section ne fonctionne plus, il faut pouvoir en tirer les conséquences...

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Très juste !

Mme Brigitte Allain. ...et donc travailler collectivement à sa dynamisation ou, si ce n'est vraiment pas possible, à sa dissolution, mais par une décision collective, locale, après une large concertation.

Ensuite, parce que ce régime particulier, qui ne s'adresse qu'à une partie de la population d'une commune, peut constituer une inégalité entre citoyens. Cela doit nécessiter des évolutions juridiques et des ouvertures à d'autres ayants droit potentiels.

Enfin, parce que la gestion de ces biens sectionaux est parfois très compliquée, notamment dans les petites communes qui n'ont pas de véritables moyens humains à leur disposition. Il est donc nécessaire de simplifier leur fonctionnement, comme l'a souligné le rapporteur.

Dans les débats, nous soutiendrons les volontés de simplifier, de moderniser et d'améliorer le fonctionnement de la gestion de ces biens collectifs. Mais nous souhaitons qu'ils ne soient pas remis en cause dans leur principe même. L'objectif ne doit pas, selon nous, se limiter à l'objet initial de la proposition de loi déposée au Sénat : « faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes ».

Sur ce sujet-là comme sur tant d'autres, la concertation est essentielle. Cette concertation doit s'organiser avec les habitants, les agriculteurs, les usagers, les associations locales, et tout particulièrement les associations de protection de la nature ainsi que les associations de soutien aux plus démunis. Il s'agit de redonner du sens à ces terrains dits « sections de commune ».

Mais cette concertation doit concerner au premier chef les ayants droit de ces sectionaux. En effet, nombre de ces ayants droit ne se sont pas contentés d'en tirer des avantages, ils ont aussi, depuis des années, parfois même depuis des générations, entretenu ces parcelles, qu'elles soient agricoles ou forestières, contribuant ainsi à la qualité des paysages.

À ce titre, des commissions syndicales peuvent apporter des solutions de gestion acceptables et surtout durables, tant pour les communes que pour les ayants droit.

Nous soutiendrons donc certains amendements déposés par le groupe GDR, qui visent à revenir sur certaines dispositions du texte qui favoriseraient l'artificialisation des terres. (*Applaudissements sur les bancs des groupes écologiste et GDR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Braillard, pour le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste.

M. Thierry Braillard. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, je ne vous mentirai pas en disant que c'est un vrai plaisir que d'intervenir à cette tribune, au nom du groupe RRDP, afin d'exprimer notre soutien à ce texte initialement déposé au Sénat le 25 mai 2012 par mon excellent collègue et ami sénateur Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues du groupe RDSE. Ce texte a été adopté le 15 octobre dernier.

Bien qu'il ait pris soin, par bienséance autant que par humilité, de souligner que la question des biens sectionaux pouvait paraître incongrue vue de Paris – elle pourrait l'être également vue de Lyon –, notre collègue Jacques Mézard n'en a pas moins insisté sur la nécessité de rénover le régime des sections de commune, survivance de l'Ancien Régime confortée par le législateur révolutionnaire.

Élu urbain mais député de la nation avant tout, j'insiste à mon tour, bien que n'ayant pas la connaissance fine de mes collègues du Massif central, territoire qui concentre la plupart de ces démembrements administratifs, sur la nécessité de réguler ces entités juridiques définies par l'article L2411-1 du code général des collectivités territoriales comme « toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune ».

La France compte environ 27 000 sections de commune, réparties dans plusieurs dizaines de départements. Je me suis intéressé, allez savoir pourquoi, à un département en particulier : l'Aveyron, qui en compte 1 790 – ces chiffres datent de 1999, madame la ministre –, dont 291 d'une superficie égale ou supérieure à dix hectares.

Leur finalité était de permettre un usage collectif des biens exploités afin d'assurer aux habitants modestes ou indigents des moyens de subsistance par l'exploitation usufruitière de terres ou de forêts. Ce droit de jouissance sur les biens dont les fruits sont perçus en nature a été réaffirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 8 avril 2011, à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Cependant, comme le soulignait le toujours excellent sénateur radical Jacques Mézard, « les sections de communes, initialement destinées à un usage collectif, sont aujourd'hui l'enjeu de luttes entre intérêts particuliers, marquées par les égoïsmes locaux, souvent par un certain conservatisme, ... » – que j'ai cru entendre s'exprimer à cette tribune – « ...avec en toile de fond des querelles qui sont devenues personnelles ».

Les contentieux administratifs sont persistants, compte tenu notamment de l'obsolescence et de l'opacité du cadre juridique. De plus, les situations multiples rendent tout état des lieux des sections de commune problématique et leur gestion aléatoire, en fonction notamment de leur taille, de leur configuration ou de leur localisation.

Cette réalité explique en partie, comme le souligne notre rapporteur, tout aussi excellent, que « les règles applicables aux sections de commune, tentant au fil des lois de réguler les pratiques, souffrent aujourd'hui d'une certaine complexité et de réelles ambiguïtés ».

Ambiguïté, car la preuve de l'existence des droits, s'appuyant souvent sur des usages ou des titres anciens, est aujourd'hui difficile à rapporter.

La décision du Conseil constitutionnel de 2011, en venant préciser la nature juridique des sections de communes, a permis de rationaliser le fonctionnement des sections, notamment en facilitant la suppression de celles qui ne fonctionnent

pas, en assouplissant le régime de transfert des biens de la section de commune à la commune, alors que le régime actuel, par sa relative inefficacité, ne peut être satisfaisant.

Tel est l'objectif principal de la proposition de loi qui nous est soumise : faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes. L'inexistence juridique des sections sera constatée plus facilement par les autorités municipales. Symétriquement, la constitution de nouvelles sections, par le relèvement des seuils requis pour la création d'une commission syndicale, organe de gestion d'une section de commune, sera rendue plus difficile.

Le rapporteur a entendu aller plus loin, et interdire la constitution de nouvelles sections de communes. Nous sommes d'accord avec cette position. Par ailleurs, la participation de droit du maire aux travaux des sections existantes est désormais – et heureusement – prévue.

À l'initiative du rapporteur de la commission des lois sénatoriale, un amendement donnant à la proposition de loi une perspective globale, visant à moderniser le régime des sections de communes, a été adopté. Les sections de communes sont désormais des personnes morales de droit public, cette qualification clarifiant le principe d'absence de droit de propriété des membres de la section sur ses biens, lesdits membres devant avoir leur domicile réel et fixe sur la section. Dorénavant, il n'y aura plus d'ayants droit. La gestion de la section de commune est, en outre, simplifiée, avec la subrogation de la commune dans les droits de la section.

Un amendement de notre rapporteur à l'article 4 *ter*, permettant à une section possédant des biens indivis avec d'autres sections de mettre fin à cette indivision, est venu compléter le mécanisme de simplification des modes de gestion. En effet, les biens partagés entre plusieurs hameaux, eux-mêmes partagés entre plusieurs communes, tombaient souvent en pleine déshérence à cause de l'imbrication des intérêts et des querelles de chapelles – pardonnez à un radical l'utilisation de cette expression –, si chères à la vie de nos campagnes.

Nous nous félicitons donc de cette avancée. Nous pensons que la section de commune est un patrimoine collectif et non une propriété privée indivise. Les conflits opposant les intérêts particuliers, souvent dérisoires – la lecture de l'abondante jurisprudence en la matière est souvent édifiante –, à l'intérêt général, auquel œuvrent les communes dans lesquelles se trouvent des sections, doivent cesser.

Il est donc opportun de mettre en place une procédure permettant, au libre choix de la commune, de transférer dans le patrimoine communal les biens d'une ou plusieurs sections, en toute hypothèse. La précision apportée au texte initial nous convient totalement.

De plus, la prééminence de l'intérêt général est affirmée, grâce notamment aux articles 4 *sexies* et 4 *septies*. En effet, l'article 4 *sexies* prévoit que le conseil municipal pourra modifier le budget élaboré par la commission syndicale, laquelle pourra désormais rendre un avis non contraignant sur les modifications proposées.

Quant à l'article 4 *septies*, il ouvre la possibilité aux communes, sous certaines conditions, de financer leurs dépenses sur le budget d'une section de commune. Une fois les besoins de la section satisfaits – et non ceux de ses membres –, l'affectation du surplus de revenus au financement d'opérations d'intérêt général, au bénéfice non exclusif de la section, sera donc possible.

Des interrogations quant à la clarté de l'appréciation de la satisfaction des besoins de la section ont été formulées lors des réunions des commissions des deux chambres. Cependant, comme notre rapporteur l'a implicitement admis – et l'a fait, je pense, explicitement –, ces dispositions, combinées avec celles du code général des collectivités territoriales, prévoient une affectation du solde des revenus de la section au budget de la commune. Cela devrait permettre de mettre un terme à ce scandale pour les élus et habitants de communes pauvres sur le territoire desquelles prospèrent les sections riches, de ne pouvoir profiter d'excédents dormants alors que leur commune doit emprunter pour investir. Nos collègues Mézard et Collombat s'en étaient d'ailleurs émus lors des débats au Sénat.

Enfin, mes chers collègues, je me joins aux remerciements adressés par Mme la ministre aux auteurs de cette excellente proposition de loi, pour avoir cherché et trouvé des solutions de bon sens à des problèmes microchols, qui nuisent au bon fonctionnement et à la saine gestion des communes concernées, par le phénomène des sections de communes.

À l'heure où certains crient, parfois sans raison, à la mort de la ruralité en France, à l'heure où certains pensent qu'il faut s'attacher à des méthodes, voire à des usages, qui datent de l'époque médiévale,...

M. André Chassaigne. Quelle caricature! Quel mépris!

M. Thierry Braillard. ...nous pensons qu'il faut insister sur la nécessité d'aborder concrètement les problèmes qui se posent à la gestion des communes de ces départements du Cantal, de la Haute-Loire, du Puy-de-Dôme, de l'Aveyron, de la Creuse, de la Lozère, du Lot, des Vosges, afin de sauver ces territoires d'une lente agonie.

L'examen du troisième des projets de loi relatifs à la décentralisation, adopté hier en Conseil des ministres, constituera, j'en suis sûr, une étape importante dans la résolution des problèmes qui touchent les communes de France, après l'examen des deux premiers projets qui concernent – je suis particulièrement concerné – les métropoles et les grandes entités délocalisées.

Bien évidemment, je voterai ce texte comme, j'en suis sûr, l'ensemble de mes collègues – encore que, depuis que j'ai entendu quelques collègues m'apostropher sur ces bancs, j'en suis un peu moins sûr!

M. André Chassaigne. Il s'agit sûrement de conservateurs!

M. Thierry Braillard. Les radicaux ont le sens de la conciliation, de l'intérêt commun et du rassemblement, chers collègues. Ils rassemblent des femmes et des hommes qui, sur l'ensemble de ces bancs, peuvent aujourd'hui adopter ce texte, qui modernise nos collectivités, va vers l'avenir et met fin à des règles du passé. Je suis heureux, madame la ministre, de vous confirmer que notre groupe le votera.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. André Chassaigne. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, je dirai que ce qu'il y a de pire, dans vos interventions, c'est le mépris.

Je considère en effet que certains propos sont méprisants à l'encontre du monde rural et de ceux qui peuvent avoir une pensée différente sans être pour autant des conservateurs. Pour ma part, je partage les propos mesurés de Mme Allain sur le texte proposé.

Le grand intérêt de votre intervention, monsieur Braillard, c'est qu'elle dit tout ! Vous avez tout dit sur l'objectif recherché par ce texte de loi – vous au moins avez eu ce courage, contrairement à d'autres qui en ont eu beaucoup moins, comme Mme la ministre et M. le rapporteur. Mais vous avez beau essayer de l'habiller, cette proposition de loi a essentiellement pour objectif de faire disparaître, de fait, les sections de commune.

Je souhaite tout d'abord revenir sur la conception consistant à considérer que sur cette planète, il peut encore exister des biens communs. Cette notion de biens communs de l'humanité est certes une notion ancienne, mais elle peut être aussi une notion moderne, comme l'a d'ailleurs montré Mme Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009 : elle a fait un travail remarquable sur les biens communs de l'humanité à travers la planète.

Mme Ostrom a ainsi cité : des forêts primaires gérées par des communautés autochtones ; les ressources halieutiques des océans, gérées par la communauté internationale, voire des pêcheries gérées collectivement ; la gestion de l'atmosphère terrestre ; l'irrigation ; des sources et des puits, dans certains pays.

Elle affirme ainsi que la gestion collective des biens communs, non seulement ne doit pas être considérée comme désuète, mais peut même constituer une voie d'avenir. Elle le dit d'ailleurs très bien, quand elle montre que ces biens collectifs peuvent constituer une troisième voie, alternative aux marchés ou au « tout-État », en considérant que les biens communs sont une forme particulière de propriété. Mais, c'est vrai, en jouant sur les mots, on peut juger que cette forme particulière de propriété est totalement périmée...

Je souhaite pour ma part parler de choses vécues. Je pourrais ainsi vous parler d'un village, dans lequel se trouve une propriété appartenant à un marquis – le marquis des Roys –, propriété d'environ 150 hectares de forêts, très bien gérée, excellemment bien gérée par cet homme qui plus est charmant, attaché à l'intérêt collectif.

Quelqu'un, parmi vous, aurait-il l'idée de dire : « il faut communaliser sa propriété » ? Or ne doit-on pas avoir le même respect de la propriété, tel que nous l'avons dans le cas que je viens de citer, pour un bien collectif ?

Bien entendu, vous jouez sur les mots, à partir d'une décision du Conseil constitutionnel, en parlant de « personnalité morale de droit public ». Certes. Mais quand on examine le cadastre d'une commune, la section est composée des habitants d'une commune. Ainsi, dans les faits, il s'agit en réalité d'un bien privé collectif, même si vous jouez sur les mots.

Ce qui m'a choqué dans votre présentation, c'est que vous avez présenté les sections de commune uniquement comme un obstacle, comme une source de problèmes, comme un frein au développement des communes.

Je suis l' élu d'un territoire où les maires et les habitants sont attachés aux biens communs et aux sections de commune. C'est une réalité. Certes, il y a des difficultés dans certains territoires, pour lesquels on peut faire avancer la législation, mais il y a des biens de section qui sont gérés depuis des décennies – on pourrait même dire depuis des siècles – sans aucun problème.

Et n'oublions pas l'histoire, dont on a parlé un peu rapidement. En fait, ces sections de commune ont été données à des communautés villageoises tout simplement parce qu'on ne voulait pas que ces villageois aillent en ville pour s'affranchir.

On avait besoin de cette main-d'œuvre sur place, et c'est pour la maintenir sur place qu'on lui a donné des biens collectifs. On ne voulait pas qu'elle parte en ville. Ensuite, aux xix^e et xx^e siècles, sans ces biens collectifs, dans des départements comme la Lozère, l'Aveyron, le Cantal et le Puy-de-Dôme, la désertification aurait été beaucoup plus forte, parce qu'on ne pouvait pas vivre sur de petites exploitations sans ces revenus complémentaires. Si notre monde rural a pu se maintenir jusqu'à aujourd'hui, c'est justement grâce à la gestion de biens collectifs au cours des siècles. C'est une chose qu'il ne faut pas oublier.

À deux pas de chez moi – j'habite dans un hameau – il y a encore aujourd'hui des sections de commune qui sont gérées sans problème par les descendants de ces paysans. N'oublions pas, en effet, que ces forêts dont on parle, qui constituent les deux tiers des sections, étaient à l'origine des prairies. Au moment de la désertification des campagnes, les paysans ont usé beaucoup d'huile de coude durant des jours et des jours, des mois et des mois, des années et des années pour planter, pour entretenir, afin que la friche ne l'emporte pas. Ils ont même creusé des fossés pour pouvoir irriguer la terre et ils y travaillent encore régulièrement. Il est vrai que la gestion de certains biens est aujourd'hui confiée à l'ONF, mais ces biens sont le fruit de décennies de travail collectif. Et il y a encore des sections qui ont toujours cette approche-là.

Mais ça gêne. Ça gêne parce que ce sont des biens collectifs. Ça gêne parce qu'on ne peut pas admettre que des gens qui habitent en milieu rural, et qui connaissent des difficultés, puissent percevoir chaque année un revenu provenant de la coupe d'arbres que leurs ancêtres ont plantés. On admet que des actionnaires touchent des millions et des millions, cela ne scandalise personne, mais on est scandalisé quand une personne qui habite en milieu rural va toucher 1 000 ou 1 500 euros par an ? C'est indécent ! Je dis que c'est indécent !

M. Thierry Braillard. C'est une caricature.

M. André Chassaing. Et ce n'est pas une caricature, c'est quelque chose ce que je vis.

Derrière tout cela, derrière cette mise en cause des biens communs, ce qui vous gêne, quel que soit le banc sur lequel vous siégez, c'est le fait même qu'il puisse y avoir des communautés, une forme de démocratie, et que des gens puissent, directement, gérer ensemble des biens. Parce que la société que vous voulez, c'est une société de l'individuel, c'est une société du clivage, c'est une société où chacun a son patrimoine, qu'il fait fructifier. Vous ne pouvez pas admettre que le patrimoine puisse être collectif. Ça gêne. C'est votre culture : vous avez une forme de crampe mentale qui vous conduit à rejeter ce genre de choses.

Mais derrière tout cela, il y a encore autre chose. Madame la ministre, il faut le dire : on est en train d'asphyxier les communes. Les dotations aux communes qui avaient été gelées par la droite le sont encore pour trois ans par le gouvernement actuel. Les sommes que peuvent percevoir les communes pour assurer leur simple fonctionnement – on parlait du « panier du maire », comme on parle du « panier de la ménagère », expression qui est d'ailleurs un peu macho – ne sont pas suffisantes. On constate une baisse considérable de ces dotations. D'un côté, les maires sont pris à la gorge et s'échinent à chercher de l'argent, de l'autre il y a ces biens collectifs, par exemple ces bois qui peuvent constituer des revenus supplémentaires. On n'ira pas chercher l'argent chez le marquis qui possède 150 hectares, bien sûr. On préférera se dire que là, il y a des bois, dont on peut tirer des revenus complémentaires, sans se soucier que les générations précédentes les ont plantés et entretenus. Voilà ce qu'il y

a derrière ce texte. C'est ce que M. Braillard a au moins eu l'honnêteté de dire, même si je ne partage pas ses propos et si mes paroles sont parfois un peu rudes. Mais, madame la ministre, monsieur le rapporteur, pourquoi ne l'avez-vous pas dit ?

Et pourquoi ne dites-vous pas ce qu'a très bien dit Mme Allain, à savoir que derrière tout cela il y a aussi un objectif d'artificialisation des terres ? Pour construire des lotissements, on va s'en prendre à ces biens collectifs. Parce que c'est facile. C'est plus facile que d'exproprier quelqu'un qui a un bien personnel.

Mme la présidente. Merci de conclure, monsieur Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je m'emporte, mais je parle avec cœur parce que je suis la voix de ceux qui m'ont élu, ainsi que des maires qui, dans leur grande majorité, même s'ils rencontrent des difficultés, partagent ce que je dis.

En tout cas, je défendrai des amendements et je demanderai des scrutins publics, parce que je crois que, à un moment donné, il faut que chacun prenne ses responsabilités. Même si nous ne sommes pas nombreux, ayons des scrutins publics ! Ainsi, nos concitoyens pourront dire : « On a supprimé cet héritage historique, et ils étaient dix en séance ! ».

Mme Isabelle Attard. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Calmette, pour le groupe SRC.

M. Alain Calmette. Madame la ministre, je suis très heureux de vous retrouver ici après vous avoir reçue, à l'initiative du sénateur Mézard, à Aurillac il y a quelques jours.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Merci.

M. Alain Calmette. Le régime des sections de commune est une particularité peu connue de notre droit, qui nous vient pourtant de l'Ancien Régime. Il s'agissait de permettre aux villageois les plus pauvres d'utiliser les communaux lorsque cela était nécessaire à leur survie.

C'est par une série d'aléas dont l'histoire a le secret – il serait ici trop long d'en faire le récit – que les biens sectionaux ont survécu jusqu'à nos jours. On en recense aujourd'hui autour de 27 000. Pour l'essentiel, 66 % de ces sections de communes sont des forêts, moins de 23 % sont des pâturages et un peu moins de 3 % sont des terres cultivées. S'il est temps aujourd'hui de moderniser cette institution, c'est parce qu'elle est à l'origine de nombreux litiges et de graves conflits qui empoisonnent la vie locale.

