



Réunion téléphonique

Les acquisitions et ventes immobilières des communes et EPCI : des enjeux aux ressorts multiples ?

Compte rendu de la réunion téléphonique du 26 avril 2018

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Charles Vogin, juriste associé du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Communauté de communes	Bassin D'Aubenas	07
Communauté de communes	La Rochefoucauld Porte Du Périgord	16
Communauté de communes	De L'Aire Cantilienne	60
Communauté de communes	Du Rhône aux Gorges de l'Ardèche	07
Commune	Carnac	56
Communauté d'agglomération	Arlysère	73

PRÉSENTATION

CHARLES VOGIN, JURISTE ASSOCIÉ DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS

Introduction

Le contenu cette réunion est axé sur les acquisitions et les ventes « classiques » des collectivités, opérées à l'amiable ou via adjudication publique. Les procédures plus spécifiques, telles que le droit de préemption urbain, l'expropriation ou l'acquisition de biens sans maître ne seront pas traitées, sachant qu'elles ont déjà fait l'objet de réunions.

Certaines règles sont communes à l'acquisition et à la vente, alors que d'autres règles sont spécifiques à l'une ou à l'autre de ces procédures.

Pour rappel, le service France Domaine, largement connu dans le secteur des collectivités, est désormais dénommé Direction Immobilière de l'État (DIE).

Intervention de l'assemblée délibérante

Ce premier point s'avère très important. Lorsque j'évoque l'assemblée délibérante, il faut comprendre qu'il s'agit ici de l'assemblée délibérante des communes ou des EPCI.

Pour les communes, **l'article L. 2241-1 du Code général des collectivités territoriales** donne compétence expresse au conseil municipal. Cet article prévoit que le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. Ce texte de loi a été confirmé à de nombreuses reprises par la jurisprudence et les réponses ministérielles (**RM Sénat n°03975 du 20 août 2015**).

Cela signifie notamment que le conseil municipal ne peut pas valider a posteriori une décision d'acquisition prise par le maire. Aussi, ce dernier ne saurait en aucun cas être le seul acteur compétent pour acheter ou vendre un immeuble. Ainsi, le Conseil d'État a cassé le refus de cession d'un terrain à une société mis en œuvre par un maire, en indiquant que cette décision relevait uniquement de la compétence du conseil municipal (**CE du 10 mars 1995, Commune de Digne, n°108753**).

Pour autant, cela ne signifie pas que le maire ne dispose d'aucun pouvoir d'action. En effet, il intervient en amont et en aval de la décision prise par le conseil municipal. De fait, le maire prépare les délibérations. De même, il est amené à négocier avec un acheteur ou un vendeur. Par la suite, le maire est chargé d'exécuter les délibérations, notamment pour signer un acte authentique.

Cet **article L. 2241-1 du Code général des collectivités territoriales**, qui concerne les communes, s'applique, dans son contenu, également aux EPCI et syndicats. Toutefois, certaines références législatives spécifiques ont été produites. Ainsi, un texte de loi s'applique aux EPCI à fiscalité propre, aux syndicats de communes ou aux syndicats mixtes fermés. S'agissant des syndicats mixtes ouverts, il existe également un texte de loi spécifique (**article L5211-37 du CGCT pour les EPCI à fiscalité propre et les SMF, article L5722-3 du CGCT pour les SMO, ainsi que les articles L1311-9 et suivants du CGCT pour tous ces groupements**). Cependant, les différences de fond entre ces textes réglementaires ne sont pas significatives. Il est toujours indiqué que la compétence relève de l'assemblée délibérante. Ce principe prévaut tant pour une acquisition que pour une cession.

Le fait que la compétence relève de l'assemblée délibérante de la collectivité représente un élément majeur : l'exécutif ne sera jamais chargé d'effectuer seul les opérations immobilières au sein de la collectivité. Cet élément est déterminant d'un point de vue juridique et il fait l'objet de nombreux exemples jurisprudentiels.

Avis de la Direction Immobilière de l'État

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les nouveaux seuils figurent dans ***l'arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes***. Auparavant, pour une acquisition, l'avis de la DIE était obligatoire seulement si la valeur estimée du bien était supérieure à 75 000 euros. Ce seuil n'étant pas particulièrement élevé, l'avis de la DIE était fréquemment requis. Aussi, ce seuil a été largement réévalué. Il se situe désormais à 180 000 euros. À partir de ce montant, l'avis de la DIE est requis.

S'agissant des ventes, l'avis de la Direction Immobilière de l'État est obligatoire pour les communes de plus de 2 000 habitants. A contrario, pour une commune de moins de 2 000 habitants souhaitant vendre un bien, l'avis de la DIE n'est pas exigé. Cette modalité législative est à prendre en compte, quel que soit le prix de la vente. En effet, seul le critère lié à la population est retenu. S'agissant des EPCI et des syndicats mixtes, la situation est différente : tous les EPCI et les syndicats mixtes sont soumis à l'avis de la DIE lorsqu'un processus de vente est mis en œuvre.

En cas d'échange de parcelles, il faut respecter les règles relatives à la fois aux acquisitions et aux ventes. Une circulaire des Hautes-Alpes, qui n'est plus en vigueur actuellement, reste pour autant tout à fait juste sur ce point. L'exemple est le suivant : une commune décide d'échanger avec un particulier une parcelle agricole. La valeur de celle-ci, reçue par la collectivité, est inférieure à 180 000 euros. Aussi, conformément à l'arrêté du 5 décembre 2016 évoqué ci-dessus, l'avis de la DIE n'est pas requis. En revanche, la commune disposant d'une population supérieure à 2 000 habitants, elle devra procéder à la consultation. Cela vaut également pour tous les EPCI et syndicats mixtes.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE

Le maire ou le président peut-il effectuer une offre d'achat écrite dans le cadre de la négociation menée en amont de la délibération du conseil municipal ?

