

Rapport illustratif

Les formes traditionnelles et spéciales de propriété commune ont pris, au cours des siècles passés, le statut de consortherie. Il s'agit d'un modèle particulier de propriété et de gestion des biens communs, soit de « propriété collective », si l'on choisit la dénomination récemment adoptée par le législateur national dans la loi n° 168 du 20 novembre 2017 portant dispositions en matière de propriétés collectives. Ces propriétés consistent dans des biens naturels (terrains, forêts et eaux) dont la gestion par les consortheries a rendu possible, dans le temps, l'exercice en association, par ces institutions spontanées, d'activités productives, de mutualisme et de crédit, ainsi que d'éducation et d'assistance (rus, écoles de hameau, laiteries tournaires, fours et moulins communautaires, etc.).

La protection des biens collectifs et des institutions sociales qui les gèrent est une priorité pour les Valdôtains, qui souhaitent tant préserver et promouvoir la culture de la participation et de la solidarité qui caractérise leur histoire, qu'établir un rapport équilibré et respectueux avec le milieu montagnard.

Après un siècle de véritable hostilité de la législation nationale envers les biens collectifs, jugés à tort par nombre de personnes un inutile héritage du passé destiné à disparaître pour laisser la place à des formes de privatisation, de liquidation ou de « publicisation », aujourd'hui enfin l'on reconnaît à la propriété collective la caractéristique d'organisation juridique primaire des communautés originaires et, en tant que telle, directement soumise aux normes constitutionnelles.

Cette révolution normative, qui met, pour la première fois, la propriété collective sur un pied d'égalité avec la propriété privée et la propriété publique, nécessite une transposition correcte de ses principes dans le droit de la Région autonome Vallée d'Aoste, qui bénéficie du pouvoir législatif en la matière (droits d'usage, consortheries, communautés du fait de copropriétés de biens agricoles et forestiers, organisation des surfaces minima d'installation) en vertu de la lettre o) de l'art. 2 de son Statut spécial.

La Région a exercé ce pouvoir par le passé, lorsqu'elle a adopté la loi régionale n° 14 du 5 avril 1973 en matière de consortheries, dans le but de protéger les biens ruraux collectifs, qui représentent une partie importante du territoire valdôtain. Cette loi, qui est encore en vigueur, prévoyait, pour les consortheries valdôtaines, une procédure particulière de reconnaissance qui aurait dû s'achever dans le délai de deux ans, en aboutissant à la qualification de celles-ci en tant qu'organismes publics spéciaux dont la gestion devait être soumise au contrôle de la Région. Elle contient également des dispositions relatives à l'appartenance aux consortheries, aux obligations et aux droits des propriétaires, aux conditions de résidence requises, aux statuts dont celles-ci doivent être dotées et

à l'utilisation des bénéfices découlant de la gestion des biens communs et établit que ces derniers sont indivisibles et ne peuvent être aliénés, sauf en faveur des Communes.

En fait, la LR n° 14/1973 a été appliquée par un nombre fort limité de consortheries, à savoir vingt-quatre sur les quelque quatre cent cinquante qui avaient été recensées au cours des années 50. La plupart d'entre elles ont donc continué à œuvrer librement, avec des caractéristiques et suivant des règles souvent radicalement différentes les unes des autres, dans un contexte de confusion quant à leur statut juridique et d'incertitude au niveau cadastral. Ce qui a porté sérieusement préjudice à la sûreté juridique des droits et entraîné des risques de sanctions administratives et de fréquentes difficultés à l'occasion des procédures d'expropriation et de régularisation. Bon nombre de ces organismes collectifs rencontrent, à l'heure actuelle, des difficultés de gestion et certains des biens qu'ils gèrent se trouvent dans un état de quasi-abandon. L'incertitude persistante dérivant du retard et du non-achèvement des procédures de reconnaissance des consortheries et d'approbation des statuts de celles-ci dans les délais fixés par la LR n° 14/1973 (deux ans), ainsi que l'alourdissement, dû au caractère public des consortheries reconnues, des opérations de gestion administrative et comptable, du régime des contrôles et des procédures d'adjudication des travaux et des services, dont la valeur est souvent fort modeste, prouvent qu'une modification de l'organisation juridique de ces organismes s'avère nécessaire.