Je me félicite que ce texte soit aujourd'hui à l'ordre du jour de notre assemblée après avoir été proposé au Sénat par Jacques Mézard, président du groupe RDSE. On pourrait croire qu'il s'agit d'une affaire cantalienne puisque l'autre sénateur du Cantal, Pierre Jarlier, par ailleurs président de l'Association des maires du Cantal a lui aussi activement participé à l'élaboration de ce texte issu du Sénat. En fait, il n'en est rien, car même si cette problématique ne concerne qu'une minorité de départements, elle est bien réelle dans tout le Massif central, et particulièrement en Lozère, dont le député n'est autre que le rapporteur Pierre Morel-A-L'Huisier.

Le texte que nous examinons aujourd'hui est la consolidation de celui issu du Sénat. C'est un texte doublement enrichi, d'abord par le travail du rapporteur au Sénat Pierre-Yves Collombat et de la commission des lois du Sénat, ensuite par le travail de notre rapporteur, à l'Assemblée, dont je

salue la qualité d'écoute et la pertinence des apports qu'il a, avec d'autres, introduits dans le cadre de notre commission des lois.

Je voudrais tout d'abord évoquer les difficultés de gestion auxquelles doivent faire face les maires des communes qui ont sur leur territoire des biens de section. Ces difficultés sont le résultat à la fois d'une très grande complexité juridique du régime des sections de commune, d'un manque de définition commune et d'une confusion entre droit de propriété et droit de jouissance.

Complexité juridique, car plusieurs lois et décrets se sont additionnés à travers le temps pour mettre fin à cette survie moyenâgeuse, aboutissant à une plus grande confusion encore. En 1793, la Convention, après de longs débats, finit par avaliser la notion de communaux. En 1884, la loi communale introduit une distinction flottante entre biens communaux et biens sectionaux. Enfin, ces dernières décennies, diverses initiatives parlementaires ont, par certains aspects, contribué à fragiliser ce régime juridique. Car toute la difficulté est là : comment, dans cette affaire, apporter de la simplification sans ouvrir des nids à contentieux supplémentaires ?

Manque de définition commune, car des termes proches comme « ayants droit », « membres », « électeurs », « habitants », « exploitants » peuvent recouvrir des interprétations différentes et sont porteurs de confusion, donc de contentieux.

Confusion aussi entre droit de propriété et droit de jouissance, qui se traduit par une multiplication des conflits entre ayants droit et conseils municipaux, ou entre commissions syndicales et conseils municipaux. L'imbroglio juridique est tel que le seul tribunal administratif de Clermont-Ferrand examine chaque année une cinquantaine d'affaires.

Aujourd'hui, une évolution est possible grâce à l'avis du Conseil constitutionnel, qui, comme l'a rappelé le rapporteur, a clairement statué pour considérer « une section de commune comme une personne morale de droit public », en précisant que les membres de la section ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur ces biens ou droits et que le droit au respect des biens ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un motif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques.

C'est dans le prolongement de cette clarification fondamentale qu'intervient cette proposition de loi adoptée au Sénat et que la commission des lois de l'Assemblée nationale a très largement suivie. Le texte proposé ici vise deux objectifs principaux.

Le premier objectif concerne la modernisation du régime des biens de section. L'esprit du texte est bien de simplifier la gestion des sections qui fonctionnent bien. De ce point de vue, trois éléments doivent être soulignés.

Le texte apporte une clarification du vocabulaire. Ainsi, l'article 1^{er} *bis* assimile les différentes notions – ayant droit, membre, électeur – et garde un seul critère, celui de l'habitation. Sont dorénavant membres exclusivement les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur le territoire de la section de commune. Cette clarification du vocabulaire, recentré sur la notion de membre, est une avancée significative importante en termes de lisibilité et de simplification.

Ensuite, le nouveau cadre juridique proposé permet de clarifier les rôles respectifs du conseil municipal et de la commission syndicale.

Enfin, l'article 2 *quater* réaffirme l'interdiction de tirer des revenus en espèces des biens sectionaux, car des agissements contraires sont constatés. Le droit de jouissance des fruits sectionaux ne peut être qu'en nature, et uniquement en nature.

Le deuxième objectif est de faciliter le transfert aux communes. L'article 3 assouplit le régime de transfert des biens sectionaux à la commune en cas de dépérissement de la section de commune. Trois dispositions ont été imaginées : la réduction de cinq à trois ans de la période du défaut de paiement des impôts sectionaux ; l'abstention non plus des deux tiers mais de la moitié des électeurs lors d'une consultation pour la création d'une commission syndicale ; le transfert automatique en cas d'inexistence de membres de la section de commune.

Une procédure nouvelle de transfert est également créée, « au libre choix de la commune ». En d'autres termes, l'article 4 donne, à la demande du conseil municipal, la faculté de transfert à la commune des biens, droits et obligations de tout ou partie des sections situées sur son territoire, afin de mettre en œuvre un objectif d'intérêt général.

Dorénavant, suite à l'adoption de ce texte, coexisteront cinq régimes différents de transfert.

Madame la ministre, mes chers collègues, à l'heure où nous nous apprêtons à examiner un futur projet de loi sur les métropoles, ce sujet peut sembler totalement anachronique. Et pourtant, il réglera une question qui, comme les maires le disent très souvent, entrave le bon fonctionnement de certaines de communes rurales, monsieur Chassaigne.

Comme l'écrit l'inspecteur général Lemoine dans son rapport de 2003, les sections de commune peuvent constituer aujourd'hui un frein au développement et à l'aménagement de l'espace rural.

M. André Chassaigne. Il y a d'autres freins !

M. Alain Calmette. J'avoue avoir du mal à comprendre votre position, monsieur Chassaigne, dont je souligne d'ailleurs qu'elle est totalement contraire à celle de vos collègues communistes au Sénat, qui ont voté ce texte.

M. André Chassaigne. Ça les regarde ! Pour ma part, je suis un être libre !

M. Alain Calmette. Je ne faisais que souligner cette contradiction.

Je ne suis pas d'accord avec vous quand vous dites que les maires sont attachés aux sections de commune.

M. André Chassaigne. Chez moi, si !

M. Alain Calmette. Ils y sont attachés quand elles fonctionnent. Ce texte permet la modernisation du régime et du fonctionnement.

M. André Chassaigne. Mais quand on ne veut pas que cela fonctionne...

Mme la présidente. Monsieur Chassaigne, vous vous êtes déjà exprimé. Merci d'avoir la correction de laisser les autres en faire autant !

M. André Chassaigne. Mais M. Calmette m'a interpellé, madame la présidente !

Mme la présidente. Monsieur Chassaigne, restez calme !

Veuillez poursuivre, monsieur Calmette.

M. Alain Calmette. Quand ces sections ne fonctionnent pas ou qu'elles génèrent des excédents budgétaires alors que le budget de la commune est exsangue, il y a bien un problème.

Voir le groupe GDR défendre un régime issu de l'époque féodale et entretenir en fait la confusion entre droit de propriété et droit de jouissance est quelque peu étonnant.

M. André Chassaigne. Je m'en expliquerai lors de l'examen des amendements !

M. Alain Calmette. En fait, ce texte vise deux objectifs : moderniser le régime des biens de section afin de faciliter leur fonctionnement quand ils ont une activité réelle et bénéfique, faciliter leur transfert quand, au contraire, le dépérissement de la section de commune est constaté ou quand ce transfert permet de mettre en œuvre un objectif d'intérêt général. Voilà les avancées principales du texte.

Autre point sur lequel nous nous sommes penchés avec une grande attention, ce texte permet de préserver la vocation agricole des terrains situés sur les sections de commune, à la fois par la procédure d'attribution et par la consultation de la chambre d'agriculture dans l'hypothèse de la communalisation d'un bien à vocation agricole.

Il s'agit donc d'un texte équilibré, simplifié, plus cohérent, qui permet d'avancer de manière significative sur le chemin d'une gestion modernisée et plus apaisée, sur cette question sensible et complexe des sections de commune.

Mme la présidente. La parole est à M. Bertrand Pancher, pour le groupe UDI.

M. Bertrand Pancher. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, rares sont les rendez-vous législatifs qui auront permis à notre assemblée de débattre de la question du régime des sections de commune, véritable spécificité de nos territoires français, André Chassaigne vient d'ailleurs de le rappeler.

Héritées d'un régime ancestral issu du droit féodal, souvent méconnues, parfois considérées comme un objet de curiosité, un reliquat des temps révolus, les sections de commune ont été pendant un temps les oubliées de notre droit. Elles font pourtant partie intégrante de nos territoires et les complexités engendrées par leur régime juridique sont bien réelles.

En 2003, le rapport consacré à l'évolution du régime des biens sectionaux des communes faisait déjà état d'un régime juridique compliqué, source de contraintes pour les maires des quelque 2 500 communes concernées et, surtout, frein à l'aménagement et au développement de l'espace rural, si nous n'y prenions pas garde.

Si la notion même de section de commune est définie par notre droit, leur présence sur le territoire est difficilement identifiable. Nous savons qu'elles sont particulièrement concentrées dans quelques départements, comme la Haute-Loire, le Cantal et, j'imagine, le département de notre collègue André Chassaigne. Nous savons qu'elles étaient près de 27 000 en 1999, mais nous pourrions difficilement établir avec précision une photographie actualisée des sections de communes.

Cette spécificité des massifs montagneux recouvre une réalité contrastée, qui explique en partie que les règles qui leur sont applicables souffrent d'une certaine complexité, de réelles ambiguïtés, de difficultés liées au cadre juridique, à la gestion des sections ou aux inégalités qu'elles créent entre les habitants d'une même commune.

En résultent des situations de blocage, des contentieux qui naissent de l'application d'un droit ancien, d'une complexité rare, et sur laquelle même les meilleurs juristes s'interrogent.

Le nombre de dossiers traités par certains tribunaux, entre quarante et cinquante par an pour le seul tribunal administratif de Clermont-Ferrand, la spécialisation d'agents de l'État dans les sous-préfectures concernées par ces litiges, alors que le personnel y est de moins en moins nombreux, témoignent de l'abondance des contentieux dans ce domaine.

Il ne s'agit pas pour autant de mettre brutalement fin à ce régime.

M. André Chassaigne. C'est ce qu'ils veulent faire !

M. Bertrand Pancher. Il ne faut pas mettre fin à ce régime. Il ne s'agit que d'envisager la communalisation de ces sections de commune car, si certaines sections ne reflètent plus aucune réalité, d'autres, en revanche, favorisent la dynamisation de la gestion de certains biens – et cela ne doit pas être remis en cause.

Ainsi, une amélioration du dispositif, une rationalisation des règles applicables et une facilitation de leur transfert aux communes sont indispensables, dans l'intérêt des communes et des ayants droit. Le groupe UDI partage donc les objectifs poursuivis par ce texte de modernisation, même si les débats nous éclaireront.

M. Jean-Jacques Urvoas, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Très bien !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur.* C'est nécessaire.

M. Bertrand Pancher. Cette initiative du groupe RDSE au Sénat s'inscrit d'ailleurs clairement dans la démarche engagée par notre collègue sénateur UDI, Pierre Jarlier, élu du Cantal et auteur en 2011 de la proposition de loi « visant à assouplir et clarifier la gestion des biens sectionaux » – et non pas, mon cher collègue Chassaigne, à les supprimer.

Le problème majeur, responsable de la plupart des conflits, réside dans le fait que ces biens à usage collectif sont parfois considérés par certains ayants droit comme des propriétés privées, sources de revenus personnels. Il s'agit là d'un dévoiement complet de l'esprit et de la vocation originels de la section.

M. André Chassaigne. Non ! C'est le contraire !

M. Bertrand Pancher. En effet, la vocation initiale des sections de commune a été rappelée en 2011 par la décision du Conseil constitutionnel : les ayants droits ne bénéficient en aucun cas d'un droit de propriété, mais uniquement d'un droit de jouissance.

Tout l'enjeu d'un tel texte consiste donc, dans la ligne de la décision du Conseil constitutionnel, à donner davantage de marges de manœuvre aux communes, en facilitant leurs interventions et en veillant à respecter les intérêts de la section et de ses ayants droits.

La proposition de loi, enrichie par les discussions au Sénat et en commission des lois, procède à une révision qui me semble équilibrée des règles applicables aux sections de commune, puisqu'elle prend en compte un double impératif : faciliter l'activité des sections de commune dont l'existence favorise la dynamisation de la gestion de certains biens, et permettre plus aisément le transfert des biens des sections aux communes dans les hypothèses où les sections ne reflètent plus aucune réalité. Bref, on garde le dispositif, qui est riche, et en même temps on essaie de rendre plus claire son application.

S'agissant de la clarification du régime juridique, ce texte apporte des précisions nécessaires, qui devraient permettre de limiter les contentieux, madame la ministre. Les notions complexes de membre de section, d'ayant droit et d'électeur sont unifiées pour laisser place à deux catégories, membre et électeur, aisément définissables et fondées sur la notion unique du domicile réel et fixe.

La proposition de loi procède également à d'utiles rappels, parmi lesquels la réaffirmation du principe de l'interdiction pour les membres d'une section de commune de tirer des revenus en espèces des biens sectionaux, principe essentiel à la transparence de la gestion des biens de section, comme l'a rappelé fort justement notre rapporteur.

S'agissant de la rationalisation du régime des biens sectionaux, nous devons avant tout lever les obstacles majeurs auxquels sont confrontés certains maires pour réaliser des investissements structurants. Deux dispositions particulières vont dans ce sens : le pouvoir donné à la municipalité, en l'absence de commission syndicale, de représenter en justice les intérêts de la section de commune, d'une part, et la possibilité ouverte à la commune de procéder au financement des dépenses communales par la voie du budget de la section de commune, d'autre part.

Cette dernière disposition est fondamentale. Aujourd'hui, les revenus de la section ne peuvent théoriquement être employés que dans l'intérêt de ses membres. Or, ce principe d'exclusivité pose problème : lorsque la section a des revenus importants, comment fait-on alors que la commune est pauvre et peine à satisfaire les besoins de ses habitants ? Gardons les traditions, l'histoire, la communauté des biens – c'est un très beau principe, cher André Chassaigne –, mais essayons, chaque fois qu'il est possible, de rationaliser le système pour éviter des contentieux qui surviennent, il faut le reconnaître, régulièrement.

S'agissant, enfin, des transferts de biens sectionaux, la procédure qui viendrait s'ajouter à celles déjà existantes s'accompagne de garanties au bénéfice des membres de la section et devrait répondre pleinement aux attentes des élus – il me semble avoir été bien consulté. Là encore, il s'agit de mettre fin à des blocages qui peuvent parfois empêcher la réalisation de projets structurants : il faut concilier l'histoire, l'attachement au territoire, la mise en commun des biens, les liens sociaux qui sont si utiles et qui ont été tant dévoyés ces dernières années, avec les projets de développement de certaines communes. Pourquoi ces objectifs seraient-ils incompatibles ?

Mes chers collègues, une conviction semble partagée par beaucoup de parlementaires, de part et d'autre de l'hémicycle : nous ne pouvons nous en tenir au maintien du système juridique actuel. En modernisant le régime qui leur est applicable, en facilitant le transfert aux communes, le présent texte apporte des solutions concrètes aux complexités provoquées par un régime juridique assez peu adapté et devrait répondre pleinement aux attentes des élus. Pour l'ensemble de ces raisons, même si nous attendrons le résultat des débats, le groupe UDI devrait soutenir cette initiative.

Mme la présidente. La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour le groupe SRC.

Mme Christine Pires Beaune. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, bien que je n'exerce pas de mandat exécutif local, je connais les problèmes des nombreux maires confrontés aux litiges relatifs aux biens de section et comprends parfaitement leur exaspération, voire leur découragement,...

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Écoutez, monsieur Chassaigne !

Mme Christine Pires Beaune. ...preuve que le non cumul des mandats n'est pas synonyme d'élus coupés du terrain.

Ce soir, grâce à l'examen de cette proposition de loi visant à moderniser – et non à supprimer – le régime des sections de commune, notre assemblée a rendez-vous avec le passé. En effet, les sections de commune trouvent leurs origines dans le droit de l'Ancien Régime. Ces sections permettaient jadis l'utilisation des biens communaux par les habitants des villages.

Le statut de la section de commune que nous connaissons de nos jours a été fixé par deux textes majeurs. D'une part, le décret des 10 et 11 juin 1793 définit la finalité de la section. À l'époque, l'objectif était simple : assurer aux habitants modestes ou indigents des moyens de subsistance par l'exploitation directe de terres ou de forêts dont ils partageaient la jouissance. D'autre part, la loi de 1884, qui a organisé la commune républicaine et consacré l'existence de la section comme une particularité à l'intérieur de la commune.

Depuis, à l'exception de quelques modifications dont je vous ferai grâce et qui sont rappelées dans le rapport de la commission des lois, peu de choses ont changé.

En 1999, on comptait 27 000 sections, dans plusieurs dizaines de départements. Celui du Puy-de-Dôme, où je suis élue, en compte 2 315 et se situe en deuxième position, par le nombre, après le département de la Haute-Loire. Ces sections représentent, pour le Puy-de-Dôme, une superficie de 30 645 hectares, principalement sous forme de forêts.

Les sections sont définies par le code général des collectivités territoriales comme « toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune ». Si la définition est relativement simple, les règles applicables se caractérisent par une grande complexité.

Le fonctionnement des sections est donc encadré par un droit que l'on pourrait qualifier de flou et provoque de nombreux litiges, dans nombre de communes. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand traite, chaque année, entre quarante et cinquante litiges relatifs aux sections, ce qui est, vous en conviendrez, loin d'être négligeable.

Le régime actuel des sections peut constituer un frein à l'aménagement du territoire, peut bloquer le fonctionnement d'une commune et provoque régulièrement l'exaspération des élus ruraux. Pas plus tard que vendredi dernier, un élu me demandait d'aller encore plus loin, prônant la suppression pure et simple des sections.

Pour sortir de l'ambiguïté, le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité en 2011, a commencé à mettre un peu d'ordre dans le droit des sections de commune. Les sages ont indiqué, ce qui n'allait pas de soi jusqu'alors, qu'« une section de commune est une personne morale de droit public possédant à titre permanent et exclusif des biens et qui exercent les droits qui s'y rattachent ». À cet égard, les électeurs ne disposent pas d'un véritable droit de propriété, mais d'un simple droit de jouissance sur les biens.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Très juste !

Mme Christine Pires Beaune. Le Sénat a ensuite écrit le deuxième acte, si j'ose dire, en nous proposant ce texte qui a deux objectifs : moderniser le régime des biens de section et faciliter leur transfert aux communes.

Il opère un toilettage tout à fait opportun des règles de fonctionnement des sections. À l'article 4 *nonies*, il prévoit également d'interdire à l'avenir la constitution de nouvelles sections de commune.

Certains penseront probablement que les sections de commune sont des survivances de l'histoire et que la meilleure solution pour régler les litiges qu'elles génèrent aurait été de les supprimer purement et simplement. Mais je ne suis pas favorable à cette idée, qui fait fi de l'originalité des sections, lesquelles ne confèrent à leurs habitants qu'un droit de jouissance sur les biens communs.

D'ailleurs, il est fort probable qu'une suppression entraînerait un important contentieux, de nature à engorger les juridictions administratives et à créer, pour les élus concernés, des difficultés bien plus importantes encore que celles qu'ils rencontrent.

L'adoption de cette loi sera une étape décisive pour les élus ruraux des départements concernés. Ils vont ainsi pouvoir consacrer plus de temps à leur commune et ne plus être submergés régulièrement par le traitement des contentieux sans fin en la matière.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. C'est mon objectif !

Mme Christine Pires Beaune. Après le vote unanime du Sénat en faveur de ce texte, notre commission a adopté également à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi. Je vous invite, mes chers collègues, à faire de même en séance dans quelques instants et à adopter un texte qui va améliorer le régime des sections de commune. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Cottel.

M. Jean-Jacques Cottel. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous abordons l'examen de cette proposition de loi qui vise à toiletter le régime des sections de commune.

Cette initiative parlementaire que nous devons à Jacques Mézard, notre collègue sénateur du Cantal, opère une clarification de leur régime juridique, conformément à la décision du Conseil constitutionnel qui a clairement distingué, il y a tout juste deux ans, le droit de propriété du droit de jouissance dont bénéficient les membres de ces entités.