CHARLES VOGIN

Je propose de vous répondre ultérieurement, lorsque j'évoquerai le cadre général des délibérations qui s'avèrent nécessaires sans être pour autant obligatoires, d'un point de vue légal. Toutefois, je peux d'ores et déjà vous indiquer l'élément suivant : le maire a la possibilité de formuler une offre d'achat ou de mener une négociation sans délibération préalable. Cependant, l'assemblée délibérante reste le décisionnaire final. Aussi, il est préférable pour le maire de disposer d'une première délibération lui permettant de bénéficier d'un acte sur lequel il peut fonder ses négociations et formuler une offre. En effet, si le maire propose un certain prix, mais que l'assemblée délibérante rejette la procédure, celle-ci n'aura servi à rien et le maire aura perdu son temps. Par conséquent, même si la délibération menée en amont de l'offre d'achat écrite n'est pas obligatoire d'un point de vue légal, elle est malgré tout fortement recommandée, pour que la procédure soit cohérente.

Pour reprendre mes propos au sujet de la DIE, il est intéressant de noter que la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et le ministère de l'Économie et des Finances ont produit une charte dénommée « **Charte de l'évaluation du Domaine** », rappelant les règles principales à respecter et les éléments à fournir à la DIE (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/charte_domaine.pdf).

De plus, un modèle de demande d'avis domanial est disponible, assorti d'une notice explicative (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/dossier_saisine_domaine_082017.pdf + https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/notice_dossier_saisine_domaine.pdf).

Ces éléments permettent de récapituler les éléments requis.

Pour information, les éléments à fournir à la DIE sont assez généraux : il s'agit de présenter la nature du bien, le but, les motifs et les délais de l'opération envisagée, ainsi que la situation du bien, au regard des règles d'urbanisme. Il s'agit notamment de savoir s'il existe un PLU ou si le bien est localisé sur une zone constructible. Il est par ailleurs nécessaire de présenter la situation juridique du bien, pour préciser si un bail locatif est mis en œuvre. Si tel est le cas, son terme et le montant des loyers doivent être mentionnés. Il s'agit également de savoir si la commune fait usage du droit de préemption urbain ou pas. Les jours de permanence de la collectivité et les coordonnées de la personne à contacter doivent aussi être indiqués notamment pour la visite des lieux.

Les autres éléments à fournir à la DIE portent notamment sur le nom et l'adresse des propriétaires ou de leur mandataire, ainsi que sur l'identification précise du bien. Ce dernier point est particulièrement important. Il comporte la référence cadastrale et la situation du bien (la rue, le numéro, l'étage...).

L'ensemble de ces éléments permettent à la DIE d'établir l'évaluation la plus juste possible.

Il est important de noter que la DIE se prononce uniquement sur les conditions financières de l'opération. Elle ne s'attarde absolument pas sur l'opportunité d'une acquisition ou d'une cession.

La DIE dispose d'un mois pour apporter son avis. Ce délai court à partir du moment où la DIE a reçu un dossier complet sur le projet d'acquisition ou de vente. Il peut arriver que la DIE ne fournisse pas d'avis. Dans ce cas, dès lors que le délai d'un mois est passé, il est indiqué que l'avis est « réputé favorable » et la collectivité peut alors procéder à la vente. Toutefois, ce cas de figure n'est pas facilitant. En effet, bien souvent, les collectivités éprouvent des difficultés à fixer un prix pour le bien considéré. Aussi, elles apprécient de pouvoir s'appuyer sur l'évaluation fournie par la DIE pour le déterminer, y compris dans le cas où cet avis n'est pas obligatoire.

La durée de validité de l'avis formulé par la DIE représente une question récurrente. S'agissant de la saisine de la DIE, celle-ci est bien entendu préalable à la réalisation de l'opération. Il est même recommandé, comme cela est indiqué dans la « **Charte de l'évaluation du Domaine** », de saisir le service le plus en amont possible, dès lors que le projet envisagé est suffisamment précis et certain.

Habituellement, la durée de validité de l'avis de la DIE est d'un an. Toutefois, il n'existe aucun délai légal en la matière. Aussi, ce délai peut être supérieur à cette échéance. En effet, la « **Charte de l'évaluation du Domaine** » précise que ce délai peut être porté à 18 mois, voire à deux ans dans le cas où le marché de l'immobilier serait particulièrement atone ou si les caractéristiques du bien le rende difficilement cessible. Tout cela sous réserve qu'il n'existe pas de modification dans les conditions de la vente. En effet, en cas de bulle immobilière ou à l'inverse, d'une forte déflation des prix de vente sur le marché immobilier, il faudrait alors demander un nouvel avis de la DIE. Par conséquent, il est important d'étudier la situation au cas par cas. La durée de validité de l'avis de la DIE peut donc être variable.

Si l'avis de la DIE est obligatoire, la délibération du conseil municipal doit viser expressément cet avis. Cette formalité est substantielle. Si elle n'est pas respectée, elle peut en effet entraîner la nullité de la procédure.

Dans le cas où l'avis de la DIE n'est pas exigé, la commune ou l'EPCI peut malgré tout le demander afin de bénéficier d'une estimation sur le prix. Toutefois, il n'existe alors aucune obligation, s'agissant du fait de viser cet avis dans la délibération du conseil municipal.