La présente proposition de loi répond donc à la sollicitation que le Parlement a adressé aux Régions afin qu'elles adoptent des lois en la matière, au sens du septième alinéa de l'art. 3 et du cinquième alinéa de l'art. 5 de la loi n° 168/2017, ce qui permettrait d'éviter toute situation d'incertitude normative et de donner application aux principes de la loi nationale. L'intention de la Région autonome Vallée d'Aoste est de surmonter les problèmes du système rural valdôtain – engendrés, entre autres, par la rupture de l'équilibre économique et environnemental traditionnel du territoire alpin – en préservant et en valorisant, toutefois, la tradition juridique séculaire des consortheries.

L'acte normatif proposé a également pour but de lutter contre le dépeuplement des zones de montagne, de redonner force et attractivité aux formes traditionnelles de gestion communautaire des activités agro-sylvo-pastorales et de redonner aux membres des consortheries et aux opérateurs du droit la conscience de la valeur juridique spécifique, de la complexité et de la particularité de ce modèle de gestion. Pour ce faire, des règles précises sont nécessaires afin que soient évités l'abandon du territoire de montagne et les changements incontrôlés de la destination du patrimoine collectif. Il s'avère par ailleurs impossible d'ignorer l'expansion du phénomène de la location des alpages, tout comme la naissance de nouvelles activités concurrentes ou complémentaires par rapport aux activités traditionnelles à caractère agricole, sylvicole, pastoral et environnemental.

La présente proposition de loi a donc pour but de protéger et de valoriser les biens collectifs dont les consortheries jouissent de manière indivise et selon les coutumes, biens qui représentent des éléments fondamentaux pour la vie et le développement des communautés locales de la Vallée d'Aoste et des outils essentiels pour la conservation et la valorisation du patrimoine naturel national et régional. L'intention de cette proposition de loi est d'assurer de manière permanente la fonction des consortheries en tant que composantes fixes du système environnemental et, en même temps, en tant que bases territoriales d'institutions historiques de sauvegarde d'un patrimoine culturel et naturel qu'il faut valoriser, utiliser au bénéfice des communautés locales concernées et transmettre intact aux générations futures.

Considérant que cette proposition de loi touche à des aspects complexes et délicats de la propriété rurale, il fallait qu'elle découle d'un processus de construction graduelle et participée et d'un débat ouvert et approfondi. Elle est donc le résultat d'une procédure de collaboration qui a bénéficié de l'aide qualifiée d'un groupe technique institué auprès de l'Assessorat du tourisme, des sports, du commerce, de l'agriculture et des biens culturels et composé des dirigeants de différentes structures régionales. Aux travaux dudit groupe ont participé le comité spontané des consortheries valdôtaines, l'association Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste, le Conseil des notaires d'Aoste, l'Ordre des avocats de la Vallée d'Aoste, l'Ordre des ingénieurs de la Vallée d'Aoste, l'Ordre des ingénieurs agronomes et des ingénieurs forestiers de la Vallée d'Aoste, l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés de la Vallée d'Aoste, le Conseil des géomètres diplômés et licenciés de la Vallée d'Aoste et le Consortium des collectivités locales de la Vallée d'Aoste.

Par ailleurs, la population valdôtaine a été impliquée dans le processus d'élaboration de cette proposition de loi au moyen de dix rencontres, qui se sont déroulées dans différentes communes et auxquelles ont participé quelque trois cent cinquante personnes.

La présente proposition de loi s'articule comme suit :

L'art. 1^{er} définit les principes fondamentaux qui inspirent la nouvelle réglementation et énumère les pouvoirs sanctionnés par le Statut spécial en vertu desquels la Région peut légiférer et précise que le but de la loi est la pleine application des principes constitutionnels (garantie des droits inviolables de l'homme, aussi bien en tant qu'individu que dans les formations sociales où se développe sa personnalité, protection du paysage et du patrimoine historique et artistique et subsidiarité horizontale).

L'art. 2 précise les finalités de la loi.

L'art. 3 reconnaît les consortheries en tant qu'organisation juridique primaire des communautés valdôtaines, en vertu de la tradition juridique séculaire et particulière de la Vallée d'Aoste et les

qualifie en tant qu'organismes collectifs qui représentent les communautés concernées et gèrent les propriétés collectives de celles-ci, sont dotés de la personnalité morale de droit privé, sont soumis à la Constitution, bénéficient de la capacité d'autoréglementation qu'ils exercent par leurs statuts et par leurs règlements et sont dotés de la pleine capacité de gestion du patrimoine environnemental, économique et culturel des propriétés collectives.