Je ne reviendrai pas sur le caractère historique de ces sections de commune, mes prédécesseurs s'en étant parfaitement chargés, et j'irai donc à l'essentiel de mon propos. En effet, en raison de l'ancienneté et de la complexité de leur régime, et bien que leur nombre soit en baisse, les sections communales sont aujourd'hui l'objet de multiples contentieux qu'il nous incombe de solutionner.

Les griefs sont multiples : jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel, la définition juridique des sections de commune a longtemps fait l'objet de controverses, de même que la destination du produit des ventes en nature ; les procédures de transfert de biens de la section à la commune sont complexes, même quand une absence totale d'activité est constatée ; les dispositions relatives à leur gestion sont tout aussi complexes.

Bref, ces sections de commune sont l'enjeu de luttes entre intérêts particuliers débouchant sur de nombreux contentieux qui entravent le développement de l'espace rural.

Cette proposition de loi tend à réviser les règles applicables aux sections de commune selon trois axes : moderniser leur régime, simplifier les transferts, simplifier leur gestion.

Moderniser leur régime. Ce texte apporte ici des avancées pour faciliter aussi bien leur fonctionnement que leur suppression ; il sera même impossible d'en créer de nouvelles à l'avenir. Il clarifie la qualité de membre de la section, avec deux catégories désormais bien identifiables. Il rend plus lisible les conditions d'attribution des terres à vocation agricole ou forestière. Il précise certains principes comme l'interdiction de tirer profit des revenus en espèces des biens sectionaux.

Simplifier les transferts. Les critères pour juger qu'une section communale n'a plus d'existence réelle ont été assouplis et la possibilité de demander le transfert dans un objectif d'intérêt général a été instaurée, de même que l'information des membres, du public, de la chambre d'agriculture, à l'initiative de mon collègue Alain Calmette, le tout assorti des mécanismes d'indemnisation.

Simplifier leur gestion. Cet axe est particulièrement important car il facilitera la vie quotidienne de bon nombre d'élus locaux concernés. En effet, le conseil municipal pourra décider l'adhésion de la section à une structure de regroupement foncier ou de gestion forestière afin d'en favoriser l'exploitation, tout comme il pourra modifier le budget élaboré par la commission syndicale et procéder au financement de dépenses communales par la voie du budget de la section. Il s'agit de répondre à la problématique des communes pauvres aux sections riches : les excédents de ces dernières ne peuvent être utilisés alors même que les communes doivent emprunter pour investir.

Mes chers collègues, ce texte est équilibré et il apporte des solutions de simplification et d'efficacité. Il vise aussi à pacifier les relations avec les collectivités territoriales et à faciliter les initiatives d'intérêt général. Toutes ces raisons, vous l'aurez compris, me portent à souhaiter l'adoption de cette proposition de loi utile pour nos territoires.

Mme la présidente. La discussion générale est close.

DISCUSSION DES ARTICLES

Mme la présidente. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi.

Avant l'article 1^{er}

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 31, portant article additionnel avant l'article 1^{er}.

M. André Chassaigne. Cet amendement consiste à revenir à la rédaction initiale de la proposition de loi, qui prévoyait un inventaire des sections de commune. Il paraît assez incroyable de s'intéresser aux sections de commune avec l'idée de les moderniser tout en refusant d'en faire l'inventaire précis.

J'ai fait allusion à l'Américaine Elinor Ostrom qui a reçu le prix Nobel d'économie en 2009 pour ses travaux sur les biens communs. Parmi les principes qu'elle souligne dans ses recherches, il en est un qu'elle place en premier : tout bien commun doit avoir des limites clairement définies, dit-elle. Elle donne l'exemple d'alpages gérés par une coopérative, de zones de pâturages.

C'est indispensable. Si vraiment vous ne masquez pas les choses et si vous voulez le maintien des sections que vous considérez viables et ne posant pas de problèmes, comme vous l'avez dit et redit, il faut pouvoir recenser. Nous avons un problème réel : nous ne connaissons pas les limites. Nous pouvons les retrouver assez facilement par une enquête publique, mais il faut le faire.

Mme la présidente. Sur l'amendement n° 31, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement n° 31 ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement.

Monsieur Chassaigne, je vais reprendre les arguments développés en réponse à votre collègue au Sénat. Le nombre de sections de commune n'est pas connu avec certitude, certes. Cependant, le ministère de l'intérieur a procédé en 1999 à un recensement rapide, arrêté à 26 792 sections, principalement situées dans le Puy-de-Dôme, le Cantal, la Haute-Loire, l'Aveyron, le Tarn et la Corrèze. Cette étude a également identifié environ 200 commissions syndicales.

Pour sa part, le groupe de travail présidé par Jean-Pierre Lemoine a conduit en 2002 une enquête dans cinquante-deux départements. Les trente-quatre réponses obtenues concernaient près de 16 000 sections.

Selon le rapporteur du Sénat, le recensement que vous souhaitez représenterait un chantier d'une telle lourdeur qu'il mobiliserait des préfetures qui ont déjà beaucoup d'activités à mener. Les risques de contentieux compliquant la mise en œuvre de la loi, tout cela procède d'une problématique très importante et nous estimons que ce recensement n'est pas nécessaire actuellement.

Monsieur Chassaigne, vous nous avez parlé de l'individualisme de la société capitaliste. Si dans votre département, vous ne connaissez pas les difficultés posées par les sections, c'est que nous ne parlons pas de la même chose. Je crois que vous êtes dans l'idéologie, que vous vous faites plaisir.

M. André Chassaigne. C'est incroyable !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Heureusement que le ridicule ne tue pas !

M. André Chassaigne. De quel droit vous permettez-vous de dire cela ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il faut vous répondre, parce que vous trompez la représentation nationale dans vos orientations.

M. André Chassaigne. Pas du tout !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Aujourd'hui, nous faisons œuvre utile.

M. André Chassaigne. Vous faites œuvre utile en vous vendant pour un plat de lentilles ! Vous êtes tellement fier que l'on vous confie un rapport !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée*. Monsieur le député, j'ai écouté vos propos avec attention et j'ai bien retenu, au travers des exemples que vous avez donnés, qu'il peut y avoir des sections de commune qui fonctionnent bien. Nous aurons l'occasion d'en parler au cours de ce débat.

S'agissant du recensement que vous demandez, je ne peux que reprendre l'argumentation du rapporteur: ce serait un travail terriblement difficile, qui, au demeurant, n'apporterait pas les résultats auxquels nous pourrions prétendre. Ce serait vraiment peu raisonnable de l'envisager, à un moment où les charges sont telles dans nos préfectures qu'il ne pourrait être mené à bien dans de bonnes conditions, et à un moment où l'État se trouve confronté à des responsabilités très lourdes.

Dans ces conditions je demande le retrait de votre amendement, sinon le Gouvernement émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Députée du même département qu'André Chassaigne,...

M. André Chassaigne. Pas dans le même secteur!

Mme Christine Pires Beaune. ...je voudrais lui dire que si nos collègues sénateurs prévoyaient bien un recensement dans la version originelle de leur proposition de loi, ils ont changé d'avis. Ce recensement devait être confié au préfet et réalisé dans l'année suivant l'adoption de la loi.

Sur amendement de son rapporteur, la commission des lois du Sénat a décidé de supprimer cette obligation, pour plusieurs raisons déjà évoquées.

Tout d'abord, il s'agit d'un chantier d'une extrême lourdeur, qui mobiliserait les préfectures plus que de raison à l'heure où elles souffrent déjà beaucoup. J'en veux pour preuve les files d'attente qui se forment tous les jours, dès huit heures du matin, à la sous-préfecture de Riom. Vient ensuite le coût de la mesure – qui n'a pas été évalué – dans un contexte, dois-je le rappeler, d'économies budgétaires demandées à tous. Signalons, enfin, les risques de contentieux que ne manquerait pas de générer une telle mesure.

Pour ces raisons, il nous semble évidemment plus sage d'éviter ce recensement, même limité à certaines zones de notre territoire.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je comprends l'argument du coût – déjà avancé au Sénat – et je m'attendais d'ailleurs à ce que cet amendement passe sous les fourches caudines de l'article 40.

Mais je n'admets pas, monsieur le rapporteur, que l'on puisse accuser un élu de mentir. Mes propos concernant les maires et les citoyens de ma circonscription n'étaient pas des mensonges, contrairement à ce que vous avez dit. Je ne supporte pas ça! Je demande du respect.

Nous avons réuni plusieurs fois les maires d'un arrondissement particulièrement motivé par les sections de commune, celui d'Ambert. Je peux dire que les maires partagent mon point de vue de manière quasi unanime et que la population le partage très largement. Pourquoi? Parce que ces biens de section n'étaient *a priori* pas un problème pour nous.

Pendant vingt-sept ans j'ai été maire d'une commune qui avait cinq ou six biens de sections, voire plus, et je n'ai jamais rencontré de problème. La gestion de ces biens permettait de réunir les habitants, de faire des réunions de village, de discuter, de réfléchir à l'utilisation de l'argent, d'envisager d'éventuels travaux. S'il y a la volonté d'un fonctionnement démocratique, et d'appliquer la loi, cela se fait très facilement, on peut gérer ces biens sans problème.

Qu'il y ait eu des relations conflictuelles sur certains territoires, c'est possible. Mais pour l'essentiel, les conflits découlaient d'une absence de volonté d'appliquer la loi telle qu'elle est, avec sa jurisprudence.

Soyons respectueux les uns des autres. Je n'admets pas le type de reproche qui m'a été fait, et j'aurai sans doute l'occasion d'y revenir. Le discours politique exige du respect. On peut tenir des propos rudes, mais pas faire de tels procès d'intention.

Mme la présidente. La parole est à Mme Isabelle Attard.

Mme Isabelle Attard. Monsieur le ministre, madame la rapporteure, je voulais vous faire part d'un étonnement. Chaque projet ou proposition de loi doit être précédé d'une étude d'impact chiffrée sur les mesures dont nous discutons et leurs conséquences financières.

Le rapport fait état d'une étude de Pierre Couturier qui donne des chiffres exacts: surfaces en hectares ou en pourcentage, terrains boisés ou non, terres agricoles, etc. Je m'étonne donc: puisqu'une telle étude existe, puisqu'une partie du territoire a déjà été couverte par des études précises, je ne suis pas persuadée qu'il faudrait des millions pour recenser exactement toutes les superficies concernées.

M. André Chassaigne. Eh oui! C'est un parti pris!

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 31.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin:

Nombre de votants	30
Nombre de suffrages exprimés	30
Majorité absolue	16
Pour l'adoption	6
Contre	24

(L'amendement n° 31 n'est pas adopté.)

Article 1^{er}

Mme la présidente. La commission a maintenu la suppression de l'article 1^{er}.

Article 1^{er bis}

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 32.

M. André Chassaigne. Cet amendement tend à supprimer les alinéas 4 et 5, qui interdisent toute constitution d'une nouvelle section de commune.

Pourtant, de nouvelles sections de commune pourraient très bien être justifiées, par exemple en lien avec les différentes lois de décentralisation. Il pourrait y avoir, à l'occasion de regroupements de communes, des regroupements de sections aujourd'hui réparties sur plusieurs communes. Ou même, des sections de communes pourraient faire le choix de se regrouper pour une meilleure gestion, en particulier dans des secteurs forestiers.

Interdire la constitution de nouvelles sections de commune est encore une disposition révélatrice de votre volonté réelle, qu'avait soulignée, dans sa franchise, M. Braillard : faire disparaître la section de commune. Il ne faut pas tricher avec les citoyens. Il faut le leur dire !

D'ailleurs, l'intitulé du texte au Sénat était peut-être plus révélateur que l'intitulé actuel. Quoique... En lisant « modernisation du régime des sections de commune », on se méfie tout de suite ! Cela fait penser à d'autres textes : quand on parle de la « modernisation » de La Poste, c'est pour fermer des agences postales ! De façon générale, quand on parle de « modernisation », dans les territoires ruraux, ça sent le sapin...

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable.

Monsieur Chassaigne, si je vous ai dit ce que je vous ai dit, c'est que vous aviez parlé de mépris de la ruralité. Je ne vous autorise pas à nous dire, à nous parlementaires de la ruralité, que nous méprisons la ruralité. C'est une réponse directe : si vous cherchez, vous recevez.

M. André Chassaigne. J'ai parlé de mépris suite à l'inter-vention de M. Braillard !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Par ailleurs, votre proposition, c'est vraiment le comble ! On a des communes, on a des intercommunalités, on a des SIVU, on a des SIVOM, on a des communautés de communes, on a des ententes, on a des pays, on a des conseils régionaux,...

M. André Chassaigne. On a des livrets de Caisse d'épargne, aussi !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. ...et vous voulez créer des sections de commune ! C'est ridicule.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. L'objet de ce texte n'est pas du tout de supprimer les sections de commune. Celles qui ont un fonctionnement rationnel et qui ne posent pas de problème, il n'est pas question d'y mettre un terme. En revanche, tous les orateurs l'ont dit, il existe des contentieux lourds et difficiles dans la gestion de certaines sections de commune. L'objectif de la loi est bien entendu d'éviter de créer de nouvelles difficultés. Je ne peux que donner un avis défavorable à votre amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Braillard.

M. Thierry Braillard. M. Chassaigne n'aime pas que l'on parle de mensonge. Pour ma part, je n'aime pas que l'on déforme mes propos. Je n'ai jamais dit que nous étions favorables à la suppression des sections de commune. Que ce soit entendu une bonne fois pour toutes. Il ne faut pas me le faire dire ce que je n'ai pas dit !

Pour ce qui est de l'amendement, le groupe RRDП pense comme tout le monde qu'il faut arrêter avec le millefeuille territorial : n'ajoutons pas encore une couche, il est déjà bien épais !

Mme la présidente. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. La section de commune n'est pas un bon outil aujourd'hui. Mais rien n'empêche d'utiliser les syndicats mixtes fonciers qui existent déjà : plus de 26 % des forêts sectionales et communales sont aujourd'hui regroupées au sein de trente syndicats mixtes de gestion foncière. Voilà un outil moderne qui permet de gérer en bonne intelligence des biens en commun.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. On mélange tout. Aller comparer les sections de commune au millefeuille territorial, c'est complètement hors sujet ! Ce n'est pas du tout le même registre ! Et, de la même façon, elles n'ont rien à voir avec les établissements publics fonciers !

Pourquoi vouloir conserver la possibilité de créer des sections de commune ? Elles peuvent servir en cas de fusion de communes, comme je l'ai expliqué, et le rapporteur aussi, mais aussi à la suite de dons ou legs à un ensemble d'habitants au sein de la commune, par exemple. Pourquoi pas ? Il y a bien des dons et legs destinés à des hôpitaux ou à des communes, alors pourquoi pas à un ensemble d'habitants ? Pourquoi ne pourrait-il y avoir une mutualisation de certains biens communs ? Pourquoi un tel mépris dès qu'il s'agit de mutualisation ? On pourrait admettre un don à un particulier, mais pas à un groupe de citoyens ? Au nom de quelle conception ? Est-ce conservateur de dire cela ? Et pourquoi donc ? Pourquoi un tel cliché, pourquoi ne pas admettre un don ou un legs à un groupe de personnes, sur un territoire ?

(L'amendement n° 32 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 1 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Vous avez la parole pour le soutenir, monsieur le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Favorable.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. J'aimerais une explication plus précise du rapporteur : il serait tout de même intéressant de savoir exactement ce qu'il y a dans les amendements ! Il n'y en a pas beaucoup, cela ne nous prendra qu'une demi-heure de plus.

On peut lire dans l'exposé sommaire : « Le présent amendement propose d'harmoniser l'ensemble des délais laissés à la commission syndicale à deux mois suivant sa saisine ; en application de l'article L. 2411-4 elle doit être convoquée, lorsque nécessaire, par son président dans un délai d'un mois ». Faut-il comprendre qu'on a un délai d'un mois pour saisir la commission syndicale, ou est-ce pour la créer, après les élections municipales ? Car il existe un délai pour créer la commission syndicale après les élections municipales, et l'on se rend compte sur le terrain qu'il est tellement court

que si ce n'est pas demandé par le maire ou par les habitants de la section, la commission syndicale n'est pas créée. Quel est donc le sens de cet amendement ?

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Monsieur Chassaigne, il suffit de lire : quand elle est saisie, elle a deux mois pour répondre. Voilà ce que ça veut dire.

(L'amendement n° 1 est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 2 rectifié de M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Vous avez la parole pour le soutenir, monsieur le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Cet amendement vise à compléter la rédaction actuelle concernant l'information du public du transfert des biens de section. Il prévoit une notification à la commission syndicale intéressée et au maire, qui devra l'afficher en mairie pendant au moins deux mois afin que les membres de la section soient tenus informés. Voilà qui prouve bien, monsieur Chassaigne, qu'on maintient les sections vivantes.

M. André Chassaigne. On en reparlera plus tard !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Il y a plusieurs amendements qui insistent sur l'information du public et des membres de la section, je n'y reviendrai donc pas. C'est un signe de conciliation et de volonté de débattre de ces problèmes.

(L'amendement n° 2 rectifié est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 33.

M. André Chassaigne. On ne peut parler de « membres » de la section : il s'agit de foyers. C'est un usage ancien qui veut que les bénéficiaires de la section s'entendent par foyer et non par personne. Cette précision rédactionnelle met d'ailleurs le texte en conformité avec le code général des impôts.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable. La disposition introduite par le Sénat précise qu'il revient au budget de la section, et non plus à ses habitants, de s'acquitter du paiement des taxes foncières dues au titre des biens de la section. Il est en effet contradictoire de considérer que la section de commune, qui est une personne publique, ne paye pas ses impôts elle-même. L'amendement présenté serait donc un retour en arrière. Nous ne pouvons l'accepter.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Cet amendement n'est pas cohérent avec le principe reconnu par le juge administratif qui veut que, dans tous les cas, les membres de la section ne sont pas propriétaires des biens de la section, mais n'en ont que la jouissance. C'est donc à la section de commune, propriétaire des biens, qu'il revient d'acquitter la taxe foncière. Le Gouvernement ne peut être favorable à cet amendement.

Mme la présidente. Sur l'article 1^{er} bis, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement n'est pas un retour en arrière, c'est la réalité actuelle. Ne faites pas comme si le texte était déjà voté.

Dans l'état actuel de la législation, les impôts fonciers sont payés par chaque foyer de la section. Le fait de payer ces impôts est même une des conditions pour être un ayant droit de la section. Le droit de jouissance est soumis en principe à deux conditions : d'abord, il faut que le foyer ait là sa résidence réelle – il faut que « la cheminée fume » six mois plus un jour, disait-on – et ensuite, il faut que le foyer acquitte sa part de l'impôt foncier.

On peut toujours jouer sur les mots, mais quoi qu'il en soit, dans la législation actuelle, ce sont les habitants qui payent l'impôt foncier. On peut sans doute dire qu'ils ne sont pas propriétaires, qu'ils n'ont qu'un droit de jouissance... Cela peut être discuté – le Conseil constitutionnel est allé dans ce sens récemment. Mais en tout état de cause, ils payent des impôts. Cela montre bien que derrière votre texte, il y a la volonté cachée de supprimer cette forme de jouissance. Si les habitants ne payent pas l'impôt directement, s'il est acquitté par la section, ils ne seront tout simplement plus des ayants droit.

(L'amendement n° 33 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 1^{er} bis, tel qu'il a été amendé.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	32
Nombre de suffrages exprimés	32
Majorité absolue	17
Pour l'adoption	24
Contre	8

(L'article 1^{er} bis, amendé, est adopté.)

Article 1^{er} ter

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 3 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Vous avez la parole pour le soutenir, monsieur le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il s'agit d'une correction de référence.

(L'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 1^{er} ter, amendé, est adopté.)

Article 1^{er} quater

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 4 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Il s'agit d'un amendement de coordination, et la commission y est favorable.

(L'amendement n° 4, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 1^{er} quater, amendé, est adopté.)

Article 2

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 35 de M. André Chassaigne, sur lequel je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Monsieur Chassaigne, vous avez la parole pour soutenir cet amendement.

M. André Chassaigne. C'est sans doute l'un des amendements les plus importants. En réduisant le nombre d'électeurs, et en élevant le seuil en dessous duquel il n'est plus procédé à la désignation d'une commission syndicale, vous apportez la démonstration que l'objectif est bien de supprimer les sections de commune. Les conditions de nombre et de revenu sont déjà extrêmement restrictives. En effet, le revenu cadastral n'est pas forcément très élevé.