COMMUNAUTE DE COMMUNES BASSIN D'AUBENAS

Que se passe-t-il si une collectivité souhaite acheter un bien à un prix différent de celui figurant sur l'avis de la DIE ?

CHARLES VOGIN

Ce point s'avère très important et il s'agit de la question la plus fréquemment posée. Aussi, j'y reviendrai ultérieurement en présentant des exemples jurisprudentiels.

COMMUNE DE CARNAC

Au sein de notre département du Morbihan, **il devient de plus en plus difficile de solliciter la DIE.** En effet, les effectifs de cette direction s'érodent. **Les évaluateurs présents sur le terrain n'ont jamais mené d'évaluation et ils nous demandent de procéder à l'évaluation à leur place.** Aussi, cette situation s'avère surprenante.

CHARLES VOGIN

Selon la « *Charte de l'évaluation du Domaine* », les évaluateurs de la DIE peuvent se faire communiquer, si des négociations sont en cours, les prétentions des parties. Mais dans votre cas, cette manière de procéder peut être trompeuse et il revient aux évaluateurs d'effectuer l'évaluation du bien de la manière la plus juste possible. Toutefois, s'ils découvrent leur métier, ce processus n'est pas forcément aisé. Selon les retours dont nous disposons, les représentants de la DIE ont tendance à sous-évaluer les biens.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE

Le centre de la DIE à Privas est désormais fermé. Aussi, dans l'Ardèche, nous dépendons à présent du centre de Saint-Étienne situé dans le département de la Loire, où l'approche n'est pas du tout la même.

Avec cette nouvelle localisation de la DIE, la visite sur site de l'évaluateur peut être longue à être mise en œuvre. De plus, ce dernier n'a pas connaissance du marché immobilier local.

CHARLES VOGIN

Effectivement, l'approche peut être bien différente entre deux départements.

Cela peut effectivement être un peu difficile, d'autant qu'à la suite de la réception du dossier complet la DIE dispose d'un mois pour statuer. Ce délai peut s'avérer assez court.

Type de biens vendus

Il est important de rappeler que seuls les biens relevant du domaine privé peuvent être vendus. En effet, un bien relevant du domaine public est imprescriptible et inaliénable, selon le **Code général de la propriété des personnes publiques**.

De nombreuses collectivités s'interrogent sur le classement d'un bien immobilier, entre le domaine public et le domaine privé. À ce sujet, la définition du domaine public figure dans le **Code général de la propriété des personnes publiques (article L. 2111-1)** : « *Le domaine public est constitué des biens [...] qui sont, soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.* » Aussi, il est recensé deux éléments saillants concernant le domaine public : il s'agit d'un bien affecté directement à l'usage du public. Cela est le cas par exemple d'un parc ou d'un square aménagé avec des arbres, des bancs et des bacs à sable pour les enfants. Il peut s'agir également d'un bien affecté à un service public – comme une mairie, par exemple –, doté d'un aménagement indispensable pour ses missions de service public.

La définition du domaine privé se fait a contrario : il concerne tout ce qui ne tombe pas dans le domaine public. Par conséquent, il est important de retenir qu'il n'est possible de vendre que des biens relevant du domaine privé. Toutefois, il existe certaines exceptions codifiées dans le **Code général de la propriété des personnes publiques**. Selon **l'article L. 3112-1**, « les biens qui relèvent de leur domaine public peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public. »

Ainsi, un bien appartenant par exemple à une commune peut relever en définitive de la compétence de la communauté de communes. Ce bien intégré dans le domaine public de la commune va continuer à servir la compétence de la communauté de communes et il relèvera du domaine public. Aussi, il n'est pas nécessaire de le déclasser. Dans ce cas de figure, la cession à l'amiable d'un bien du domaine public entre deux personnes publiques est tout à fait envisageable. Toutefois, cela reste une exception.

Selon **l'article L. 3112-2 du Code général de la propriété des personnes publiques**, « en vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens mentionnés à **l'article L. 3112-1** peuvent également être échangés entre personnes publiques dans les conditions mentionnées à cet article. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public. » Aussi, un échange de biens peut également être envisagé entre des personnes publiques et dans ce cas, aucun déclassement n'est effectué.

Selon **l'article L. 3112-3 du Code général de la propriété des personnes publiques**, « en vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens mentionnés à **l'article L. 3112-1** peuvent être échangés, après déclassement, avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public. »

Ainsi, il est possible qu'un bien du domaine public qui fera l'objet d'un déclassement puisse être échangé avec un bien d'une personne privée, à partir du moment où cela s'avère nécessaire pour améliorer l'exercice de la mission de service public. Toutefois, ce dernier cas se distingue des deux autres cas mentionnés précédemment : il est ici question de déclassement, alors que pour les deux premiers cas, il s'agit alors d'une véritable cession d'un bien du domaine public.

Ces possibilités restent exceptionnelles. En effet, la plupart du temps, il est impossible de vendre des biens relevant du domaine public et seuls les biens relevant du domaine privé peuvent être vendus.

Formes possibles de la vente

L'idéal est de disposer d'une délibération de l'organe délibérant qui détermine le mode utilisé, à savoir l'adjudication publique ou la vente de gré à gré.