L'art. 4 énumère, à titre d'exemple, les sources de connaissance de l'existence et de la nature des consorceries.

L'art. 5 fixe le régime juridique des biens des consorceries, biens qui sont inaliénables, indivisibles, ne peuvent faire l'objet d'usucapion, ont une destination perpétuelle à l'usage agro-sylvo-pastoral et sont soumis aux servitudes paysagères prévues par la loi.

L'art. 6 fixe, à titre subsidiaire par rapport au droit d'autoréglementation des consorceries, les critères personnels requis pour l'appartenance à celles-ci.

L'art. 7 régit la possibilité d'appliquer le statut de consorterie à d'autres formes traditionnelles de propriété collective, quelle que soit leur dénomination, à condition que les biens immeubles gérés soient destinés à la poursuite d'intérêts collectifs de nature agro-sylvo-pastorale et environnementale.

L'art. 8 attribue à la Fédération régionale des consorceries le rôle de représentation collective et d'outil de coopération volontaire entre les consorceries, ainsi que des fonctions de consultation par rapport à l'action de la Région et, éventuellement, de soutien d'ordre technique, comptable et de gestion.

L'attestation de la personnalité morale de droit privé des consorceries est le résultat d'une procédure gratuite d'immatriculation au Registre valdôtain des consorceries, dans le respect des conditions et suivant les modalités prévues par l'art. 9. Pour ce qui est des consorceries reconnues au sens de la LR n° 14/1973, il est procédé à la conversion immédiate de la personnalité morale de droit public en personnalité morale de droit privé. Il est par ailleurs reconnu aux tiers intéressés la faculté d'opposition et d'intervention dans la procédure. Au sens de l'art. 10, l'acte attestant la personnalité morale de la consorterie vaut titre nécessaire pour la transcription au Service de la publicité foncière et pour le transfert du droit de propriété des biens concernés.

Les droits des membres des consorceries sont précisés à l'art. 11, qui prévoit la mise en place de mini-cadastrés à usage interne.

L'art. 12 envisage, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, des mécanismes de règlement simplifié des éventuels différends.

La possibilité pour les consorceries d'exercer, à titre complémentaire et accessoire par rapport aux activités agro-sylvo-pastorales, des activités liées au territoire et bénéficiant à la collectivité de référence est reconnue par l'art. 13, avec des limitations précises et sous réserve de garanties rigoureuses.

L'art. 14 accorde aux consorceries des prérogatives spéciales leur permettant la participation aux processus de planification en matière de gestion du territoire, de paysage, d'environnement, de faune, de ressources hydriques et énergétiques et de culture.

L'engagement de la Région et des collectivités locales à fournir de l'aide aux consorceries est déclaré dans l'art. 15.

L'art. 16 donne des indications au sujet des formes possibles de coopération et de rationalisation du système des consorceries.

L'art. 17 engage la Région, dans le cadre de ses prérogatives et conformément aux dispositions d'application du Statut spécial, à aider, du point de vue fiscal, la conservation et le développement des propriétés collectives.

L'accès des consorceries aux fonds et aux programmes européens, nationaux et régionaux est prévu par les dispositions de l'art. 18, alors que l'art. 19 accorde aux consorceries un rôle actif dans la planification relative aux forêts et aux pâturages.

L'adoption de mesures subsidiaires et l'exercice du pouvoir de substitution de la part des administrations publiques (Région et Communes) sont régis par les art. 20 et 21 et sont prévus, dans le respect du principe constitutionnel de la subsidiarité, au cas où il serait constaté que le fonctionnement des consorceries existantes est impossible.

L'art. 22 précise les mesures à adopter au cas où il s'avérerait impossible d'attribuer la propriété de certains biens à une consorterie immatriculée au Registre y afférent.

L'art. 23 dispose l'abrogation de la LR n° 14/1973, alors que l'art. 24 fixe les dispositions financières pour la couverture de la dépense dérivant de la loi.

La liste des consorceries valdôtaines qui sont actuellement des personnes morales de droit public et qui deviendront, au sens de la proposition de loi, des personnes morales de droit privé est annexée à celle-ci.