Combien y a-t-il de sections, monsieur le rapporteur, vous qui connaissez très bien le dossier ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Plus de 26 000.

M. André Chassaigne. Sur 26 000 sections, de natures différentes bien sûr, il y en a actuellement 200 ou 300 qui ont une commission syndicale.

Une commission syndicale, c'est important : c'est le lieu de la vie démocratique. Les ayants droit s'y réunissent, ils tiennent une assemblée générale, discutent des travaux à faire, de la répartition de l'argent. La commission syndicale est vraiment un foyer de démocratie. Il faut la maintenir, si on veut vraiment maintenir les sections de commune.

Ce que vous proposez est terrible. Ne pourront plus exister que quelques dizaines de commissions syndicales.

C'est là qu'on voit combien le texte est pernicieux. Vous prétendez vouloir maintenir les sections mais, dans le même temps, vous mettez tout en œuvre pour qu'elles ne vivent plus. Pourquoi ce fonctionnement démocratique vous gêne-t-il ? Pourquoi cela vous gêne-t-il que des citoyens, dans un village, dans un hameau, se réunissent pour discuter de ce qu'ils vont faire de leurs biens collectifs ? Au contraire, plus on peut créer des lieux d'échange, des lieux de mise en commun, des lieux de concertation, plus on développe la démocratie de proximité, mieux le monde se porte. Préfère-t-on que les gens soient repliés sur eux-mêmes, en raison de clivages qu'on entretient pour je ne sais quelle raison ?

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable. La rédaction actuelle de l'article L. 2411-5 du code général des collectivités territoriales dispose que la commission syndicale

n'est pas constituée lorsque le nombre d'électeurs est inférieur à dix. Le Sénat a proposé de relever ce seuil à vingt. Vous proposez de l'abaisser à cinq : cinq personnes qui habitent le même hameau !

M. André Chassaigne. Oui, cinq personnes, de cinq foyers !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Aujourd'hui, il y a 200 commissions syndicales, 200 pour 27 000 sections. Si nous adoptons votre amendement, nous aurons peut-être, dans la plupart des cas, cinq membres de la même famille. Est-ce cela, votre démocratie ?

M. André Chassaigne. Non ! Cinq membres, ce sont cinq foyers !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Est-il raisonnable de prévoir qu'ils doivent procéder à une élection pour désigner une commission chargée d'une personne publique, parce que c'en est bien une ?

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. On a déjà soulevé les difficultés que nous rencontrons pour faire fonctionner ces commissions. C'est précisément pour améliorer leur fonctionnement et s'assurer que, dans tous les cas, on aura un nombre suffisant de personnes pour pouvoir tenir toutes ces réunions, se rencontrer et nouer ce dialogue que vous avez évoqué, qu'il a été proposé de relever le seuil aujourd'hui fixé à dix électeurs.

Si les conditions sont un peu renforcées, c'est uniquement pour améliorer le fonctionnement des commissions syndicales, ce n'est, en aucun cas, contrairement à ce que vous prétendez, monsieur le député, pour tuer les sections de commune.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je parlerai de choses concrètes. Dans le village de 530 habitants dont j'ai été maire pendant vingt-sept ans, nous avons des biens de section dans des hameaux de quatre ou cinq habitations, quatre ou cinq foyers. Il n'y avait donc pas de commission syndicale.

Cependant, comme maire, j'organisais des réunions dans ces hameaux. On se réunissait chez un habitant, on réunissait le « village », puisque c'est le terme qu'on employait, et on discutait de ce que la commune devait décider, car, en l'absence de commission syndicale, c'est la commune qui décide. Mais la commission syndicale crée un foyer de démocratie et d'échange, alors qu'on n'est pas du tout sûr, en l'absence de commission syndicale, que le maire s'engagera dans une telle démarche pour faire vivre ces échanges entre les habitants.

Cependant, si on ne veut pas de commission syndicale, c'est aussi pour une autre raison : c'est pour faire disparaître les sections. En fait, ce que vous voulez, c'est, pour reprendre ma fameuse expression, un couteau sans lame qui aurait perdu son manche ! Au final, il n'y a plus rien ! Je suis le député de Thiers, c'est pour ça que j'emploie cette expression. *(Sourires.)*

Ce que vous êtes en train de faire, ce n'est pas seulement limiter la démocratie en termes d'échange. C'est beaucoup plus grave : les décisions seront prises par les conseils municipaux, et les ayants droit n'auront plus droit à la parole ! Oui, vous pouvez soupirer, monsieur le rapporteur. Ça gêne, que des habitants puissent avoir droit à la parole et décider de ce qu'ils vont faire de ce que leurs ascendants ont sué pour

obtenir! Ça gêne, ça! Alors on supprime les commissions syndicales, et, en plus, monsieur le rapporteur, on se fait donneur de leçons, et on soupire.

Mme la présidente. La parole est à M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Pourriez-vous rappeler, madame la présidente, avant chaque scrutin, sur quoi nous devons nous prononcer: l'article, ou l'amendement. Je demande cela car je crois avoir fait une confusion tout à l'heure: j'ai voté en faveur d'un amendement de notre collègue André Chassaigne, que j'aime beaucoup par ailleurs, mais ce n'était pas vraiment mon choix! Comme il demande énormément de scrutins publics, il serait bon que l'on puisse rappeler chaque fois l'objet du scrutin. Je crois qu'il y a eu beaucoup d'erreurs.

En l'occurrence, il me semble que nous votons sur l'amendement n° 35.

Mme la présidente. Je le ferai avec plaisir, monsieur Pancher, mais je me permets de vous dire que j'avais bien précisé l'objet du précédent scrutin public.

M. Bertrand Pancher. Il y a eu beaucoup de confusion! C'est à cause de l'heure tardive!

Mme la présidente. Je sais qu'il est tard, et vous étiez en séance toute la journée. Je comprends donc fort bien votre demande, et c'est avec beaucoup de plaisir que je vous annonce que je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 35.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin:

Nombre de votants	30
Nombre de suffrages exprimés	30
Majorité absolue	16
Pour l'adoption	6
Contre	24

(L'amendement n° 35 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 36.

M. André Chassaigne. Cet amendement s'inscrit dans le prolongement de l'argumentation que je développais tout à l'heure. Deux conditions doivent être remplies pour créer une commission syndicale: la condition du nombre d'habitants et celle du revenu. Vraiment, on serre le kiki des deux côtés!

D'un côté, on décide qu'il faut plus de vingt ayants droit pour faire une commission. Cela veut dire qu'elles vont disparaître partout, car vingt ayants droits c'est énorme. Peut-être est-ce différent, monsieur le rapporteur, en Lozère, département très peuplé (*Sourires*), mais pour trouver des hameaux qui comptent plus de vingt foyers, il faut vraiment faire des kilomètres. C'est un premier couperet.

Ensuite, deuxième couperet, on décide que, pour faire une commission syndicale, le revenu cadastral de la section doit être supérieur à 2 000 euros. C'est énorme, c'est vraiment énorme!

Cela veut dire qu'il n'y aura plus de commissions syndicales. C'est la démonstration, encore une fois, que vous voulez la mort des sections ou, en tout cas, de la démocratie locale.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Il est parfois difficile, monsieur Chassaigne, de trouver des volontaires pour participer à ces commissions syndicales; vous en conviendrez. Comment espérez-vous mobiliser candidats et électeurs pour élire démocratiquement un organe chargé de gérer moins de 2 000 euros par an?

En outre, l'amendement n° 36 risque d'aller à l'encontre de vos intentions. Il existe en effet un certain nombre de biens de section qui ne produisent aucun revenu – par exemple, des cimetières.

En supprimant ce seuil, on rend obligatoire le dépôt d'une demande de constitution de commission syndicale et on impose que la moitié des électeurs participent au scrutin, faute de quoi la commission pourra être considérée comme délaissée par ses membres, ce qui ouvre la possibilité d'un transfert. Cela se retourne donc contre vous.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Défavorable. Effectivement, trois conditions sont mises à la constitution de la commission syndicale. Si elle ne peut être constituée, il y a le conseil municipal, qui est la preuve d'une démocratie vivante, que nous voulons faire respecter.

M. Thierry Braillard. Eh oui!

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je sais que cela vous gêne, que je puisse poser des questions, mais on est là pour ça, quand même. On est là pour échanger.

Mme la présidente. Dès lors que vous respectez le règlement, vous avez la parole, monsieur Chassaigne.

M. André Chassaigne. Bien sûr, mais il est très pénible que le rapporteur soupire systématiquement quand je prends la parole. Vraiment, c'est pénible.

Mme la présidente. Laissez-le respirer – on va dire les choses comme ça – et continuez, je vous en prie.

M. André Chassaigne. Quand on accepte d'être rapporteur d'un texte aussi important,...

Mme la présidente. Ne gaspillez pas votre temps de parole. Cela fait déjà vingt-quatre secondes.

M. André Chassaigne. ...il faut aller jusqu'au bout et assumer la responsabilité qui nous échoit.

Les 2 000 euros dont il est question ne sont pas 2 000 euros de revenu, ce sont 2 000 euros de revenu cadastral, et, quand on vit en milieu rural, on sait que c'est un montant énorme.

Je prends l'exemple d'un bien sectional de ma commune. Il s'agit d'une section de sept hectares, qui ne doit pas rapporter beaucoup, peut-être 15 000 euros tous les cinq ans, grâce à des coupes de bois. Son revenu cadastral est bien moindre, vraiment bien moindre!

Que les ayants droit puissent participer, donner leur avis sur la gestion, décider si on va couper des arbres, replanter, faire un sentier de loisir, déterminer quelle sera la vocation du bien sectional, tout cela, c'est de la démocratie.

Vraiment, 2 000 euros, c'est énorme. Regardez donc, chers collègues qui vivez en milieu rural, vos feuilles d'imposition ! Je le répète : cette condition est une façon de faire disparaître les commissions syndicales.

(L'amendement n° 36 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 38.

M. André Chassaigne. Il est défendu.

(L'amendement n° 38, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Sur l'article 2, je suis saisi par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 39.

M. André Chassaigne. Il n'est pas cohérent de donner un rôle en matière judiciaire au maire tant que les contribuables de la section peuvent exercer les actions au nom de la section. La proposition de loi vide la section de tous les côtés, on ouvre les robinets, les vannes sont ouvertes et, ensuite, la citerne sera vide. Ainsi, on fait en sorte que les ayants droit de la section ne puissent plus ester en justice. Ils ne pourront même plus se défendre le jour où leurs intérêts seront mis en cause ! Cela démontre encore quel est le but recherché.

Cela n'a pas été dit par M. Braillard, mais, derrière son propos, c'est bien la disparition des sections de commune qui se profilait, tandis que ce qu'il prétendait n'avait guère de réalité.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable.

Tout d'abord, l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dispose que « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

Ensuite, lorsque les intérêts de la commune et ceux de la section entrent en conflit, c'est souvent que la section a l'intention d'attaquer une décision de la commune devant le tribunal administratif. Comment le maire pourrait-il représenter la section en action et la commune en défense ?

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Je ne veux pas répéter les explications qui viennent d'être données mais, effectivement, lorsque les intérêts de la section sont en opposition avec ceux de la commune, le préfet institue une commission *ad hoc* et, lorsque le maire est personnellement intéressé, le préfet autorise un autre membre de la section à exercer l'action en justice.

L'amendement est donc sans objet, et j'émet un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Pris dans cette course de vitesse et, bien sûr, très déstabilisé par le rapporteur, je viens en fait d'argumenter en faveur de l'amendement n° 38.

Mme la présidente. C'est l'amendement dont vous aviez dit qu'il était défendu.

M. André Chassaigne. Tout à fait.

L'amendement n° 39 prévoit que, dans le cas où la section ne compte plus aucun membre – ce cas peut se présenter –, le maire puisse être habilité à représenter la section en justice. Voilà pourquoi il y avait un décalage entre mon explication et vos réponses.

(L'amendement n° 39 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix l'article 2.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	32
Nombre de suffrages exprimés	32
Majorité absolue	17
Pour l'adoption	26
Contre	6

(L'article n° 2 est adopté.)

Article 2 bis

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 6.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Cet amendement est rédactionnel.

(L'amendement n° 6, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 40.

M. André Chassaigne. Cet amendement répond à l'inquiétude exprimée par Mme Allain au cours de son intervention. Le texte de la proposition de loi répond à différents objectifs, dont celui d'utiliser librement les biens des sections pour le développement de la commune. Cela a été rappelé par plusieurs intervenants. Ces biens pourraient donc être utilisés pour des opérations impliquant une artificialisation des terres, telles que la construction de lotissements.

Cet amendement propose donc de supprimer la référence à « l'implantation d'un lotissement ».

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. L'avis de la commission est défavorable. Cette disposition prévoyant la compétence exclusive du conseil municipal pour décider de la vente de biens de section en vue de l'implantation d'un lotissement a été introduite par la loi du 13 août 2004, dite acte II de la décentralisation. Je ne vois pas pourquoi nous reviendrions aujourd'hui sur cette rédaction.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée*. Le texte dont nous discutons aujourd'hui a pour objectif de clarifier la situation des sections de commune. La proposition de M. Chassaigne ne ferait au contraire que la rendre plus ambiguë. L'avis du Gouvernement est donc défavorable.

(L'amendement n° 40 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 5.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur*. La commission des lois a adopté cet amendement de réécriture qui précise et regroupe les compétences exclusives du conseil municipal actuellement prévues par le code général des collectivités territoriales, ou ajoutées par le texte de la présente proposition de loi, au sein de l'article 2 *bis*.

En outre, le deuxième paragraphe du même article généralise la procédure de consultation de la commission syndicale – lorsque cette commission est constituée – sur les projets proposés par le conseil municipal en application de ses compétences exclusives. Il semble en effet inutile de prévoir une procédure parallèle de consultation des membres de la section en l'absence de commission syndicale,...

M. André Chassaigne. Il n'y en aura pas!

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur*. ...car dans ce cas, le conseil municipal, issu du suffrage universel, exerce la plénitude des compétences dévolues à la commission syndicale.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement?

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée*. L'avis du Gouvernement est favorable. Cet amendement répond à un souci de simplification tout à fait louable. Un amendement identique avait été déposé par Mme Bechtel.

(L'amendement n° 5 est adopté.)

(L'article 2 bis, amendé, est adopté.)

Article 2 *ter* A

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 7.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur*. Cet amendement harmonise les délais applicables à la commission syndicale.

(L'amendement n° 7, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

*(L'article 2 *ter* A, amendé, est adopté.)*

Article 2 *ter*

*(L'article 2 *ter* est adopté.)*

Article 2 *quater*

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne pour soutenir l'amendement n° 41, sur lequel je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

M. André Chassaigne. Cet amendement est extrêmement important : il consiste à revenir à une pratique qui existait encore il y a deux ans, mais a depuis été interdite à cause d'un blocage des services de l'État. Des revenus de la section pouvaient, sous certaines conditions, être distribués aux ayants droit en numéraire.

Plusieurs intervenants se sont tout à l'heure dits choqués par cette pratique. Le fait que des habitants puissent bénéficier d'une opération comme une coupe de bois, réalisée dans le bien de la section, serait donc choquant! Les biens de la section sont, certes, des biens de jouissance, mais ce sont les ancêtres des ayants droit qui les ont fait fructifier!

La législation actuelle est très précise à cet égard. L'article L. 145-3 du code forestier stipule que « le conseil municipal peut décider de la vente de tout ou partie de l'affouage au profit de la caisse communale ou des affouagistes. » Il est également précisé que le produit de la vente doit servir prioritairement à l'intérêt collectif de la section. Encore faut-il que la section soit délimitée, mais vous n'avez pas voulu le faire! Si des travaux doivent être réalisés sur un terrain appartenant à la section, comme des travaux de voirie ou d'embellissement, la construction d'une fontaine, d'un banc, la réfection d'une chapelle, *et cætera*, ils sont financés en priorité par les bénéfices de la section.

Par la suite, le reliquat éventuel est distribué par décision du conseil municipal aux ayants droit. Pourquoi cela ne serait-il pas normal? Qu'un actionnaire touche des dividendes, cela ne choque personne, mais qu'un habitant d'une zone rurale touche par exemple 1 000 euros tous les cinq ans grâce au produit de la vente d'une coupe de bois dont il a la jouissance, cela choque! On me répondra que cette jouissance ne doit être qu'en nature. Qu'est-ce que cela signifie? Que l'on partage la section en parcelles, puis que chacun des ayants droit se rend avec sa tronçonneuse dans la parcelle qui lui a été attribuée et prélève trois, quatre, cinq ou dix stères de bois? Encore faut-il avoir la possibilité de le faire, disposer des outils nécessaires pour découper et transporter le bois découpé dans la section! Encore faut-il aussi se chauffer au bois!

Je pense aussi aux personnes âgées, ces « pommes oubliées », comme disait Jean Anglade, qui habitent dans des villages: pensez-vous réellement qu'elles soient en mesure de bénéficier en nature de biens des sections de commune?

Mme la présidente. Il faut conclure, monsieur le député.

M. André Chassaigne. Certains trouvent choquant que les fruits des sections puissent être perçus en numéraire. Pour moi, je trouve choquant qu'on le trouve choquant!

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur*. L'avis de la commission est défavorable.

Je persiste et signe, monsieur le député: je le trouve choquant, votre amendement! L'article L. 214-10 du nouveau code forestier prohibe toute revente du bois attribué à un bénéficiaire de l'affouage pour son usage personnel. Ce que vous proposez, c'est la dénaturation des biens de sections. Aux termes de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales, « 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 ». Des biens dont les fruits sont perçus en nature, c'est-à-dire pas en numéraire !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Le Gouvernement ne peut qu'être défavorable à un amendement contraire à des principes rappelés par des décisions de la justice administrative, notamment une décision du Conseil d'État du 4 février 2013, portant le n° 346584. Par cette décision, le juge administratif réaffirme qu'il ne peut accepter ce genre de pratique.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. La décision du Conseil d'État est très récente. C'est depuis cette décision que la répartition en numéraire ne peut plus se faire, car les sous-préfets bloquent les délibérations. Cela s'était fait jusqu'à maintenant, sur la base de la réglementation en vigueur. C'est si vrai que l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoyait un compte spécifique par lequel transitait l'argent destiné à être réparti entre les ayants droit.

L'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales dispose que « les revenus en espèces ne peuvent être employés que dans l'intérêt des membres de la section. Ils sont affectés prioritairement à la mise en valeur et à l'entretien des biens de la section ainsi qu'aux équipements reconnus nécessaires à cette fin par la commission syndicale. » Ils sont réservés prioritairement à ces fins : cela n'interdit pas une autre utilisation.

Les dispositions de cet article, comme celles de l'article L. 542 du code civil, n'interdisent pas une distribution de revenu, dès lors qu'elle respecte les priorités d'affectation, comme je l'ai expliqué lors de la présentation de l'amendement n° 41. Il est vrai que, sur le fondement de cet article, le juge a récemment soutenu une position différente. Le fait que ces pratiques ont eu cours pendant plusieurs décennies ne doit pas choquer. L'an dernier encore, des délibérations prévoyant la répartition en numéraire du produit de sections de communes ont été adoptées, et des ayants droit de sections ont touché une somme correspondant à ce bien collectif dont ils avaient la jouissance.

Une décision de justice a récemment interdit cette pratique : j'en prends acte. Mais qu'on ne dise pas qu'il s'agit de quelque chose de désuet et de choquant. Moi, cela ne me choque pas !

Mme la présidente. Merci, monsieur Chassaigne.

M. André Chassaigne. Encore un instant, madame la présidente ! J'ai présenté cet amendement pour inscrire dans la loi la possibilité de verser le produit des sections de commune en numéraire, ce qui réglerait le problème. En effet, la loi peut toujours revenir sur une jurisprudence de l'ordre administratif.

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Je prolongerai quelques instants ce débat. Le Conseil d'État s'est exprimé conformément à la loi en vigueur. Le droit de jouissance des biens de section accordé aux membres de la section porte sur les biens dont les fruits sont perçus en nature, et non pas en espèces.

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 41.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	28
Nombre de suffrages exprimés	26
Majorité absolue	14
Pour l'adoption	4
Contre	22

(L'amendement n° 41 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 8.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Cet amendement a pour objet de rétablir la rédaction adoptée par le Sénat.

(L'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 2 quater, amendé, est adopté.)

Article 2 quinquies

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 46.