Concernant l'adjudication publique, il faut souligner que ce processus est désormais de moins en moins mis en œuvre. Par le passé, cette modalité obligatoire était prévue dans le **Code des communes (article L.311-8)**. Toutefois, il reste possible de la mettre en œuvre et certaines collectivités y sont attachées. Dans ce cas, le **Code général des collectivités territoriales (article L. 2241-6)** prévoit que « lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. »

Si une collectivité choisit l'adjudication, aucune forme n'est imposée. Il est possible de faire appel à celle citée dans **l'arrêté du 1^{er} septembre 1955 relatif à l'aliénation des immeubles appartenant aux départements, communes et établissements publics départementaux et communaux**, qui fait référence aux enchères à l'extinction des feux. L'organe délibérant doit voter en ce cas le principe de

la cession aux enchères. Par la suite, le maire ou le président du conseil municipal dresse un cahier des charges comportant notamment le descriptif du bien et le prix de départ. Une publicité doit être menée dix jours à l'avance et il est recommandé de procéder à un affichage. Toutefois, si l'importance du bien le justifie, il sera préférable de réaliser une publication dans la presse locale. La publicité doit préciser le lieu où le cahier des charges peut être consulté. Il s'agit généralement de la mairie ou de l'EPCI. La publicité doit également mentionner la date de l'adjudication, ainsi que le lieu afférent et le montant de la mise à prix.

Dans le cadre de l'enchère à l'extinction des feux, des bougies sont allumées. Si deux bougies s'éteignent sur la même enchère, l'adjudication est prononcée. Même si ce système d'enchères est désormais plutôt délaissé, il reste envisageable.

À l'issue de la vente, un procès-verbal est dressé. Celui-ci mentionne la date, le lieu, le bien et le prix de vente, et est signé par l'adjudicataire et les membres du bureau. Puis, il est transmis à la préfecture. Ce procès-verbal vaut acte authentique. Il est soumis aux mêmes formalités que les procédures classiques, à savoir les formalités d'enregistrement et la publicité foncière. Le procès-verbal doit être publié, notamment au fichier immobilier.

La vente de gré à gré est fréquemment mise en œuvre. Il s'agit d'une vente à l'amiable. Il est possible d'avoir recours à un acte en la forme notariée ou en la forme administrative (**article L1212-1 CGPPP**). Dans ce dernier cas, le maire ou le président fait office de notaire.

Une question récurrente porte sur la nécessité de procéder à une publicité ou à une mise en concurrence lorsqu'une collectivité vend un bien de son domaine privé dans le cadre d'une vente de gré à gré.

Les occupations du domaine public sont désormais soumises à la mise en concurrence et à la publicité, conformément au **Code général de la propriété des personnes publiques**, s'inspirant de la jurisprudence européenne en la matière. En revanche, il n'en va pas de même pour la vente d'un bien du domaine privé selon une jurisprudence de 1999 (**CE du 8 février 1999 n°168043**), confirmée par **l'arrêt du Conseil d'État du 27 mars 2017, n°390347**: « *Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une personne morale de droit public autre que l'État de faire précéder la vente d'une dépendance de son domaine privé d'une mise en concurrence préalable. Toutefois, lorsqu'une telle personne publique fait le choix, sans y être contrainte, de céder un bien de son domaine privé par la voie d'un appel à projets comportant une mise en concurrence, elle est tenue de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien.* »

Cette jurisprudence présente l'intérêt de rappeler le principe en vigueur. De plus, elle est très récente. Lorsque la collectivité décide de procéder à une mise en concurrence et à une publicité, elle doit respecter l'égalité de traitement entre les candidats au rachat du bien. Aussi, ce processus n'est guère éloigné de celui afférent à la commande publique. En effet, dans les marchés publics, il faut respecter l'égalité de traitement entre les candidats.

Il existe des exceptions à ce principe. **L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 25 février 2010 n°07MA03620** précise que pour la cession d'un bien dont l'exploitation revêt un caractère économique, il faut procéder à une publicité minimale. Les principes de transparence et de libre concurrence sont mentionnés. Il est notamment indiqué : « *Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales de faire précéder la simple cession d'un immeuble du domaine privé de mesures de publicité et d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels. Toutefois, la conclusion par ces personnes publiques de contrats emportant cession d'un immeuble de leur domaine privé dont l'objet principal est de confier à un opérateur économique la réalisation de travaux en vue de la construction, selon des spécifications précises imposées par lesdites personnes publiques, d'ouvrages qui, même destinés à des tiers, répondent à un besoin d'intérêt général défini par lesdites collectivités, est soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des principes généraux du droit de la commande publique.* »

Depuis cet arrêt, une nouvelle réglementation des marchés publics a été mise en œuvre. Auparavant, il s'agissait de faire référence au Code des marchés publics, mais ce dernier a été abrogé. Désormais, la référence figure dans **l'article 5 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics**. La réglementation, qui était seulement d'ordre jurisprudentiel, a donc été reprise dans cette ordonnance et elle définit les marchés publics de travaux, notamment de la manière suivante : « *Les marchés publics (qui) ont pour objet soit la réalisation, soit la conception et la réalisation par quelque moyen que ce soit d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception.* » Aussi, il n'est plus question de maîtrise d'ouvrage publique. Si une collectivité fait réaliser un bien, fixe certaines exigences et influe de manière déterminante sur la conception et la nature du bien, il s'agit d'un marché public de travaux, même si la construction et la vente sont opérées par un tiers. Ce point était déjà évoqué dans la jurisprudence de 2010. Désormais, cette situation est « légalisée » par cette ordonnance. **L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 25 février 2010** concernait la cession d'un terrain pour la construction de logements. La commune avait établi un cahier des charges très précis et c'est pour cette raison que le juge avait considéré qu'il s'agissait d'un marché public.