M. André Chassaigne. Il est défendu.

(L'amendement n° 46, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 9.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

(L'amendement n° 9, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n° 10 rectifié.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Cet amendement devrait faire plaisir à M. Chassaigne. Il vise, en effet, à compléter l'information du public du transfert des biens de section, prévue par la rédaction actuelle, par une notification de celle-ci à la commission syndicale intéressée et au maire qui devra l'afficher en mairie pendant une durée d'au moins deux mois, afin que les membres de la section soient tenus informés.

M. André Chassaigne. C'est la moindre des choses ! On le fait bien pour les concessions de cimetière ! Si on ne peut pas le faire pour les sections...

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. J'ai indiqué tout à l'heure, madame la présidente, que tout ce qui contribue à une meilleure information du public et des membres allait dans le bon sens. Donc, le Gouvernement est favorable à cet amendement.

(L'amendement n° 10 rectifié est adopté.)

(L'article 2 quinquies, amendé, est adopté.)

Article 3

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 42.

M. André Chassaigne. Cet article 3 est le cœur de la proposition et s'avère réellement scandaleux. Après avoir empêché la constitution des commissions syndicales à l'article 2 – et je crois en avoir fait suffisamment la démonstration – la proposition organise la spoliation des biens de section au profit des communes lorsqu'il n'y a pas, et pour cause, de commission syndicale pour gérer la section. Ainsi, on s'arrange pour qu'il n'existe plus de commission syndicale, afin d'organiser tranquillement le transfert des biens de la section à la commune. Aujourd'hui, la loi prévoit, à l'article L. 2411-11 du code général des collectivités territoriales, une possibilité de transfert des biens de la section à la commune dans certaines conditions. Cette possibilité semble largement suffisante, même s'il est nécessaire de souligner que les membres de la section n'ayant qu'un droit d'usufruit sur les biens, il semble délicat de leur reconnaître un droit d'aliénation définitive des biens. Or vous pourrez généraliser ce transfert sous prétexte qu'il n'existe plus de commission syndicale parce que vous aurez rendu sa mise en place impossible grâce à cette proposition de loi!

Mme la présidente. Sur l'article 3, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Quel est l'avis de la commission?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. Nous sommes dans le cadre du délaissement total de la section par les ayants droit.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Avis défavorable.

(L'amendement n° 42 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement rédactionnel de la commission n° 11.

(L'amendement n° 11, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n° 12 rectifié.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Le présent amendement vise à préciser l'information du public.

(L'amendement n° 12 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n° 30 et 13.

La parole est à Mme la ministre déléguée, pour soutenir l'amendement n° 30.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Cet amendement tend à supprimer l'alinéa 8 de l'article 3.

La commission des lois a introduit la possibilité d'indemnisation des membres de la section lorsque le transfert des biens, droits et obligations de section à la commune résulte du constat, dans les conditions prévues par la loi, de la déshérence de la section de commune. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a considéré, dans une décision du 8 avril 2011, que le transfert des biens à titre gratuit est possible lorsque les motifs sont imputables aux membres de la section. Imposer une indemnisation nouvelle dans ces conditions et créer une charge supplémentaire pour les communes ne peuvent que constituer des motifs d'incompréhension de la part des communes concernées. Dans ces conditions, le Gouvernement souhaite que l'on maintienne le dispositif en vigueur qui consiste, lorsqu'il y a abandon manifeste de la section, à un transfert des biens à la commune sans indemnisation des membres de la section.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur pour présenter l'amendement n° 13.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Même argumentation que le Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Là aussi, c'est pernicieux. Vous parlez de déshérence. Comment qualifiez-vous la déshérence? Il y aura déshérence parce qu'il n'existera plus de commission syndicale. On ôte ainsi la possibilité aux membres de la section de remplir leurs fonctions. À partir de là, on constate qu'il y a déshérence et il devient, alors, possible de récupérer, pour le compte de la commune, les biens de la section. Une indemnisation avait été prévue, mais cela représentait trop. Non seulement, il y a un terrible abus de pouvoir, mais c'est un hold-up! Ces biens qui remontent à plusieurs générations seront, tout simplement, volés. On vole beaucoup plus facilement les gens modestes que les plus riches! Je suis très choqué.

Le texte initial précisait, il est vrai, qu'il pouvait y avoir indemnisation en cas de jouissance du bien en nature pendant les dix années précédentes. Cela écartait, en revanche, tous ceux – et ils étaient un certain nombre – qui avaient pu avoir une jouissance du bien en numéraire.

Mme la présidente. La parole est à Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. Je suis paysanne et je ne me trouve pas dans un secteur où il existe des biens de section. Je ne supporte pas les terres en friche. Mais il se trouve qu'à une quinzaine de kilomètres de chez moi, une exploitation viticole est en friche depuis trente ans. Va-t-on appliquer le même dispositif dans ce cas? La commune pourra-t-elle s'approprier ces vignes pour les défricher? Dans mon village, une maison n'est pas entretenue depuis longtemps. Elle est en déshérence. Ma commune a-t-elle le droit de s'approprier cette maison? Les biens de section sont traités différemment des propriétés privées, elles aussi en déshérence. Cela pose un réel problème.

Peut-être présenterai-je, un jour, une proposition de loi tendant à lutter contre la friche, mais elle concernera les biens privés, les biens sectionaux et, éventuellement, les biens communaux.

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée*. Madame la députée, il convient de distinguer entre les biens appartenant à des personnes morales de droit public et ceux appartenant à des personnes privées. S'agissant des situations que vous évoquez, le conseil municipal peut intervenir, selon des procédures prévues par la loi, en ce qui concerne des terrains et des habitations surtout si ces dernières sont susceptibles d'être dangereuses pour les personnes qui y habitent, le voisinage ou les personnes qui les approchent. Des dispositions existent, même si elles sont quelque peu difficiles à mettre en œuvre.

(Les amendements identiques n^{os} 30 et 13 sont adoptés.)

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix l'article 3.

M. André Chassaigne. C'est le coup de poignard !

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	32
Nombre de suffrages exprimés	32
Majorité absolue	17
Pour l'adoption	26
Contre	6

(L'article 3, amendé, est adopté.)

Article 4

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n^o 43.

M. André Chassaigne. Cet article n'a pas de lien avec l'argumentation que je viens de développer.

Il est parfaitement injustifié d'organiser d'autorité, à la demande et à l'initiative du bénéficiaire – la commune – la spoliation des biens des sections. Un tel dispositif déroge totalement aux règles constitutionnelles et ne résistera d'ailleurs pas aux procédures judiciaires. Ce que nous votons aujourd'hui est si scandaleux que j'espère que nous serons suffisamment nombreux pour saisir le Conseil constitutionnel ! Cela ressemble plus à une provocation qu'à une proposition respectueuse des citoyens et de notre droit positif.

Cet amendement propose donc de modifier considérablement cet article 4 et de le rédiger ainsi : « Lorsque dans une section de commune il n'y a aucun membre, la section est gérée en bon père de famille par le conseil municipal de la commune de rattachement. Il assure les actes de conservation et de mise en valeur des biens de la section. Il peut alors utiliser les surplus financiers pour les opérations communales d'intérêt général. La commune peut engager une procédure de biens vacants et sans maître sur les biens d'une section dépourvue de membre dans les cas suivants : lorsque cette situation perdure au-delà de trente ans ; s'il n'existe plus de construction à usage d'habitation en état d'héberger des habitants sur le territoire de la section ; si les revenus de la section ne permettent plus de payer ses charges et impôts. »

Cet amendement précise donc les conditions à remplir pour qu'une commune puisse entrer en possession des biens des sections. Cela évitera que certains ne s'emparent de biens dont ils ne sont pas propriétaires. Il ne pourra plus y avoir de hold-up. Peut-être ces conditions sont-elles trop restrictives pour des communes en difficultés du fait du gel des dotations.

Mme la présidente. Sur l'article 4, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur*. Avis défavorable. Vous proposez que la commune gère le bien pendant trente ans en cas d'absence de bénéficiaire. Vous bloquez tout le système.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée*. Cet article est très complet puisqu'il détaille le dispositif et les règles très précises à suivre. Le transfert des biens de section à la commune dans un objectif d'intérêt général intervient selon une procédure précisée dans cet article. Ainsi, il doit y avoir une consultation de la commission syndicale et, dans le cas où aucune commission n'est constituée, le maire informe les membres de la section dudit projet par voie d'affiche à la mairie.

Vous n'aurez pas manqué de noter, monsieur le député, que le préfet prend l'arrêté dans des conditions très précises.

Le Gouvernement ne peut donc qu'être défavorable à votre amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Monsieur Morel-A-L'Huissier, l'amendement précise que la commune, sans être propriétaire du bien, en tire un bénéfice financier.

J'ai déposé cet amendement parce que l'expérience montre que la vie peut revenir dans des secteurs ruraux désertifiés. Je connais des cas extrêmement précis. Des hameaux étaient totalement isolés, il ne restait plus que les murs des maisons. Des familles, certes modestes, sont venues y habiter. Grâce aux revenus de la section, elles ont pu s'installer dans leur maison rénovée et créer ainsi un lieu de vie. L'école a pu être sauvée grâce à la présence de leurs enfants. Ces familles ont relancé la dynamique communale. Je citerai l'exemple d'un jeune agriculteur, lequel s'est établi avec sa famille dans le hameau de Grolet. Nous lui avons donné la pleine propriété du bien sectional qu'il souhaitait acquérir. Nous avons tout mis en œuvre et avons fait voter les propriétaires. Vous pourrez le vérifier puisque mes paroles sont parfois mises en doute. Même si c'était compliqué, cela s'est fait parce que nous avions la volonté d'y parvenir. Nous considérons que le monde rural n'est pas condamné et qu'un hameau totalement désertifié peut revivre. Nous savons parfaitement que l'on n'attendra pas une hypothétique installation et que la maison sera détruite pour permettre la réalisation d'un autre projet. Cette proposition n'est pas désuète. Nous croyons tout simplement au devenir du monde rural ! Voilà pourquoi j'ai déposé cet amendement.

(L'amendement n^o 43 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n^o 14.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. C'est un amendement rédactionnel.

(L'amendement n° 14, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 15 rectifié.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il tend à compléter l'information du public.

(L'amendement n° 15 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix l'article 4, tel qu'il a été amendé.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	32
Nombre de suffrages exprimés	32
Majorité absolue	17
Pour l'adoption	26
Contre	6

(L'article n° 4, amendé, est adopté.)

Article 4 bis

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 44, qui tend à supprimer l'article 4 bis.

M. André Chassaigne. L'article 4 bis prévoit que, « lorsque la commune souhaite aliéner un bien transféré d'une section de commune en application des articles L.2411-11 à L.2411-12-2 dans un délai de cinq ans à compter de la date de publication de l'arrêté de transfert, la délibération du conseil municipal présentant les caractéristiques du bien à aliéner est affichée en mairie pendant une durée de deux mois ».

C'est ridicule. La grande force de cette loi, sa colonne vertébrale, sa richesse, c'est donc tout simplement un affichage en mairie pendant une durée de deux mois ! On met tout en œuvre pour faire disparaître les biens de section et on s'en glorifie. On montre ses muscles, on est vraiment fier de ce qu'on défend ! Vous rendez-vous compte ? On va afficher en mairie pendant une durée de deux mois l'acte de décès anticipé de la section ! C'est un hold-up.

(L'amendement n° 44, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 4 bis est adopté.)

Article 4 ter

(L'article 4 ter est adopté.)

Article 4 quater

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée, pour soutenir l'amendement n° 47.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. En l'absence de commission syndicale, le changement d'usage ou vente des biens est décidé par le conseil municipal après accord de la majorité des membres de la section.

Le Sénat avait donné au maire le soin de convoquer ces membres. La commission des lois en redonne le soin au préfet, comme dans les dispositions en vigueur.

Pour simplifier les procédures relatives au fonctionnement des sections de commune, sans pour autant affaiblir le processus de consultation, c'est le maire qui sera l'autorité chargée de convoquer les électeurs.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. J'étais favorable à ce que ce soit le représentant de l'État mais Mme la ministre m'a convaincue.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. L'exposé sommaire est révélateur. « En l'absence de commission syndicale, le changement d'usage ou vente des biens est décidé par le conseil municipal après accord de la majorité des membres de la section. »

On a fait le tour, on ferme à clé, on a tout compris. C'est bien pour que l'on puisse vendre les biens de la section comme le conseil municipal le souhaitera que vous vouliez supprimer les commissions syndicales.

(L'amendement n° 47 est adopté.)

(L'article 4 quater, amendé, est adopté.)

Article 4 quinquies

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 16.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il s'agit d'améliorer l'organisation du texte.

(L'amendement n° 16, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 4 quinquies, amendé, est adopté.)

Article 4 sexies

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 45.

M. André Chassaigne. On continue la boucle.

Première étape, on supprime les commissions syndicales, on en garde quelques dizaines. Même ces quelques dizaines de commissions syndicales qui arrivent à s'en sortir parce qu'il y a plus de vingt foyers, parce que le revenu cadastral est supérieur à 2000 euros, c'est trop de démocratie. On ne va tout de même pas laisser une commission syndicale gérer les biens ! On permet donc au conseil municipal de modifier le budget établi par la section sans même lui demander son avis. C'est la conception nouvelle de la démocratie ! Finalement, il y en a très peu, et elles deviennent quasiment des coquilles vides. Ce n'est pas beau ce que vous faites, parce que c'est très révélateur de la peur que les citoyens puissent émettre un avis sur leurs biens.

Quand le peuple vote mal, il faut changer le peuple, disait Bertolt Brecht. C'est un peu ce que vous faites en quelque sorte. Cela vous gêne qu'il puisse y avoir des échanges, des décisions collectives pour la gestion d'un bien. C'est scandaleux. Je ne sais pas comment on peut s'y habituer. Ce qu'il y a de scandaleux dans le scandale, c'est qu'on s'y habitue, disait Simone de Beauvoir. C'est exactement ça.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Je ne comprends, monsieur Chassaigne. À mon initiative, la commission des lois a prévu que le conseil municipal souhaitant modifier le projet de budget élaboré par la commission syndicale devait soumettre pour avis les modifications à la commission avant leur adoption définitive.

M. André Chassaigne. Avant, c'était la commission syndicale qui décidait ! Maintenant, on lui demande son avis et on ne le suit même pas !

M. Thierry Braillard. C'est la démocratie représentative !

M. André Chassaigne. Nous ne sommes tout de même pas en Corée du Nord !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Nous respectons la démocratie locale. Le conseil municipal tiendra sa place en prenant l'avis de la commission syndicale. Je ne peux donner qu'un avis défavorable à cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Calmette.

M. Alain Calmette. Quand on entend vos termes tout de même un peu exagérés, systématiques, de spoliation ou de hold-up, monsieur Chassaigne, on voit bien que nos conceptions diffèrent. Une bonne fois pour toutes, vous ne faites pas la différence entre le droit de propriété et le droit de jouissance.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Très bien !

M. Alain Calmette. À partir de là, tout votre raisonnement sur ce dispositif moyenâgeux, parfois nuisible à certains égards au développement de nos territoires ruraux, est vicié. Donner la primauté au conseil municipal, noyau de notre démocratie représentative dans toutes les communes de France, n'est tout de même pas une aberration.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. L'argumentation de M. Calmette, maire d'Aurillac, est facilement démontable, parce qu'un conseil municipal n'est pas propriétaire de sa commune. Le conseil municipal peut gérer sa commune en bon père de famille, selon l'expression souvent utilisée. Le lien entre bonne gestion et propriété n'est pas mécanique.

Je ne partage pas l'idée que le conseil municipal est le seul noyau de la démocratie. Je suis très attaché au maintien des communes parce que, même dans un petit village de cinquante habitants et j'en connais, il y a une vie démocratique liée aux cinquante habitants, mais il n'y a pas de niveau pour la démocratie. Dans les villes, on a créé des conseils de quartier. Quand un hameau gère la jouissance d'un bien collectif, c'est un élément de la vivacité de notre démocratie. Je ne l'oppose pas au conseil municipal.

C'est un mal terrible de penser que seule compte la délégation de pouvoir que l'on va donner pendant cinq ou six ans à un organisme élu, conseil municipal ou conseil régional. Il considère à partir de là qu'il détient tous les pouvoirs et que l'on ne doit pas faire vivre une démocratie active. Les gens sont alors dégoûtés de la politique car ils estiment qu'ils peuvent au quotidien avoir leur mot à dire.

Avec ce bien commun de l'humanité, on a la possibilité de participer à une vie démocratique pleine de vivacité. Je ne vois pas pourquoi on veut supprimer une telle possibilité alors que nous nous battons nous-mêmes pour qu'il y ait davantage de démocratie.

(L'amendement n° 45 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n° 17.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il est retiré.

(L'amendement n° 17 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n° 18.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. C'est la correction d'une référence.

(L'amendement n° 18, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 19 de M. Morel-A-L'Huissier est rédactionnel.

(L'amendement n° 19, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 4 sexies, amendé, est adopté.)

Articles 4 septies et 4 octies

(Les articles 4 septies et 4 octies, successivement mis aux voix, sont adoptés.)

Article 4 nonies

Mme la présidente. L'amendement n° 21, de M. Morel-A-L'Huissier, est un amendement de précision.

(L'amendement n° 21, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 20 de M. Morel-A-L'Huissier est lui aussi un amendement de précision.

(L'amendement n° 20, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 4 nonies, amendé, est adopté.)

Articles 4 decies et 4 undecies

(Les articles 4 decies et 4 undecies, successivement mis aux voix, sont adoptés.)

Article 4 duodecies

Mme la présidente. La commission a supprimé l'article 4 duodecies.

Article 5

Mme la présidente. La commission a maintenu la suppression de l'article 5.

Article 6

(L'article 6 est adopté.)

Article 7

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n° 22.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. C'est la suppression d'une disposition inutile.

(L'amendement n° 22, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 7, amendé, est adopté.)

EXPLICATIONS DE VOTE

Mme la présidente. Dans les explications de vote, la parole est à Mme Brigitte Allain, pour le groupe écologiste.

Mme Brigitte Allain. Nous ne voterons pas cette proposition de loi, vous l'avez compris, tout simplement parce qu'elle prive la plupart des ayants droit des sections d'en assurer eux-mêmes la gestion, pour la donner aux conseils municipaux et aux maires. Ces derniers auraient pu au contraire jouer un plus grand rôle dans l'organisation de la démocratie participative et d'une autre gestion, y compris quand celle-ci est défaillante.

C'est vraiment dommage. Alors que l'objectif est de simplifier et de désengorger des tribunaux, j'ai peur qu'au contraire, dès lors que des maires et des conseils municipaux voudront appliquer cette loi, tout le monde ne se retrouve devant les tribunaux parce que, de fait, il sera difficile de montrer par exemple qu'il y a un abandon. De toute façon, la situation sera encore difficile.

Leur rôle pourrait être au contraire d'organiser une autre vie autour de ces terrains sectionaux, d'aller chercher de nouveaux ayants droit de façon à les rendre plus ouverts et démocratiques. Le regret que nous pouvons exprimer, c'est qu'au lieu d'aller vers du positif, on ferme. C'est la raison pour laquelle nous ne voterons pas cette loi.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Braillard, pour le groupe RRDP.

M. Thierry Braillard. De ce débat je retire l'impression de beaucoup de confusion, notamment sur les termes, par exemple s'agissant de la différence entre une personne morale de droit public et une personne privée, ou entre un conseil municipal élu et une section de commune qui ne procède d'aucune élection. Ces confusions amènent à se demander : « où est la démocratie ? » et « où certains de nos collègues veulent-ils aller ? »

Nous pensons que ce texte nous fait franchir une nouvelle étape. Une procédure plus simple est organisée lorsqu'il peut y avoir transfert de biens de sections de commune aux communes de rattachement. Il s'agira en toute hypothèse d'une faculté offerte aux communes.

M. Chassaigne a cité différents auteurs. Je me rappelle que Barrès disait que la beauté de nos campagnes tient à ce qu'aucun centimètre carré n'a échappé à la main de l'homme.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne, pour le groupe GDR.

M. André Chassaigne. Je me suis déjà beaucoup expliqué et j'ai fait durer le débat, non pour faire de l'obstruction, mais parce qu'il était important d'aller au fond du texte. Après les diverses interventions et explications de Mme la ministre et de M. le rapporteur, les choses sont claires : l'objectif recherché est bien la spoliation des biens sectionaux. Tout le texte de loi, même habillé du terme « modernisation », est construit pour cela. J'en ai suffisamment apporté la démonstration.

C'est le type de loi que l'on fait passer en catimini. Pour le rapporteur, on choisit quelqu'un de l'opposition ; comme ça, on peut avoir la conscience tranquille et lui faire ensuite porter la responsabilité, éventuellement. Je suis convaincu que ce texte est anticonstitutionnel. C'est une forme de spoliation de la propriété privée ; seulement, il s'agit d'une propriété privée collective. Une propriété privée, cela ne choque personne, mais qu'elle soit collective, mutualisée, cela devient absolument insupportable. Je constate que vous avez la dent beaucoup plus dure avec les plus modestes qu'avec ceux qui ont des fortunes.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Calmette, pour le groupe SRC.

M. Alain Calmette. Nous sommes partis d'un constat : celui de l'existence de 27 000 sections de commune, avec des problèmes dus à un statut juridique complexe alimentant des contentieux en nombre considérable. Il existe deux types de biens de section. D'une part, ceux qui marchent bien, sans aucun problème, personne n'y touchera ni ne les supprimera ; il est seulement question de favoriser leur gestion. Nous clarifions le vocabulaire. Les termes « ayants droit », « membres », « habitants », proches, recevaient des interprétations différentes ; désormais on ne parlera plus que de « membres ». Nous clarifions également le rôle respectif du conseil municipal et de la commission syndicale. D'autre part, quand les biens de section ne fonctionnent plus ou tombent en déshérence, l'objectif est alors de faciliter leur transfert vers la commune, dans le cadre de l'intérêt général.

Quand les biens de section fonctionnent bien, monsieur Chassaigne, il n'y a aucune raison de les supprimer. Nous continuerons à fonctionner comme avant, en améliorant leur gestion. Quand ils tombent en déshérence, on donne ces biens à la commune et au conseil municipal, les mieux à même, dans notre République, de gérer la propriété publique.

Mme la présidente. La parole est à M. Bertrand Pancher, pour le groupe UDI.

M. Bertrand Pancher. J'aime beaucoup les utopies et j'avoue que j'ai été assez séduit par le discours d'André Chassaigne, mais expérimenter des utopies à cette heure-ci et dans ces conditions, c'est sans doute un pari osé. Nous aurons peut-être intérêt à revenir, dans le cadre d'autres débats, sur les moyens de maintenir et de développer des biens collectifs, par le biais d'initiatives et de services nouveaux. Je remercie André Chassaigne pour la qualité de ces échanges. Le groupe UDI ne

va toutefois pas changer de position sur le sujet. Des simplifications s'imposaient, et par conséquent nous voterons ce texte.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

M. Chassaigne a oublié de demander un scrutin public. (*Sourires.*)

(*La proposition de loi est adoptée.*)

2

PROROGATION DE L'ÉCO-PARTICIPATION POUR LES ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES MÉNAGERS

Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relative à la prorogation de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers (n^{os} 715, 786).

PRÉSENTATION

Mme Delphine Batho, *ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.* Madame la présidente, monsieur le président de la commission du développement durable, monsieur le rapporteur, l'initiative parlementaire qui nous rassemble ce soir, et que nous devons au sénateur Gérard Miquel, par ailleurs président du Conseil national des déchets, permet de répondre aux inquiétudes des acteurs de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques, tels qu'Éco-systèmes ou les associations Emmaüs et Envie.

Ce texte vise en effet à remédier à un défaut de vigilance législative : l'extinction, au 13 février 2013, des dispositions de transposition de la directive européenne de 2003 sur ces déchets, telle que prévue par la loi « Grenelle 2 ».

Ces dispositions prévoient que les producteurs puissent informer les consommateurs des coûts de la gestion des déchets lors de la vente de nouveaux produits, d'une part, ainsi que la répercussion obligatoire et intégrale de ces coûts dans le prix final acquitté par le consommateur, d'autre part.

Un amendement avait été adopté au Sénat en loi de finances rectificative pour 2012, mais n'a malheureusement pu aboutir. J'ai alors exprimé ma volonté, au nom du Gouvernement, de proroger ce dispositif dès que possible. Grâce à la mobilisation des parlementaires, cela le sera très rapidement. Chacun a en effet bien mesuré qu'il y a urgence à légiférer, même si je veux rappeler que l'absence d'obligation en droit, depuis le 13 février dernier, n'empêche pas la poursuite de l'actuel dispositif.

Je remercie le rapporteur Christophe Bouillon, les membres de la commission du développement durable, ainsi que l'ensemble de l'Assemblée nationale, de favoriser l'adoption conforme de cette proposition de loi, qui permettra de conforter une filière qui représente aujourd'hui, après six ans d'existence, 3 556 emplois, dont 1 450 dans l'économie sociale et solidaire.

Cette filière illustre les potentialités de l'économie circulaire, qui est une nouvelle politique industrielle, économe en matières premières, intensive en emplois, au travers du recyclage des déchets et de l'éco-conception, que nous voulons massivement développer.

Les filières REP – responsabilité élargie du producteur – inscrivent dans la réalité le principe pollueur-payeur. Nous avons en France seize filières de responsabilité élargie des producteurs, dont les quatre dernières sont en cours de déploiement : il s'agit des meubles, des déchets de soins, des déchets diffus particuliers et des bouteilles de gaz. Elles représentent au total 33 500 emplois.

Parmi les filières REP, celle de la D3E présentait la particularité d'avoir instauré un système permettant de traiter les déchets historiques. En tout, quatre éco-organismes sont chargés de gérer la collecte et le traitement de ces déchets électriques. Grâce aux éco-contributions des producteurs, ces éco-organismes ont été financés à hauteur de 200 millions d'euros en 2011.

Éco-Systèmes, le plus gros des éco-organismes de la filière des D3E, vient de publier les données validées de son activité pour l'année 2012. La collecte de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers a été de sept kilos par habitant, en croissance de 1,5 % par rapport à celle de l'année 2011. Ce résultat reste cependant inférieur à l'objectif de collecte fixé au plan national à huit kilos par habitant. Je rappelle que l'objectif pour 2019 est d'atteindre quatorze kilos par an et par habitant. Il faut donc plus que jamais maintenir l'effort.

La proposition de loi présentée ce soir s'inscrit dans cette perspective, en proposant de prolonger le dispositif de « contribution visible avec répercussion intégrale » jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Le Gouvernement soutient ce report, pour plusieurs raisons.

Cette contribution s'inscrit tout d'abord dans la stratégie de l'économie circulaire et permet de lutter contre l'exportation illicite des déchets électriques et électroniques. Elle permettra également à la filière D3E de maintenir ses bonnes performances de recyclage et de retrouver un taux de collecte des déchets croissant pour les prochaines années. Conforter cette filière revient également à assurer la pérennité des emplois existants.

Je rappelle que ce dispositif permet de soutenir des structures telles qu'Emmaüs ou Envie à hauteur de 5,5 millions d'euros par an, ce qui représente l'emploi de 460 compagnons d'Emmaüs, ainsi que 1 500 emplois pour l'ensemble du réseau solidaire.

Le report de la date limite s'impose aussi parce que la filière des équipements électriques et électroniques traite encore plus de 90 % de déchets historiques. Cela reste une charge particulièrement importante pour les acteurs de ce secteur.

J'ajoute que la mise en œuvre de la nouvelle directive européenne sur les déchets d'équipements électriques et électroniques du 24 juillet 2012 va demander d'importants efforts d'adaptation à ces mêmes professionnels. La nouvelle

directive prévoit en effet d'atteindre en 2019 un taux de collecte de 65 %, ce qui correspond environ au doublement du taux actuel.

Pour toutes ces raisons, la filière D3E doit être soutenue, et rapidement, ce qui explique l'engagement de la procédure accélérée sur cette proposition de loi. Je crois, mesdames et messieurs les députés, que beaucoup d'interventions seront convergentes, en soutien à ce texte. J'espère que celui-ci pourra être adopté conforme et à l'unanimité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC, écologiste et UDI.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Christophe Bouillon, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Christophe Bouillon, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui en première lecture, soumise à la procédure d'examen accélérée, est issue d'une proposition de M. Gérard Miquel, sénateur du Lot et président du Conseil national des déchets. Déposée le 22 janvier 2013, elle a été débattue le 12 février dernier en séance publique au Sénat. Elle y a été adoptée dans des termes très proches de la rédaction retenue initialement par la commission du développement durable de cette assemblée, qui a été saisie au fond.

À l'Assemblée nationale, la proposition de loi a été examinée le 13 mars par notre commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et adoptée à l'unanimité de ses membres. J'en profite ici pour remercier nos collègues de l'opposition pour leur soutien à ce texte et pour l'esprit de responsabilité dont ils ont fait preuve lors de son adoption.

Texte d'ambition modeste, certes, cette proposition de loi n'en est pas moins très attendue par l'ensemble des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs relative aux équipements électriques et électroniques ménagers.

L'urgence qui s'attache à son adoption m'a conduit à faire le choix de ne pas déposer d'amendements. J'espère que notre assemblée se rangera également au principe d'un vote conforme, qui permettrait de reconduire un ensemble de dispositions ayant fait la preuve de leur pertinence, avec une solution de continuité minimale.

Avant que ne s'ouvre le débat et que je ne vous adresse quelques questions, madame la ministre, je souhaiterais revenir brièvement sur la filière dite des D3E, sur la question de l'équilibre économique des éco-organismes concernés, ainsi que sur la finalité des dispositions aujourd'hui soumises à l'appréciation de notre assemblée.

La mise en place d'une filière de collecte et de traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques dans notre pays est issue de la transposition d'une directive européenne en date du 27 janvier 2003. La filière a officiellement vu le jour le 13 août 2005 pour les déchets d'équipements professionnels et le 15 novembre 2006 pour les déchets d'équipements ménagers.

La directive de 2003 a imposé aux États membres une série d'obligations telles que, par exemple : l'éco-conception des équipements électriques et électroniques, pour favoriser leur réemploi et leur recyclage ; la collecte sélective des D3E, avec un objectif de collecte pour valorisation de quatre kilos par an et par habitant pour les D3E des ménages à compter de 2006 ; le traitement systématique de certains composants, comme les condensateurs aux biphényles polychlorés et les cartes de

circuits imprimés, et de certaines substances dangereuses, comme le mercure et les chlorofluorocarbures ; ou encore, la réutilisation, le recyclage et la valorisation des D3E collectés, avec des objectifs de recyclage et de valorisation élevés.

Pour donner quelques ordres de grandeur, le tonnage de D3E collectés en 2011 avoisinait les 450 000 tonnes au plan national, soit 6,9 kg par an et par habitant en moyenne, donc bien au-dessus de l'objectif de quatre kilos par an et par habitant fixé pour 2006 par la directive D3E. Ces déchets étaient constitués à hauteur de 25 % par des écrans, 18 % par du « gros électroménager froid », 22 % par des « petits appareils en mélange », 34 % par du « gros électroménager hors froid » et seulement 1 % par des lampes.

Les metteurs sur le marché sont par ailleurs tenus d'informer les acheteurs du coût de gestion des D3E en indiquant, au pied de la facture de vente, le montant de l'éco-contribution perçue lors de la vente. Ce montant varie naturellement selon l'équipement considéré et l'éco-organisme auquel le producteur adhère.

La prolongation, jusqu'en 2020, de ce mécanisme d'éco-contribution répercutée à l'identique sans marge ni réfaction jusqu'au consommateur final constitue le cœur même de la présente proposition de loi.

Les équipements électriques et électroniques se caractérisent en effet par une durée de vie relativement longue, qui peut atteindre une douzaine, voire une quinzaine d'années.

Les études d'échantillonnage et l'analyse des flux de D3E réalisées continuellement depuis 2008 confirment effectivement que le taux de présence des « déchets historiques » – soit ceux mis sur le marché avant le 13 août 2005 – parmi les D3E collectés de toutes catégories confondues est encore, à ce jour, très élevé, puisqu'il est nettement supérieur à 50 % : il oscille entre 83 % pour les petits appareils ménagers et 96 % pour les écrans et les gros appareils électroménagers de froid.

Dans ce contexte et au regard tant de l'équité que des risques évidents de contentieux, il est difficile de mettre à la charge des producteurs présents sur le marché, au moment de l'entrée en vigueur du régime de responsabilité, les coûts de collecte et de traitement générés par des biens mis sur le marché par des producteurs désormais disparus.

C'est pourquoi le législateur, par des dispositions codifiées à l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement, a disposé que les coûts afférents aux « D3E historiques » devaient être traités autrement que selon le principe de droit commun, conformément auquel les producteurs ont vocation à internaliser leurs coûts : c'est le système de contribution visible et répercutée que nous connaissons actuellement.

Selon un scénario volontariste de décroissance du taux de déchets historiques de 7 % par an, ce taux resterait supérieur à 50 % jusqu'en 2020. Ce n'est que par la suite que les produits neufs subventionneraient majoritairement le traitement des déchets issus de produits récents, et non celui des déchets historiques.

Cette proposition de loi vise donc à prolonger jusqu'en 2020 ce mécanisme d'affichage distinct sur les factures du montant des éco-contributions supportées et l'obligation pour tous les maillons successifs de la chaîne de distribution de répercuter ce montant, sans marge ni réfaction, jusqu'au consommateur final, avec un affichage sur deux lignes mentionnant le prix total du produit et la part de l'éco-participation.

À cette date et alors que les filières de traitement des D3E auront disposé du temps nécessaire pour se consolider et amortir le coût de leurs installations, la question se posera d'un retour au droit commun et aux mécanismes concurrentiels habituels d'internalisation des coûts.

Ce mécanisme ne me semble pas appeler, par lui-même, d'autres remarques particulières. Soulignons toutefois qu'il s'inscrit pleinement dans une stratégie d'économie circulaire et que la filière représente à ce jour près de 3 600 emplois, dont 1 500 emplois d'insertion. Afin d'élargir le débat de ce soir à la filière responsabilité élargie des producteurs des D3EE ménagers prise dans son ensemble, je souhaiterais, madame la ministre, vous poser trois séries de questions.

Tout d'abord, une directive D3E révisée a été publiée le 24 juillet 2012 au Journal officiel de l'Union européenne, après trois ans et demi de discussions au niveau européen. Cette directive refond la première version de la directive D3E, qui datait de 2003, et contient un certain nombre d'évolutions que vous avez soulignées.

Les dix catégories actuelles de produits seront ainsi réduites à six en 2018, afin de mieux refléter la réalité des flux de D3E collectés. Les registres nationaux devront être harmonisés, afin de simplifier les formalités administratives pour les producteurs et favoriser l'échange d'informations entre les États membres. Les obligations de collecte nationale vont être progressivement augmentées et les modalités de calcul seront modifiées, avec un système par paliers et des clauses de rendez-vous en 2016 et 2019. Les distributeurs auront ainsi l'obligation d'assurer la collecte dite « 1 pour 0 », pour les petits appareils dans les magasins disposant de surfaces de vente de plus de 400 m². Quant aux objectifs de recyclage et de valorisation, ils seront augmentés de cinq points en 2015 pour les dix catégories actuelles d'équipements.

Eu égard au fait que la directive révisée est entrée en vigueur le 13 août dernier et que les États membres ont dix-huit mois pour transposer le texte, ce qui nous conduit à la date du 14 février 2014, ma première série de questions portera sur cette directive et sur les modalités de sa transposition.

Pourriez-vous nous indiquer quelles seront les dispositions législatives existantes qui seront impactées par cette transposition ?

Un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, dit DDADUE, a été débattu avant-hier devant la commission du développement durable de notre assemblée. Si des modifications législatives sont nécessaires pour transposer la directive D3E, l'examen de ce texte la semaine prochaine par l'Assemblée nationale – ou, plus tard, en première lecture devant le Sénat – ne constituerait-il pas une excellente occasion de les opérer ? Deux cents amendements ont déjà été adoptés par la commission ; sans doute pouvons-nous nous permettre d'en accepter encore quelques-uns.

Compte tenu du relèvement très substantiel du niveau global d'exigences en termes de collecte, de recyclage et de valorisation, quels moyens nouveaux, quels instruments ou quelles réorientations envisagez-vous pour l'action publique, afin que ces objectifs puissent être atteints ?

Ma deuxième série de questions portera sur le fonctionnement de la filière REP dans son ensemble.

J'ai rappelé, il y a quelques instants, que la collecte de D3E ménagers n'avait pas atteint en 2011 l'objectif de 7 kilogrammes par habitant fixé par les pouvoirs publics aux éco-organismes. Pour ce qui concerne l'année 2012, Écosystèmes – qui occupe une place dominante dans la filière,

avec près de 75 % de parts de marché – a annoncé le 3 avril dernier avoir collecté 334 000 tonnes de sèche-cheveux, téléphones, imprimantes et autres équipements électriques et électroniques, soit 7 kilogrammes par habitant – en deçà donc de l'objectif de 8 kilogrammes par habitant visé pour la fin de l'année dernière et encore plus loin de celui attendu pour 2019 qui s'élève à 14 kilogrammes par an et par habitant.

Il y a donc urgence à passer à la vitesse supérieure. Toutes les initiatives pour développer la collecte en libre-service dans les enseignes de distribution ou pour orienter les Français vers le don, l'échange, la réparation ou éventuellement le recyclage grâce à un service d'aide en ligne sont naturellement les bienvenues. Quant à savoir si elles seront suffisantes, un doute est permis.

Les éco-organismes généralistes de la filière des D3E estiment que les 7 kilogrammes supplémentaires par an et par habitant qu'il leur faut récupérer d'ici 2019 – soit l'équivalent du tonnage qu'ils collectent d'ores et déjà – se trouvent principalement chez les ferrailleurs, où les déchets sont démembrés pour en récupérer les matériaux valorisables. Cela se fait sans dépollution, ce qui pose le problème des émissions de gaz à effet de serre, et dans un respect des réglementations sanitaires et environnementales très aléatoire.

Il est malheureusement avéré qu'une autre partie de ces déchets fait l'objet de vols et de trafics en tous genres, aux mêmes fins de récupération de leurs composants ou de matériaux constitutifs. La réintégration de l'ensemble du gisement potentiel dans les filières éco-organisées de traitement des déchets et le démantèlement des circuits clandestins ne seront pas chose aisée et cela nécessitera certainement l'appui des pouvoirs publics.

Partagez-vous, madame la ministre, l'analyse des éco-organismes quant au volume et à la nature du gisement de D3E à réintégrer dans le circuit normal de traitement, afin d'atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne ? Si oui, comment l'État peut-il aider les éco-organismes très volontaires dans la lutte contre des mécanismes et des filières illicites, parfois reliées à des réseaux de trafiquants transnationaux ?

Ma troisième et dernière série de questions nous fera revenir au plus près de la proposition de loi et du mécanisme de l'éco-participation affichée et répercutée à l'identique.

Je rappelle tout d'abord que la réglementation française en vigueur en matière de D3E, figurant notamment aux articles R. 543-172 et suivants du code de l'environnement, ne fait pas de différence entre le commerce physique, dit « de proximité », et le commerce à distance.

Aussi, au regard des textes applicables, les distributeurs à distance ont-ils les mêmes obligations que celles qui s'imposent aux distributeurs de proximité, à savoir qu'ils doivent reprendre – ou faire reprendre – gratuitement les équipements usagés lors de l'achat d'un nouvel appareil, dans la limite de la quantité et du type d'équipement vendu – la « reprise 1 pour 1 » – et qu'ils doivent informer les acheteurs de l'obligation de ne pas jeter les D3E avec les déchets ménagers ainsi que des systèmes de collecte mis à leur disposition.

En outre, les distributeurs à distance sont des producteurs au sens de la réglementation D3E, pour les produits qu'ils importent ou introduisent sur le marché national, et il leur incombe donc à ce titre de pourvoir financièrement et opérationnellement à la collecte et au traitement des D3E mis sur le marché ; d'afficher, pour chaque équipement mis en vente et dans les conditions prévues par la loi, le coût correspondant à

son élimination – dispositif de l'éco-participation visible; de s'inscrire au registre national des producteurs d'équipements électriques et électroniques tenu par l'ADEME; enfin d'y déclarer les quantités annuelles mises sur le marché.