Face à ce type de vente, il faut donc désormais respecter les règles de la commande publique. Ces dispositions réglementaires sont récentes. Toutefois, la jurisprudence devait se développer rapidement.

COMMUNE DE CARNAC

Le CCAS de Carnac a chargé la commune de vendre une maison pour son foyer logement et l'évaluation a été fournie par la DIE. Actuellement, le prix du foncier est très élevé. Le CCAS a défini certains critères pour la vente de la maison. Il s'agit de choisir une famille dont les enfants sont scolarisés à Carnac. **Ces critères constituent selon moi à un cahier des charges, ce qui m'incite à réaliser une publicité, même si cela n'est pas obligatoire.** En effet, cela répond à l'intérêt de toutes les parties prenantes.

CHARLES VOGIN

Je partage votre point de vue. Il ne s'agit pas d'un marché public. Toutefois, des critères spécifiques ont été établis pour les acquéreurs potentiels. Aussi, il est utile d'instaurer d'une certaine équité entre ces derniers. Les critères pris en compte dans l'exemple que vous fournissez sont légaux. En revanche, ils doivent être justifiés. Même si la publicité n'est pas obligatoire, je vous invite à y procéder. De plus, cela vous permettra d'élargir l'éventail des acquéreurs potentiels.

COMMUNE DE CARNAC

D'un point de vue politique, le fait de procéder à une publicité est positif, car cela témoigne d'une volonté de transparence et chacun peut disposer des informations relatives à cette vente.

CHARLES VOGIN

Je confirme vos propos. Vous évoquez la notion de transparence et cela est intéressant : en effet, il s'agit d'un terme associé à la commande publique, où il est question de la transparence de la procédure et de l'égalité de traitement entre les candidats. Cela confirme que votre procédure n'est guère éloignée de celle mise en œuvre pour un marché public. Il faut essayer de s'en rapprocher autant que possible, pour être certain de respecter la législation.

Délibération pour une acquisition

Lorsque la commune ou l'EPCI souhaite acheter un bien, il est important de prendre une délibération de principe, même si cela ne répond pas à une obligation légale. Il en irait de même pour la vente d'un bien. En effet, pour des questions de bonne gestion et de transparence, cela permet au maire ou au président d'engager des pourparlers et d'effectuer les consultations requises sur le fondement de cette délibération. Ce processus évite de prendre des risques et ouvre la possibilité de procéder de manière claire et transparente.

Il est utile de fixer les conditions de l'acquisition : prix, mode de financement, choix de la forme d'acquisition (de gré à gré ou par adjudication).

La réponse ministérielle n°47735 publiée au JO AN le 14 décembre 2004 s'avère intéressante, s'agissant de l'adjudication publique. En effet, elle indique que l'assemblée délibérante doit fixer le prix de l'enchère maximum : « *Aucune disposition légale n'impose que le conseil municipal soit appelé à se prononcer sur le principe de l'acquisition d'un bien immobilier par la commune, y compris à l'occasion d'enchères publiques. Toutefois, il serait inopportun que le maire engage des pourparlers et poursuive la procédure si le conseil municipal devait être finalement opposé à cette acquisition. Il apparaît donc souhaitable que le conseil municipal soit amené à en délibérer et fixe éventuellement la limite de l'enchère acceptable par la commune. Mention peut n'en être pas faite dans la délibération, afin de préserver le secret de la transaction et la liberté de manœuvre de la commune.* » Aussi, nous constatons que même si la délibération n'est pas obligatoire, notamment dans le cadre d'une adjudication, elle est fortement préconisée. Il est conseillé de fixer la limite de l'enchère acceptable par la commune.

S'agissant de l'acquisition à l'amiable, il faut disposer d'un accord sur le prix et sur la chose pour que la vente soit considérée comme parfaite.

Vente et acquisition : accord sur le prix et sur la chose

Ce point relève du droit civil et du droit immobilier. Deux formes sont prévues pour sécuriser une transaction, à savoir le compromis de vente et la promesse unilatérale.

Le compromis de vente permet d'engager les deux parties : que ce soit dans le cadre d'une vente ou d'un achat. Pour la collectivité, il est nécessaire de disposer de la délibération de l'assemblée délibérante pour que l'exécutif puisse signer le compromis de vente.

La promesse unilatérale engage une seule des deux parties. Le promettant s'engage à acheter ou à vendre à la commune. Par la suite, la commune a besoin de lever l'option pour acheter ou vendre le bien immobilier en question. Le délai pour la levée d'option n'est pas fixé par les textes. Cette durée est généralement de trois mois. Toutefois, il s'agit d'un délai approximatif, variable selon les démarches à opérer. La levée d'option s'opère par une délibération. Elle permet d'acheter ou de vendre le bien qui a fait l'objet de la promesse unilatérale.

En cas de levée de l'option par le maire, consécutive à la délibération, la promesse unilatérale doit être enregistrée à la recette des impôts dont dépend l'immeuble dans un délai de dix jours. À l'issue de cette procédure, il pourra être considéré que la vente est parfaite. Dans tous les cas, surtout lorsque la collectivité est acheteuse, le vendeur doit porter à sa connaissance l'ensemble des informations dont il dispose s'agissant du bien. Ce processus va même plus loin : pour les immeubles bâtis, le vendeur est tenu de fournir un diagnostic technique à l'acquéreur. **L'article L. 271-4 du Code de la construction et de l'habitation** présente les constats obligatoires exigés en cas de vente d'un immeuble bâti : DPE (Diagnostic de Performance Énergétique), constats relatifs à l'installation du gaz ou de l'électricité ou encore à la présence de termites, etc.