Les contrôles de la DGCCRF et l'observation des acteurs, qu'il s'agisse des entreprises ou des éco-organismes, ont conduit au constat de diverses présomptions d'infractions au regard des textes applicables. La plus fréquente concerne l'absence de solutions de « reprise 1 pour 1 », tout en admettant qu'il faille probablement faire la différence entre d'une part, les « *click and mortar* », qui disposent de certaines facilités pour se conformer à cette obligation, du fait qu'ils peuvent mutualiser les circuits logistiques avec l'enseigne dont ils sont la filiale; d'autre part, ceux qu'on appelle les « *pure players* », qui ignorent purement et simplement l'obligation de reprise ou l'appliquent au minimum en proposant des solutions peu visibles ou difficilement accessibles, voire payantes.

D'autres infractions ont été constatées sur des sites en ligne, y compris sur celui d'une très grande enseigne américaine connue de tous, comme l'absence d'éco-participation visible. Des cas ont été rapportés de sites qui affichent et perçoivent l'éco-participation, alors qu'ils ne semblent adhérer à aucun des éco-organismes agréés.

Dans ce contexte, mes questions sont très simples : que faire pour garantir chez tous les acteurs le respect des obligations fixées par la réglementation D3E? Faut-il durcir l'arsenal répressif et, dans ce cas, auriez-vous des propositions en ce sens à nous présenter? Faut-il mieux sensibiliser les distributeurs à distance à leurs obligations et, dans ce cas, envisagez-vous d'ores et déjà de telles actions de sensibilisation ou des formes d'aide à la mise en place de plans d'action par les intéressés? Faut-il plus généralement revoir le cadre réglementaire applicable aux D3E?

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, les auditions que j'ai organisées m'ont convaincu de l'opportunité de proroger un dispositif qui apporte une réponse pragmatique, qui présente un certain nombre de vertus pédagogiques et économiques et se voit soutenu tant par les pouvoirs publics que par l'ensemble des acteurs, notamment les éco-organismes.

Pour toutes ces raisons, je recommande que cette proposition de loi soit définitivement adoptée ce soir par notre assemblée, afin de permettre une mise en œuvre aussi rapide que possible, dans un geste de responsabilité élargie du parlementaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné au fond la proposition de loi adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers.

Le débat en commission, mercredi 13 mars dernier, a révélé une franche unanimité, non seulement pour voter ce texte, mais aussi pour l'adopter conforme au texte voté par le Sénat,

le 12 février dernier. Aussi, entre le dépôt initial et le vote final, ne se sera-t-il pas écoulé plus de trois mois : chose rare qu'il convient de souligner.

La gestion des déchets est une thématique forte. Sans nul doute, madame la ministre, la conférence environnementale abordera ce sujet lors de sa prochaine session à l'automne. Elle a conduit la commission du développement durable à confier d'ores et déjà deux missions d'information : l'une à MM. Julien Aubert et Christophe Bouillon, sur la gestion des déchets radioactifs; la seconde, à MM. Guillaume Chevrollier et Jean-Jacques Cottel sur les filières à responsabilité élargie de producteurs et les éco-organismes.

Les déchets électriques et électroniques ont une importance toute particulière dans notre société : d'une part, par leur nombre et leurs catégories multiples, puisque ces déchets représentent des volumes et des tonnages considérables – rappelons que l'ADEME estime à environ 1,4 million de tonnes le poids total des 586 millions d'équipements mis sur le marché en 2011 à destination des ménages; d'autre part, certains de ces déchets sont anciens dans le sens où, depuis la diffusion dans les ménages des équipements informatiques et électroniques des appareils ménagers, des outils électriques voire des équipements de loisir, et en raison de la durée relativement longue de ces équipements, des stocks considérables se sont accumulés.

La part de ces équipements historiques dans les collectes reste prépondérante – près de 90 % en moyenne. Or, introduits sur le marché avant la mise en place des filières, ils n'ont pas été soumis au mécanisme de l'éco-participation et pèseront donc encore longtemps dans les tonnages collectés.

Des objectifs de collecte et de recyclage ont été fixés par l'Union européenne : 4 kilogrammes par an et par habitant en 2006, 10 kilogrammes par an et par habitant en 2016. En France, ces objectifs ne sont que partiellement atteints en raison notamment des volumes en jeu et de leur dispersion sur le territoire, mais aussi de la difficulté de tester systématiquement certaines substances dangereuses contenues dans les D3E.

Je souligne ces chiffres car, alors que 1,4 million de tonnes sont mises sur le marché, le montant des collectes par les quatre éco-organismes agréés et celui des traitements ne dépassent pas, notre rapporteur l'a rappelé, 450 000 tonnes. Notre effort doit rester intensif et permanent.

C'est pourquoi il est particulièrement nécessaire non seulement de développer l'éco-conception des produits en renforçant la coopération entre producteurs et opérateurs de recyclage de ces produits en fin de vie, mais également de sensibiliser les utilisateurs des D3E – professionnels et ménages. Tel est le sens de l'affichage du montant de l'éco-contribution, qui s'ajoute au prix d'achat et qui figure sur la facture. Comme il n'est pas possible de faire supporter aux producteurs actuels la charge de la collecte et du recyclage des équipements vendus dans le passé, et que la période de transition n'est pas encore terminée, la commission du développement durable a bien sûr approuvé le report du mécanisme actuel à l'horizon 2020.

Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée en raison de l'urgence manifeste de proroger dans les meilleurs délais un dispositif nécessaire qui garantit l'avenir de toute la filière. Je félicite notre rapporteur, Christophe Bouillon et je le remercie d'avoir accepté de porter ce texte dans des délais très courts.

Pour toutes ces raisons, j'invite donc à mon tour l'Assemblée à voter cette proposition de loi dans le texte adopté par la commission du développement durable.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Jacques Cottel.

M. Jean-Jacques Cottel. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission du développement durable, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous abordons l'examen d'une proposition de loi qui a pour objet de prolonger jusqu'au 1^{er} janvier 2020 le dispositif de l'éco-participation appliqué aux équipements électriques et électroniques ménagers mis sur le marché avant août 2005. Quel est le sens de cette proposition de loi, au-delà de la simple prolongation d'une échéance calendaire, sinon d'affirmer le maintien du dispositif de l'éco-participation, qui entre progressivement dans les habitudes des consommateurs et qui constitue un formidable outil à la fois pédagogique et transparent ? Quel en est le sens, sinon d'assurer l'action de la filière des éco-organismes et surtout la pérennité du principe de la responsabilité élargie des producteurs – la REP – pour assumer l'acte de collecte, de traitement et de valorisation de leurs produits en fin de vie... et de les inciter, en conséquence, à tendre vers l'éco-conception la plus durable. En effet, le principe de l'éco-participation est né de la transposition d'une directive européenne et les filières REP qui l'animent sont opérationnelles dans notre pays depuis novembre 2006. L'affirmation de ce principe, mes chers collègues, a d'ailleurs été fondamentale et est assimilable à une prise en compte partagée car cela a permis de responsabiliser, dans le cadre transversal de l'environnement, l'acte d'achat par le consommateur et l'acte de conception et de collecte par le producteur.

C'est justement pour assumer cette mission que quatre éco-organismes ont été agréés par l'État pour gérer de manière mutualisée la collecte et le traitement de chaque type, ou flux, des déchets d'équipements électriques et électroniques. À ce sujet, les chiffres parlent d'eux-mêmes, Mme la ministre et M. le rapporteur l'ont rappelé : alors que vingt-deux kilos de ces équipements par an et par habitant sont mis sur le marché à l'heure actuelle, seuls sept kilos par an et par habitant ont été captés en 2012. Quand on sait que l'objectif est de quatorze kilos pour 2019, on voit que la marge de performance est considérable. Je rappelle que 93 % des D3E collectés en 2011 ont été des déchets historiques, c'est-à-dire mis sur le marché avant août 2005. Or la répercussion sur ces derniers de l'éco-participation a expiré en février de cette année. Il y a donc urgence à légiférer ! Bien évidemment, ce cas de figure avait été anticipé dans le cadre du débat parlementaire lors de l'adoption du PLF 2013 à la toute fin de la précédente législature, mais l'amendement proposant de proroger le dispositif n'avait pu être adopté.

Quoi qu'il en soit, répercuter à l'identique cette éco-participation sur les D3E historiques et sur les D3E orphelins permet d'assurer le financement de leur collecte et de leur traitement, sachant que le seuil d'équilibre entre déchets historiques et déchets neufs ne sera atteint au mieux qu'en 2020.

Je note que le dispositif gagnerait en efficacité via l'amélioration de l'éco-conception en amont, afin de diminuer en aval le volume des déchets produits ou encore d'en augmenter le taux de recyclage. Néanmoins, en plus d'un taux de captation des déchets historiques encore considérable, nous devons aussi faire face à une stratégie commerciale que je qualifierai de non responsable. En effet, la fameuse obsolescence programmée pousse au remplacement accéléré de ces équipements et a donc un impact supplémentaire sur le volume des déchets produits, sans parler de son impact sur les consommateurs, notamment les plus précaires, du fait de produits à la durée de

vie moins longue ou dont les coûts de remplacement des pièces défectueuses sont trop élevés : tout cela doit nous interpellier. D'où l'importance d'une politique globale de réduction des déchets depuis l'acte d'achat ; d'où l'intérêt pédagogique de l'éco-participation, avec le souhait que l'obsolescence programmée soit combattue. J'ai cru comprendre – du moins je l'espère – que cela faisait partie des pistes de réflexion du projet de loi « Consommation » que le ministre délégué à la consommation, M. Benoît Hamon prépare actuellement.

Une politique globale en la matière doit avoir pour piliers fondamentaux le recyclage et le réemploi. Il s'agit d'ancrer définitivement dans les consciences collectives la valeur de chaque déchet, non seulement pour la préservation de la nature et de notre environnement mais aussi pour créer des emplois et préserver *in fine* le pouvoir d'achat, compte tenu de la raréfaction inéluctable d'un certain nombre de matières premières. Nous devons faire face à d'impérieux besoins d'autonomie et d'indépendance s'agissant des matières premières, qu'il nous incombe dès aujourd'hui de conserver, de recycler, de réduire à la source et d'insérer dans un processus circulaire.

Je n'oublie pas que les filières REP permettent aussi de lutter contre l'exportation illégale des déchets.

Nous pouvons donc être fiers du cadre de collecte, de valorisation et de traitement que nous avons en France, et ce d'autant plus qu'il crée des emplois et qu'il permet, notamment via les filières de réemploi, la professionnalisation des emplois d'insertion. C'est dans ce but que des engagements forts ont été conclus avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire, ce qui a, en contrepartie, largement facilité son essor dans nos régions.

Mais ces filières disposent encore d'un fort potentiel et un changement de braquet s'impose. En effet, le secteur des déchets doit être pris au sérieux et trouver toute sa place dans la gamme d'interventions et d'orientations dans les politiques menées dans le cadre du développement économique local. Il y a là aussi matière à développer des pistes de réflexion en profitant des textes à venir sur l'égalité des territoires ou encore sur la décentralisation... surtout lorsque l'on sait que 67 % de la collecte des D3E est assurée par les collectivités. Pour en revenir aux éco-organismes, que j'ai eu l'honneur d'auditionner avec mon collègue Chevrollier, comme l'a rappelé Jean-Paul Chanteguet, dans le cadre de la mission d'information qui nous a été confiée, je tiens à souligner qu'ils structurent le secteur de la collecte, du tri et du recyclage des D3E qui est l'un des plus performants d'Europe.

Pour conclure, je note que cette proposition de loi s'inscrit dans l'existant, c'est-à-dire au cœur de la problématique de la gestion des déchets, mais elle nous appelle, madame la ministre, à bon nombre de perspectives. D'où l'importance de mettre en place une politique volontariste pour réduire les volumes de déchets, en assurer la valorisation ainsi que l'équité territoriale.

Mes chers collègues, je suis très favorable à ce texte et j'en appelle à votre esprit de responsabilité afin qu'il soit adopté dans les mêmes conditions qu'au sein de notre commission, à savoir à l'unanimité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme Isabelle Attard. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Valérie Lacroute.

Mme Valérie Lacroute. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est très attendue par l'ensemble des éco-organismes de la filière de collecte et de traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques. Pour mémoire, la création d'une filière de recyclage spécifique a été imposée par la réglementation européenne, avec la directive « Déchets » du 27 janvier 2003, transposée par le décret du 20 juillet 2005 qui ne s'applique que pour les déchets postérieurs à cette date. Pour l'essentiel, ce texte impose la collecte sélective des déchets d'équipements électriques et électroniques, communément appelés D3E, avec un objectif de collecte et de valorisation de quatre kilos par habitant et par an en 2006, et une obligation de reprise gratuite des anciens appareils lors de la vente d'un nouvel appareil similaire.

La filière française de recyclage est entrée en vigueur en novembre 2006 pour les D3E ménagers. Cette filière repose sur quatre éco-organismes agréés par les pouvoirs publics et à but non lucratif – Éco-systèmes entre autres –, financés par une contribution des metteurs sur le marché, en application du principe pollueur-payeur. Pour les déchets historiques, à savoir ceux qui remontent à avant 2005, le risque était grand que les producteurs connaissent des difficultés à répercuter ces coûts très importants sur l'aval de la filière du fait des rapports de force existant dans la distribution. Les producteurs auraient donc cherché à minimiser leur contribution à la collecte des déchets historiques, ce qui aurait mis en péril le traitement. Notre majorité avait donc instauré dans le code de l'environnement un régime obligeant les producteurs à afficher, sur une ligne distincte de leurs factures, le montant des éco-contributions supportées, et ce pour tous les maillons successifs de la chaîne de distribution, sans marge ni réfaction, jusqu'au consommateur final. Ce dispositif de répercussion à l'identique et affichée au consommateur a pris fin le 13 février 2013. Il était donc urgent et nécessaire de le proroger car il serait regrettable d'interrompre les efforts accomplis. Tel est donc l'objet de cette proposition de loi que nous étudions aujourd'hui. Il faut reconnaître que le dispositif mis en place par la précédente majorité a très largement prouvé son efficacité et son utilité depuis sa création en 2006. Il est donc urgent de le proroger et il serait regrettable d'interrompre les efforts déjà accomplis.

En effet, selon une étude de l'ADEME parue en octobre dernier, près de 1 800 000 tonnes de D3E, ménagers et professionnels confondus, ont été collectées entre 2006 et 2011. La collecte des seuls déchets ménagers est en constante augmentation : plus 7 % pour la seule année 2011. Avec 6,9 kg par habitant collectés cette année-là, l'objectif de collecte de 4 kg par habitant au 31 décembre 2006, qu'avait fixé la directive D3E, est largement dépassé au niveau national. En outre, la persistance de stocks importants de déchets historiques – principalement les gros électroménager froid et les écrans d'ordinateurs –, qui représentent encore 90 % des déchets à ce jour et qui ne décroît que de 5 % par an, constitue une autre raison importante de reporter l'échéance actuelle car on considère que le point d'équilibre entre le financement des D3E historiques et celui des neufs ne sera atteint, au mieux, qu'en 2020. Enfin, il est indispensable de consolider la filière, qui n'a pas encore atteint sa phase de maturité, notamment en termes d'amortissement des installations.

Par ailleurs, la filière D3E participe activement à l'emploi, vous l'avez rappelé, madame la ministre. L'activité permet notamment l'emploi de 650 personnes en insertion et compte 460 compagnons d'Emmaüs. Au total, elle représente, recyclage compris, 1 450 emplois à temps plein.

Les soutiens financiers versés aux collectivités représentent 19 millions d'euros en 2011, sans compter la prise en charge financière des coûts de collecte et de traitement, évalués à 70 millions d'euros.

Cependant, quelques questions méritent d'être posées auxquelles cette proposition de loi ne répond pas.

Aujourd'hui, quatre éco-organismes agréés par les pouvoirs publics ont été mis en place dont l'un assure plus de 70 % du marché. Est-il nécessaire d'avoir autant d'organismes ? Ne peuvent-ils pas être regroupés ?

Par ailleurs, d'après une étude de l'ADEME, la performance de collecte est de sept kilogrammes par habitant en 2012. L'objectif de quatorze kilogrammes par habitant doit être atteint d'ici à 2019 sur un gisement captable aujourd'hui de quinze kilogrammes par habitant sur les vingt-deux kilogrammes par habitant mis sur le marché.

Les partenaires de la collecte sont, pour 67 %, les collectivités, pour 26 %, les distributeurs. Si l'on compare les taux de recyclage respectifs des collectivités locales et de la distribution, on voit qu'il est de 67 % dans les collectivités contre 27 % dans la distribution. Ce taux descend même à 13 % pour les entreprises de distribution par internet. Pourquoi de tels écarts ?

Que compte faire le Gouvernement pour contraindre les distributeurs à mieux respecter leur obligation de reprendre gratuitement les produits équivalents ?

En ce qui concerne l'éco-conception que la REP est supposée renforcer, la marge de progression est énorme. La durée de vie d'un appareil est en moyenne de neuf ans mais, compte tenu des garanties des constructeurs qui n'excèdent pas deux ans, de la fabrication programmée par ces derniers d'appareils de bas de gamme non réparables, ainsi que des prix en baisse, les consommateurs sont incités à remplacer leurs appareils plutôt qu'à les réparer, ce qui augmente le volume des déchets.

Il nous semblerait par conséquent sage de moduler l'éco-participation en fonction de critères relatifs à la durée de vie des appareils, à leur degré de « réparabilité » ainsi qu'aux garanties apportées par les constructeurs. Il serait également dès à présent souhaitable de prévoir une nouvelle date de révision en 2020. Peut-être une clause de rendez-vous permettra-t-elle alors au législateur de faire en sorte que le marché intègre la totalité du coût de la déconstruction de ces déchets sans avoir besoin de recourir à une taxe.

Malgré ces questions, madame la ministre, le groupe UMP, en commission du développement durable, a adopté cette proposition de loi conforme au Sénat, considérant que ce texte est un bon héritage de notre majorité et que les dispositions qu'elle prévoit ont fait la preuve de leur pertinence. Le groupe UMP votera donc ce texte.

Mme la présidente. La parole est à M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, il y a effectivement urgence à proroger un dispositif qui a fait ses preuves par la réponse simple et pragmatique qu'il apporte à l'ensemble des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs relative aux équipements électriques et électroniques.

Même s'il s'agit d'une filière encore jeune dont l'ensemble des installations n'a pas encore été totalement amorti, la filière dite D3E est une filière vertueuse qui bénéficie d'une montée en puissance qu'il nous revient d'encourager, de pérenniser et de renforcer.

En effet, près de 60 millions d'équipements électriques et électroniques ménagers ont été mis sur le marché en 2011, alors que dans le même temps, 450 000 tonnes de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers étaient traitées. Les objectifs de collecte initialement fixés par la directive de 2003 ont donc largement été dépassés, ce qui prouve une fois encore l'efficacité du dispositif et justifie sa prorogation.

Les metteurs sur le marché sont donc aujourd'hui soumis à une obligation de transparence de la chaîne de recyclage puisqu'ils doivent informer les acheteurs du coût de l'élimination des D3E en indiquant au bas de la facture le montant de l'éco-contribution perçue lors de la vente.

Dans sa rédaction actuelle, le code de l'environnement n'a prévu un tel mécanisme d'éco-contribution intégralement répercutée jusqu'au consommateur final que « pendant une période transitoire courant à compter du 1^{er} janvier 2006 et jusqu'au 13 février 2013 ». Il paraît donc parfaitement légitime et nécessaire de reconduire ce dispositif.

Dans un contexte marqué par la très forte présence des D3E historiques et orphelins dans les flux collectés, il est opportun d'assurer l'effectivité de l'affichage distinct sur les factures du montant des éco-contributions supportées et l'obligation pour tous les maillons successifs de la filière de distribution, de répercuter ce montant jusqu'au consommateur final.

La responsabilité élargie au producteur permet donc, d'une part, de pointer la problématique des déchets d'équipements électriques dont le rythme de décroissance est encore trop lent – autour de 5 % – et, d'autre part, de financer la filière chargée des produits en fin de vie.

En cela, c'est aussi un coût financier et environnemental en moins pour l'ensemble de la société. Ainsi, producteurs et consommateurs seront davantage responsabilisés.

Avec la pérennisation de la répercussion de l'éco-contribution, c'est l'ensemble des éco-organismes de la filière de recyclage qui se retrouvent ainsi sécurisés et reconnus dans leurs missions.

Bien évidemment, le dynamisme qui caractérise le dispositif que nous nous apprêtons à proroger ne doit pas nous inciter à nous satisfaire de l'existant mais, au contraire, à aller beaucoup plus loin dans le perfectionnement de cette filière : contrôles, traçabilité, soutien aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et à la création d'emplois – le rapporteur l'a souligné –, mais aussi soutien, notamment financier, aux collectivités engagées dans ce processus vertueux.

Pour ce qui est des producteurs, la priorité devrait à présent être donnée à l'allongement de la durée de vie des produits, ce qui implique la fin de l'obsolescence programmée, mais aussi l'anticipation de la fin de vie de ces mêmes produits par l'intégration, dès la phase de conception, de réflexions relatives au recyclage.

En conclusion, pour toutes ces raisons, et constatant une fois de plus le caractère hautement consensuel d'une telle prorogation, le groupe UDI soutiendra évidemment ce texte de bons sens.

Mme la présidente. La parole est à M. François-Michel Lambert.

M. François-Michel Lambert. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, l'heure est sans doute tardive mais le moment est important pour décider du modèle de société que nous appelons de nos vœux. Le

mécanisme de l'éco-participation a fait ses preuves et sa prorogation est une nécessité. C'est donc une bonne nouvelle que de se prononcer sur ce texte aujourd'hui.

Mon seul regret est que le nom du dispositif reste inchangé : le terme éco-participation laisse à penser que cette taxe finance la transition écologique. Malheureusement, elle finance le retraitement de la pollution causée par la consommation de produits électriques ménagers. Le nom de pollu-participation serait donc plus juste. Cette taxe est d'ailleurs une mise en pratique du principe pollueur-payeur.

Elle responsabilise les vendeurs, ce qui est d'autant plus important que la consommation de produits électroniques évolués est en pleine croissance. Cette croissance est notamment due aux mécanismes d'obsolescence programmée qui provoquent des pannes afin de déclencher des achats de remplacement. Le traitement de ces déchets, actuels et à venir, est un enjeu majeur pour lutter contre la pollution.

Le soutien à la filière de retraitement est aussi important pour lutter contre l'export illégal de déchets électroniques. De nombreux pays industrialisés exportent illégalement leurs déchets. Dans ce contexte, les éco-organismes opérationnels, tels que ceux créés en France, constituent les meilleures garanties et les moyens les plus efficaces pour contrôler les flux de D3E. Cette question importante illustre aussi les enjeux de contrôle des flux de marchandises, et donc la présence des agents de l'État dans les ports.

La dimension économique et sociale de la filière est importante, on l'a souligné précédemment. Les 3 556 emplois à temps plein actuels, et ceux à venir, sont bons pour notre économie. Autre élément important pour notre groupe, très attaché à l'économie sociale et solidaire : cette filière offre des opportunités fortes d'emplois d'insertion.

Cette prorogation est vitale car elle permet de sécuriser le financement de la filière et donc de la soutenir. Et elle est d'autant plus importante que nous devons répondre à des objectifs européens particulièrement ambitieux de collecte, à savoir le doublement du niveau actuel à l'horizon 2019 pour atteindre un minimum de quatorze kilogrammes par habitant. Pour respecter ces objectifs, le mécanisme doit être conforté et les éco-organismes devront ajuster leurs barèmes de façon que l'éco-participation soit à la hauteur des coûts.

La rationalité économique rejoint ici l'exigence environnementale puisque l'enjeu est bien de recycler et de réemployer au maximum les ressources nécessaires à la fabrication des équipements électriques, dont certaines sont coûteuses et vouées à s'épuiser, ou sont exploitées dans des conditions locales indignes. Je saisis cette occasion pour rappeler le cas du coltan en République démocratique du Congo.

Les enjeux de prise en charge de déchets sont donc centraux, urgents, et doivent progresser d'une manière plus ambitieuse encore.

En ce qui concerne le respect de la loi, tout d'abord, on observe en effet que certains sites de vente en ligne se soustraient à leurs obligations en matière d'affichage de l'éco-participation. Cette pratique est illégale, méprise l'exigence de transparence à l'égard du consommateur et nuit aux filières éco-organisées et par conséquent au recyclage des D3E. Elle doit être prise en compte et bien sûr combattue.

D'autre part, si consolider les filières de recyclage est incontournable, ce n'est pas suffisant : il est nécessaire de jouer simultanément sur l'amont et l'aval de ces filières. Nous ne pouvons pas nous contenter de mesures à la marge, l'urgence

est trop grande: c'est toute la filière industrielle qui doit repenser son modèle économique, dès la conception des produits.

Dans ce cadre, les écologistes sont notamment très attachés au développement de l'éco-conception et à l'augmentation de la durée légale de garantie des produits, afin de lutter contre l'obsolescence programmée. À ce titre, notre collègue sénateur Jean-Vincent Placé a déposé une proposition de loi qui, je crois savoir, sera prochainement examinée par la Haute assemblée.

C'est bien nos modes de production et de consommation dans leur ensemble qu'il faut réinventer, en associant toujours le consommateur. À ce sujet, je relève que les associations de consommateurs soutiennent ce mécanisme de répercussion à l'identique et d'affichage, pour sa transparence et son caractère anti-inflationniste. Nous souhaitons d'ailleurs que ce principe soit étendu à d'autres taxes méconnues et appliquées à des produits déjà concernés par l'éco-participation, notamment la taxe sur la copie privée. Il est anormal que les consommateurs ne soient pas informés des taxes qu'ils subissent. L'affichage est une nécessité de transparence et de responsabilisation.

Notre société ne peut plus continuer à s'enfermer dans le cercle vicieux consistant à consommer frénétiquement des appareils électroniques qui plus est à durée de vie limitée. Mais il faut aller bien plus loin et sortir du modèle d'économie linéaire né de la révolution industrielle et qui s'est renforcé ces cinquante dernières années au point de n'être plus soutenable avec une population mondiale en forte croissance et dont les besoins augmentent considérablement.

Le découplage du PIB et de la consommation des ressources naturelles ainsi que des impacts environnementaux est un impératif qui nous a été présenté la semaine dernière à l'Unesco lors du Forum de Paris du Programme des Nations unies pour l'environnement – le PNUE –, et de l'Agence française de développement – l'AFD –, avec la présence de plus de 300 représentants du monde entier qui prennent en considération la nécessité pour l'humanité de réussir ce découplage.

C'est pourquoi les écologistes appellent de leurs vœux un réel changement de modèle. Et c'est avec une grande satisfaction et un que nous vous avons entendue, madame la ministre, annoncer une prochaine loi-cadre sur l'économie circulaire. Vous savez pouvoir compter sur notre soutien sans faille.

L'économie circulaire telle que l'ADEME l'a définie cette semaine permet de dépasser le cadre du seul déchet: « Il s'agit d'un modèle économique qui, à tous les stades du cycle de vie, vise à ne pas gaspiller la matière et à lui conserver le maximum de sa valeur. » Il s'agit vraiment d'une rupture par rapport à tout ce que nous venons de vivre ces cinquante dernières années. Cette définition se décline en six étapes.

Premièrement, l'éco-conception vise à réduire dès la conception le besoin en matière et à anticiper la fin de vie du produit. Deuxièmement, grâce à l'écologie industrielle et territoriale, les flux sortants des us deviennent les flux entrants des autres dans une symbiose la plus forte possible. Troisièmement, l'économie de la fonctionnalité permet de passer de l'idée de détention d'un produit à celle de l'utilisation d'un service, d'où un gain notable qui conduirait à la fabrication de produits plus robustes, d'une plus grande durée de vie, dans le but d'éviter une obsolescence programmée trop rapide. Quatrièmement, l'éco-participation permet une consommation responsable, qu'il s'agisse de l'achat et de l'utilisation d'un produit.

Cinquièmement, la réutilisation et le réemploi sont primordiaux, car ils permettent, au-delà de son utilisation première, de prolonger l'usage du produit, qui a une valeur en lui-même. Enfin, le recyclage matière, que l'on assimile trop souvent à l'économie circulaire, alors qu'il n'en constitue que la dernière étape, se fait soit en boucle fermée – une matière est réutilisée pour reproduire le même type de produit – soit en boucle ouverte – la matière est alors réutilisée pour d'autres usages.

Penser « économie circulaire », c'est aussi changer de comportement, collaborer, échanger, se rencontrer et partager, pour faire émerger de nouvelles solutions et de nouveaux modèles de société. C'est l'objectif que s'est assigné l'institut de l'économie circulaire, que j'ai l'honneur de coprésider avec deux amis, Christophe Bouillon, que je salue et que je suis heureux de retrouver à cette heure tardive, et Dominique Potier. L'institut réunit des institutions, des parlementaires, des collectivités, des entreprises, des organismes collecteurs, des universités, des écoles ou encore des ONG – c'est-à-dire des représentants de toute la société – pour qu'ils se concertent et qu'ils avancent ensemble.

C'est dans cet état d'esprit que je vous appelle à voter de façon unanime, et sans dissenter, cette proposition de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe écologiste.)*

Mme Isabelle Attard. Très bien.

Madame la présidente. La parole est à M. Jean-Louis Bricout.

M. Jean-Louis Bricout. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord saluer le travail du rapporteur. En effet, si la proposition de loi qui est aujourd'hui soumise à l'examen de notre assemblée fait l'objet d'un seul et unique article, elle n'en demeure pas moins essentielle.

Pour le comprendre, peut-être est-il judicieux de remonter à la création de cette filière spécifique que constitue la filière de gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques, dite D3E. Celle-ci a été mise en place il y a maintenant sept ans, dans la droite ligne de ce qu'imposait le droit européen, qui était alors soucieux de responsabiliser les producteurs de produits électriques et électroniques ménagers quant à la durée de vie de leur produit.

Cette filière innovante fonctionne, car elle repose sur des éco-organismes, dont la mission consiste d'abord et avant tout à gérer de façon mutualisée les flux de déchets des D3E. Il s'agit d'une filière innovante, qui est appelée à se développer encore davantage, comme en témoignent les chiffres que les précédents orateurs ont déjà évoqués, mais qu'il me semble tout de même pertinent de rappeler.

Selon une étude de l'ADEME publiée en 2010, ce sont 600 millions d'équipements qui sont déclarés mis sur le marché chaque année, ce qui représente plus de 1,6 million de tonnes – soit 25 kg par an et par habitant – dont 80 % sont de type ménager. Le gisement annuel des D3E ménagers se situe donc entre 16 et 20 kg par an et par habitant.

Il existe aujourd'hui près de 4 000 points de collecte, dont la récolte était estimée à 371 000 tonnes en 2009, soit l'équivalent de 5,7 kg par an et par habitant. C'est dire si nous avons encore la possibilité de progresser, en faisant évoluer nos comportements et nos habitudes individuelles et collectives face à la question de la gestion des déchets en général.

J'ai souligné, au début de mon intervention, l'importance de cette proposition de loi, dont nos collègues sénateurs sont à l'origine. Importante, elle l'est assurément, au regard des enjeux qu'elle soulève en termes de compétitivité et d'emploi pour notre pays. Nos concitoyens ne savent peut-être pas – et je veux y insister fortement – que la filière possède un atout non négligeable, qui réside dans sa dimension sociale. Elle génère en effet un grand nombre d'emplois d'insertion, dont notre pays a besoin.

J'en veux pour preuve une initiative qui a vu le jour dans le département de l'Aisne, où je suis élu : à Soissons, l'atelier Recycl'@isne, qui a d'abord pris la forme d'un chantier d'insertion, puis d'une entreprise d'insertion, s'est spécialisé dans le reconditionnement et le recyclage des déchets informatiques récupérés dans une vingtaine de points de collecte à travers le département. Ces tâches sont assurées par neuf salariés, dont six sont reconnus comme étant des travailleurs en situation de handicap. Au passage, on notera à bon escient, et à l'attention de qui en douterait, que l'insertion de tous par le travail est une réussite.

De toute évidence, la prorogation du mécanisme d'éco-participation, qui permet d'en garantir le financement, est un enjeu majeur pour consolider une filière à haute qualité environnementale et à fort gisement d'emplois, en particulier dans nos territoires ruraux, dont je suis ici l'un des représentants. Ces territoires souffrent, et cette filière leur permet d'amorcer leur désenclavement. Par ailleurs, en ces temps où la crise et ses conséquences ont parfois tendance à nous faire douter de nous-mêmes, nous avons là un formidable exemple de coopération réussie entre tous les grands acteurs : l'État, la région et le département. Il s'agit d'un système vertueux et, parce qu'il est vertueux, son développement doit être encouragé. À ce propos, je souhaite aborder successivement deux points, qui débordent certes le cadre de cette proposition de loi, mais qui doivent néanmoins trouver leur place dans nos esprits et dans nos débats.

Premièrement, je pense effectivement qu'il ne suffit pas de consolider les filières de recyclage, et qu'il faut aussi, et peut être surtout, agir en amont. Nous devons nous assigner pour objectif de repenser notre modèle économique, qui montre aujourd'hui ses limites. Madame la ministre, je ne doute pas un seul instant que vous partagiez cet objectif : s'il n'est pas trop tôt, pouvez-vous nous indiquer les actions conjointes que vous comptez mener, en matière d'obsolescence programmée, avec M. le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, dans le cadre du futur projet de loi sur la consommation ? Nous devons lutter contre la désuétude planifiée des produits et contre la surconsommation contrainte qu'elle génère.

Deuxièmement, je pense que notre réflexion commune sur la gestion des déchets doit s'inscrire de façon plus globale dans le cadre de l'élaboration du plan « Déchets 2020 ». Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet ?

En conclusion, nous sommes capables de nous rassembler – les débats qui ont eu lieu au Sénat l'ont également montré – sur un sujet qui pourrait sembler mineur, mais dont on perçoit bien les multiples implications. Étant donné les défis qui nous attendent dans ce domaine, il importait que nous ayons, comme ce fut le cas en commission, un débat serein et constructif.

Pour ma part, je souhaite vivement le prolonger, et j'apporte mon plein et entier soutien à l'adoption de cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre. Je voudrais répondre aux questions qui m'ont été posées, en commençant par celles du rapporteur.

La France était favorable à la directive du mois de juillet 2012 ; sa transposition va se faire par voie réglementaire, car il n'est pas nécessaire de prendre des dispositions législatives. La concertation avec les différentes parties prenantes est d'ores et déjà engagée ; une première version du projet de décret sera disponible au mois de mai, pour une parution des textes réglementaires et du décret prévue à l'automne prochain.

S'agissant de la collecte, la sensibilisation des consommateurs fait partie des missions des éco-organismes ; nous confirmons qu'il importe d'augmenter la collecte et de lutter contre les filières illégales, puisque les ferrailleurs qui récupèrent les métaux des D3E sans les traiter proprement posent un vrai problème.

En termes de pistes d'action, le décret du 2 mai 2012 impose que les opérateurs de traitement des D3E aient un contrat avec les éco-organismes. Il existe, par ailleurs, une stratégie de contrôle des ferrailleurs illégaux : s'agissant par exemple des décharges illégales de véhicules, des contrôles sont d'ores et déjà diligentés par les inspecteurs des sites classés, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les DREAL, la police et la gendarmerie. Nous avons signé sur ce sujet, vous le savez, une circulaire commune avec Manuel Valls et Arnaud Montebourg, et un certain nombre d'opérations de contrôle sont d'ores et déjà organisées. Il reste à appliquer ces dispositions plus largement.

Vous avez évoqué la vente sur internet, qui pose effectivement des problèmes : celle-ci entre dans le champ de la réglementation D3E et est exactement soumise aux mêmes obligations. La fédération de vente à distance fait partie de la commission consultative d'agrément et nous avons demandé à Éco-systèmes d'en faire un sujet prioritaire. Il importe également, en la matière, de mieux mobiliser les douanes.

Le président Chanteguet, a élargi son propos à l'ensemble des enjeux liés aux déchets. La France a aujourd'hui un taux de recyclage des déchets ménagers de 35,6 %, et un taux de mise en décharge de 34 %, alors que certains États membres de l'Union européenne atteignent des taux de mise en décharge de 5 %. On a donc, assurément, une marge de progression en ce domaine, qui renvoie aux enjeux de l'économie circulaire, sur laquelle un certain nombre de travaux sont désormais engagés. L'Assemblée nationale s'en est saisie, un institut a été créé, et des travaux sont également menés au Sénat. J'ai proposé que la prochaine conférence environnementale, qui aura lieu au mois de septembre prochain, traite de cette question, pour que nous puissions engager un plan stratégique.

Je rejoins Jean-Jacques Cottel sur la nécessité de l'éco-conception en amont. Plusieurs d'entre vous ont noté qu'il convient de faire de la prévention, et qu'il ne suffit pas de s'en tenir à une stratégie de recyclage. S'agissant de l'obsolescence programmée, une proposition de loi a été déposée au Sénat et il est question aujourd'hui d'intégrer des dispositions sur le sujet dans le projet de loi sur la consommation, que présentera Benoît Hamon. Il n'est pas facile, juridiquement, de prendre des dispositions solides en matière de lutte contre l'obsolescence programmée : s'il est possible d'intervenir de façon très

précise dans certains secteurs, il est beaucoup plus ardu de définir des dispositions générales. Nous avons encore un important travail à mener sur ce sujet.

Je voulais souligner également que l'éco-contribution des producteurs est modulée depuis 2010 dans la filière D3E, que nous venons de la mettre en place pour les filières de recyclage des papiers, et que nous partageons la conviction qu'il faut absolument renforcer cette logique de modulation sur des critères environnementaux, pour inciter à l'éco-conception et à la recyclabilité des produits mis sur le marché. Vous pourrez, monsieur Cottel, nous aider dans les réflexions en cours, dans le cadre de la conférence environnementale, au travers de la mission d'information qui vous est confiée.

Madame Lacroute, les producteurs ont aujourd'hui le choix de constituer un ou plusieurs éco-organismes, et l'État valide les dossiers. Il n'y a pas de numerus clausus imposant d'en limiter le nombre. C'est toutefois un sujet qui a été évoqué par plusieurs parties prenantes dans le cadre des réflexions préparatoires à la conférence environnementale, et il pourra donc y être discuté.

S'agissant de l'incitation des distributeurs à reprendre les déchets d'équipements en application du « un pour un », la DGCCRF réalise des contrôles et la pression des consommateurs augmente. Surtout, la nouvelle directive « D3E » que nous évoquions précédemment va permettre d'aller plus loin en instaurant le « un pour zéro », qui créera l'obligation de reprendre un produit sans que le consommateur n'en achète nécessairement un en remplacement. Cela permettra de renforcer encore cette obligation.

J'ai dit que la modulation en fonction de la durée de vie avait été élargie pour le papier. Nous sommes aujourd'hui engagés dans une logique systématique, filière par filière, de mise en place de cette modulation en fonction de la durée de vie.

Je tiens enfin à remercier madame Lacroute pour son soutien au texte, ainsi que Bertrand Pancher pour son intervention.

François-Michel Lambert a évoqué la problématique plus large de l'économie circulaire. Lors de la réunion de l'Unesco à laquelle il faisait référence, j'ai été très impressionnée par l'intervention du commissaire européen qui soulignait à quel point l'économie circulaire est une nouvelle politique industrielle.

En ce qui concerne l'obsolescence programmée, outre les dispositions qui figureront dans le projet de loi sur la consommation, ce chantier pourra trouver sa place dans le plan

national de prévention des déchets qui doit être élaboré pour la fin de l'année 2013, à l'issue de la conférence environnementale.

Enfin, Jean-Louis Bricout a évoqué la dimension sociale du texte, qui constitue un atout pour la compétitivité. Le recyclage a déjà été évoqué à propos de l'obsolescence programmée, qui est revenue dans beaucoup d'interventions. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE

Mme la présidente. J'appelle maintenant dans le texte de la commission l'article unique de la proposition de loi.

Je mets aux voix l'article unique de la proposition de loi.

(L'article unique est adopté à l'unanimité, ainsi que l'ensemble de la proposition de loi.)

3

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, mardi 16 avril à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;

Vote solennel sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports ;

Déclaration du Gouvernement sur l'immigration professionnelle et étudiante et débat sur cette déclaration ;

Projet de loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger ;

Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France.

La séance est levée.

(La séance est levée, le vendredi 12 avril 2013, à une heure quarante-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu
de la séance de l'Assemblée nationale,*

NICOLAS VÉRON



ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	197,60
33	Questions 1 an	146,40
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	177,60
35	Questions 1 an	106,00
85	Table compte rendu 1 an	37,50

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 11 décembre 2012 publié au *Journal officiel* du 13 décembre 2012

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,65 €
(Fascicules compte rendu et amendements)