D'autres informations sont remises sur les servitudes existantes et la libre disposition du bien. En effet, pour un immeuble d'habitation, il est possible qu'un locataire soit déjà présent. Dans ce cas, le bail afférent se poursuit. Cela signifie que l'acquéreur reprend le bail en même temps que le bien. Des informations sont également à fournir en vertu de **l'article L115-4 du code de l'urbanisme** (par exemple si le terrain est issu d'un lotissement, « *la mention du descriptif du terrain résultant du bornage est inscrite dans la promesse ou le contrat* »).

Lorsque toutes ces informations ont été récoltées, la vente définitive doit être formalisée, soit par un acte notarié, soit par un acte en la forme administrative. Ces deux actes emportent le transfert de

propriété et le paiement du prix. Sur ce point, les pratiques sont assez disparates. Certaines collectivités choisissent de solliciter un notaire, quel que soit le type d'acquisition ou de vente. Le recours au notaire peut également être obligatoire, lorsque le vendeur ou l'acheteur l'exige et que ce point représente l'une des conditions de l'opération.

Solliciter un notaire est conseillé, surtout si la collectivité se heurte à des difficultés dans la rédaction de l'acte ou au cours de la vente. Cela peut se produire par exemple lorsque la vente provient d'un héritage et que des problèmes surviennent avec les héritiers. Il revient au notaire de se charger de l'enregistrement, de la publicité foncière et de la publication au fichier immobilier.

Pour les ventes ou les achats « courants » ne présentant aucune difficulté particulière, les communes ou les EPCI ont la possibilité d'effectuer l'acte en la forme administrative. Dans ce cas, le maire ou le président fait office de notaire. De ce fait, un adjoint du maire ou un vice-président doit signer l'acte pour le compte de la commune. En effet, le maire (ou le président) ne peut pas « authentifier » l'acte tout en étant partie à la vente. Par conséquent, trois signataires sont recensés : le maire ou le président faisant office de notaire, la collectivité (adjoint ou vice-président) et l'autre partie à l'opération immobilière.

Contrôle du respect de l'avis de la DIE

La règle est la suivante : le montant d'une vente ou d'une acquisition d'un bien immobilier doit être déterminé en fonction de sa valeur foncière et de son intérêt public local.

S'agissant des acquisitions, il est envisageable de retenir un prix différent de la valeur fournie par la DIE. Cependant, le juge est susceptible de sanctionner un prix anormalement bas ou largement supérieur à l'évaluation de la DIE. Un écart significatif doit être justifié par un intérêt public local.

Il ne faut par exemple pas entrer en concurrence avec une initiative privée en ne respectant pas le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Pour l'achat d'un bien pouvant s'inscrire dans le champ concurrentiel, si l'offre s'établit à un niveau de prix excessif par rapport à l'évaluation de la DIE et fait ainsi obstacle à des entreprises acquéreuses, le juge peut sanctionner la collectivité. Ce cas de figure est très rare : les collectivités veillent en effet à limiter leurs dépenses. La motivation de l'achat par la collectivité doit être justifiée.

Les écarts de prix s'observent plus fréquemment pour les cessions immobilières. Il est tout à fait possible de vendre un bien à un prix inférieur au montant correspondant à l'évaluation opérée par la DIE. Si l'acquéreur est une personne physique qui poursuit des fins d'intérêts privés, l'opération doit être justifiée par des motifs d'intérêt général et des contreparties suffisantes. Ces conditions sont rappelées par ***l'arrêt de la Cour administrative de Marseille du 26 juin 2015 n°13MA03615***.

Dans ***un arrêt du Conseil d'État du 25 novembre 2009 n°310208***, les considérants du juge sont clairs : il est indiqué que les conditions sont remplies, s'agissant du motif d'intérêt général et des contreparties suffisantes, concernant la cession à prix minoré d'un ensemble immobilier relevant du domaine privé d'une commune à deux associations culturelles franco-turques. En effet, l'opération a pour objectif d'assurer une meilleure insertion d'habitants d'origine étrangère au sein de la commune et d'améliorer les conditions de circulation en centre-ville. Les contreparties suffisantes concernent l'affectation du terrain à l'édification de locaux destinés à permettre aux associations de mener à bien leurs projets. Il s'agit de favoriser l'intégration de la population d'origine turque dans la commune. Il aurait été possible de considérer que l'acte s'adressait spécifiquement à certaines personnes. Toutefois, le juge a considéré que l'acte était légal, car il existe un véritable intérêt général et des contreparties suffisantes.

L'arrêt du Conseil d'État du 14 octobre 2015 n° 375577 a généré de nombreux commentaires. Il s'agissait de la cession d'un élément du patrimoine d'une collectivité aux gens du voyage. Le juge a

considéré à nouveau que les deux critères (motif d'intérêt général et contreparties suffisantes) étaient respectés. L'argumentaire relatif au motif d'intérêt général était le suivant : « *Le relogement des gens du voyage dans des conditions décentes est un motif d'intérêt général* ». S'agissant des contreparties, il était indiqué que « *les avantages en matière d'hygiène et de sécurité publique, la possibilité d'économiser le coût d'aménagement d'une aire d'accueil pour les gens du voyage et les coûts d'entretien de terrains irrégulièrement occupés sont à prendre en compte au titre des contreparties justifiant la différence entre le prix de vente et la valeur de bien cédé* ». Dans cet exemple, il peut être constaté que le juge a déployé une vision assez large de la contrepartie suffisante.

À l'inverse, dans *l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 28 février 2017 n°15LY00510*, le juge n'a pas reconnu les arguments avancés par la collectivité. Il est indiqué notamment que « *la cession (...) à un prix correspondant au quart de l'estimation de France Domaine ne répond pas à un motif d'intérêt général et ne comporte pas de contreparties suffisantes pour la commune de Grenoble, dès lors que la seule qualité environnementale du projet architectural n'est pas suffisante pour justifier ce prix et que le projet n'a aucun impact sur les quartiers, mais seulement sur trois familles concernées* ». Aussi, le juge a considéré qu'il n'existait pas d'intérêt général ni de contreparties suffisantes. Il a indiqué qu'il n'était pas envisageable de vendre le bien dans ces conditions, d'autant que le prix de vente représentait seulement le quart de l'estimation de France Domaine.

Si l'écart entre le prix et l'évaluation de la DIE est très faible, le juge n'examinera même pas la motivation. En revanche, plus l'écart sera grand, plus la motivation devra être précise, s'agissant des motifs d'intérêts généraux et des contreparties suffisantes.

Si la vente s'opère à un prix inférieur à une entreprise, *le Code général des collectivités territoriales* recense cela comme une aide économique (*articles L1511-3 et suivants et R1511-4 et suivants du CGCT*). Toutefois, celle-ci est soumise à certaines conditions. La vente à une entreprise à un prix inférieur est plus encadrée que celle effectuée à des fins d'intérêt privé, pour laquelle il revient au juge de décider au cas par cas.

Suite à l'établissement de l'acte de vente, un dépôt devra être fait au bureau des hypothèques. N'hésitez pas à vous rapprocher de leurs services pour des informations plus précises : il est généralement recensé deux expéditions de l'acte de vente, un extrait cadastral...

COMMUNE DE CARNAC

Si aucun candidat ne respecte les critères déterminés pour la vente, est-il possible de vendre le bien à un prix inférieur à celui fourni par la DIE, pour un motif d'intérêt général ?

CHARLES VOGIN

Cela est envisageable et le cas s'est déjà présenté. À partir du moment où les critères ne sont pas discriminatoires et qu'ils ne sont pas liés, par exemple, à l'origine de la personne ou à sa religion, un rabais sur le prix est possible, si la commune ne parvient pas à vendre le bien. Aussi, les éléments que vous présentez sont légaux.

COMMUNE DE CARNAC

Est-il possible de vendre un bien à un prix nettement supérieur à l'évaluation de la DIE ?

CHARLES VOGIN,

Oui, cela est réalisable, mais il faut que cet écart soit justifié et cela s'avère indispensable lorsque le différentiel est important. Si le bien est estimé à 200 000 euros et que la collectivité dispose de plusieurs offres à 240 000 euros, elle pourra choisir l'une de ces offres. Cette situation traduit le fait que l'évaluation de la DIE n'était peut-être pas tout à fait juste. En revanche, il ne faudrait pas que la collectivité retienne l'offre la moins élevée (180 000 euros, par exemple) sans justifier ce choix, dans la mesure où elle dispose d'offres plus avantageuses. En effet, cela serait alors illégal.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE

Que faut-il penser des cessions à l'euro symbolique entre collectivités publiques ?

CHARLES VOGIN

Ces cessions sont autorisées. L'avis de la DIE s'applique de la même manière que pour une vente à un prix supérieur. Si cette cession à l'euro symbolique est justifiée par un motif d'intérêt général avec des contreparties suffisantes, elle est tout à fait envisageable. La vente à l'euro symbolique n'est donc pas illégale en tant que telle. Toutefois, il est clair que la valeur du bien est très éloignée de l'euro symbolique, hormis s'il s'agit d'un bout de voie ou d'un terrain non constructible. Dans ce dernier cas, si la valeur est de 150 euros par exemple, personne ne contestera cette vente à l'euro symbolique. En revanche, si un bien doté d'une valeur potentielle de 50 000 ou 100 000 euros est vendu à l'euro symbolique, il faut soigneusement motiver la délibération. Même si le fait de vendre à l'euro symbolique n'est pas illégal en soi, le juge y est très attentif.

Avez-vous une idée de la valeur du bien auquel vous faites référence, s'agissant de cette vente à l'euro symbolique ?

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE

La communauté de communes souhaite construire une crèche sur la commune et celle-ci fournit le terrain pour construire l'équipement public requis à l'euro symbolique.

CHARLES VOGIN

Je ne connais pas la valeur de ce terrain. Toutefois, la démarche me semble justifiable au regard des arguments avancés. En effet, il s'agit d'un équipement collectif dédié à un service public et servant l'intérêt général. L'élément le plus important porte sur le contenu de la délibération. Toutefois, je suis bien certain que vous avez déjà procédé à des ventes à l'euro symbolique sans que cela provoque de réaction ni de recours.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE

Oui, nous n'avons pas connu de recours, s'agissant des ventes à l'euro symbolique que nous avons pu mener, alors que nous ne les avons pas motivées.

CHARLES VOGIN

Je dresse volontairement un tableau noir des conséquences envisageables d'une vente à l'euro symbolique non motivée, afin de stimuler votre vigilance. Toutefois, beaucoup de ventes à l'euro symbolique ne font pas l'objet de recours.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE

Ces transactions à l'euro symbolique concernent de petites surfaces et elles sont liées à des régularisations avec des particuliers sur des portions de terrain et des chemins communaux, par exemple.

CHARLES VOGIN

Si la jurisprudence pose certains principes, tout s'opère au cas par cas. Aussi, il n'est pas possible de s'appuyer sur une jurisprudence spécifique. En effet, de nombreux paramètres spécifiques à une situation donnée peuvent intervenir. Il n'existe jamais deux cas similaires.

Avec le renforcement des compétences des intercommunalités, les ventes à l'euro symbolique de terrains ou de bâtiments se multiplient entre les collectivités.

Mise en vente d'un bien sur internet

Il n'existe aucun texte interdisant de mettre en vente un bien sur internet. La vente se réalise alors dans les conditions de droit commun énoncées ci-dessus (délibération, etc.). Certains sites sont spécialisés dans les enchères des collectivités (Agorastore, Webenchères.com, etc.) et l'éventail des éléments mis en vente est très large : biens meubles, maisons, bâtiments, etc.

Les mandats confiés aux agents immobiliers

Certaines collectivités souhaitent solliciter un agent immobilier et cela est envisageable dans le cadre d'un marché public. Toutefois, il faut alors être attentif, car en fonction du montant de la rémunération de l'agent immobilier, il pourra être nécessaire de respecter certaines conditions. En effet, la mise en concurrence et la publicité pour les marchés publics sont obligatoires à partir de 25 000 euros. Si les frais liés au recours à l'agent immobilier sont supérieurs à ce montant, il faudra donc procéder à une publicité et à une mise en concurrence (*RM AN n°35337 du 17/09/2013*).

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE

Lorsque la vente d'un bien est confiée à un agent immobilier, il est nécessaire d'avoir déterminé un prix au préalable.

CHARLES VOGIN

Il est effectivement important d'avoir fixé un prix avant de procéder à la vente. La délibération de principe s'opère dans cet objectif, mais le maire peut démarcher l'agent immobilier sans que cette délibération soit effectuée. Dans ce cas, le maire informe l'agent immobilier sur le bien immobilier et le niveau de prix de vente souhaité et les négociations peuvent alors s'engager. Quoi qu'il en soit, une délibération doit être menée pour l'acte de cession, mais il est souhaitable de bénéficier des deux délibérations, à savoir la délibération de principe et la délibération correspondant à l'acte de cession.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHONE AUX GORGES DE L'ARDECHE

La commune doit tenir ses engagements vis-à-vis de l'agent immobilier. Aussi, si ce dernier trouve un acquéreur au prix convenu dans le cadre de son mandat, il n'est pas possible de revenir sur ces conditions de vente, hormis si la commune accepte de lui verser des indemnités.

CHARLES VOGIN

Oui et c'est pour cette raison que je recommande de procéder une délibération de principe, même si, d'un point de vue légal, celle-ci n'est pas obligatoire. Si un acheteur se manifeste pour le prix de vente fixé avec l'agent immobilier, la vente est considérée comme parfaite. Par conséquent, il n'est pas possible de la remettre en cause, sauf à payer des indemnités à l'agent immobilier, d'où le rôle crucial de la délibération de principe.

COMMUNE DE CARNAC

Je souhaite savoir s'il revient au CCAS ou à la commune de délibérer sur la vente de la maison évoquée ci-dessus, détenue par le CCAS. Par ailleurs, sur quelle base s'opère cette délibération ? Il s'agirait pour le CCAS de délibérer sur les conditions de la vente et pour la commune de les reprendre dans le processus de mise en vente de la maison.

CHARLES VOGIN

Il s'agit de faire application de *l'article L2241-5 du CGCT* qui précise que la cession d'un bien immobilier par le CCAS n'est possible qu'après accord du conseil municipal.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATIONS ARLYSERE

Dans le cadre des délégations prévues au Code général des collectivités territoriales, le conseil municipal peut donner délégation. En effet, il peut aliéner jusqu'à 4 000 euros. Aussi, cela peut concerner des biens immobiliers.

CHARLES VOGIN

Le conseil municipal ne peut pas donner délégation sur des biens immobiliers. Le point que vous évoquez concerne uniquement les biens mobiliers et il s'agit d'un montant maximal de 4 600 euros.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATIONS ARLYSERE

Notre délégation est élargie aux biens immobiliers et nous n'avons jamais eu de remarques à ce sujet, sachant que nous représentons une communauté d'agglomération. Le président dispose d'une compétence sur les biens immobiliers qui s'élève à 4 000 euros, pour de petites cessions concernant des parcelles de terrain tout à fait minimes.

CHARLES VOGIN

Au regard de ces faibles montants, le risque de contentieux est minime. Toutefois, cette délégation ne devrait pas être envisageable, d'un point de vue légal. Aussi, je vous conseille de modifier cette procédure. En effet, s'agissant des biens immobiliers, la compétence relève de l'organe délibérant et un président d'EPCI ne peut donc pas céder un bien. Le **Code général des collectivités territoriales** stipule ce point sans ambiguïté.

La délégation qui peut être accordée à un président d'EPCI est une délégation a contrario. Selon **l'article L. 5211-37 du Code général des collectivités territoriales**, « toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un établissement public de coopération intercommunale donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. La délibération est prise au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État. » Cet article spécifique déroge à **l'article L. 5211-10 du Code général des collectivités territoriales** qui pose le cadre général. De plus, il est indiqué que la délibération doit prendre en compte l'avis de la DIE le cas échéant.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.