

ACQUISITIONS IMMOBILIERES

PROBLEME

Des acquisitions immobilières sont souvent nécessaires pour que les communes puissent mener à bonne fin les opérations qu'elles entreprennent dans un but d'intérêt général. Le terme "acquisition" s'entend d'un transfert de propriété à titre onéreux, à l'exclusion de toute mutation à titre gratuit.

TEXTES

- Article 1042 du Code général des impôts.
- Articles L.2122-21.7e, L.2241-1 à L.2241-7, L.1311-13 et L.1311-14, L.1311-9 à L.1311-12 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).
- Articles R.2241-1 à R.2241-7 du Code général des collectivités territoriales.
- Décret n° 86-455 du 14 mars 1986 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant les modalités de consultation du service des domaines.
- Articles L.1111-1, L.1111-4, L.1211-1, L.1212-1, L.1212-3 et L.1212-6, et articles R. 1211-9 et R. 1211-10 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).
- Arrêté ministériel du 17 décembre 2001 modifiant l'arrêté du 5 septembre 1986 relatif aux opérations immobilières poursuivies par les collectivités et organismes publics.

Comme en matière d'aliénation, la mise en œuvre d'une opération d'acquisition immobilière est décidée par le conseil municipal avant d'être réalisée par le maire. En revanche, le conseil municipal ne peut entériner après coup la décision d'acquisition prise par le maire non habilité par lui (C.E., 2 décembre 1994, Gauthier).

▮ LES DECISIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Aux termes de l'article L.2241-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des

dispositions des articles L.2411-1 à L.2411-19. La délibération porte sur le principe de l'opération et sur les conditions de réalisation.

Aux termes de l'article L.1212-1 du CGPPP, les communes ont qualité pour passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce. Elles peuvent également procéder à ces acquisitions par acte notarié.

La décision de principe

Dans un souci de bonne gestion, la décision portant sur le principe de l'acquisition peut intervenir, même si ce n'est pas une obligation légale, dès le début des opérations.

Fort de cette décision de principe, le maire peut engager, dans les meilleures conditions, des négociations, pourparlers et autres actes préparatoires à l'acquisition.

En tout état de cause, cette décision est indispensable, nonobstant le moment où elle est susceptible d'intervenir : toute acquisition d'immeuble ou de servitude immobilière est décidée par délibération du conseil municipal. Cette délibération peut en outre fixer les conditions générales de l'opération.

Les conditions de l'acquisition

Sur la base des éléments d'appréciation fournis par le maire, le conseil municipal détermine les conditions de l'acquisition.

Les principales conditions de l'acquisition qui doivent faire l'objet d'une délibération du conseil municipal sont notamment : le prix (compte tenu, le cas échéant, de l'avis du service des domaines), son mode de financement (emprunt, fonds propres, imputation de la dépense au budget communal), et la dispense de purge des hypothèques, le cas échéant.

D'autres conditions tiennent à la forme de l'acquisition : aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit ainsi à la commune de participer à l'adjudication d'un immeuble, dans ce cas le conseil municipal fixe (réuni à huis-clos) le prix maximum de l'enchère ; de même,

rien n'interdit à la commune d'acquérir un immeuble par voie d'échange (cas consacré désormais par l'article L.1111-4 du CGPPP).

Il faut noter qu'une procédure particulière fixe les conditions d'acquisition des biens en état d'abandon manifeste (cf. fiche n°1).

Comme les autres délibérations, celle qui décide l'acquisition d'un bien immobilier ou d'une servitude immobilière doit faire l'objet d'une transmission au contrôle de légalité, condition de son caractère exécutoire au sens de l'article L.2131-1 du Code général des collectivités territoriales. Le maire est alors chargé de l'exécution de cette délibération.

▮ LA REALISATION DE L'ACQUISITION PAR LE MAIRE

Conformément à l'article L.2122-21.7e du Code général des collectivités territoriales, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier, de passer les actes d'échange, d'acquisition, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales. Selon l'article R.2241-1, les actes de vente sont donc passés par le maire au nom de la commune. Néanmoins, les conditions générales de réalisation d'un acte d'acquisition comprennent des mesures préparatoires et des mesures d'exécution stricto sensu.

Les mesures préparatoires

D'une façon générale, en tant que responsable de l'administration de la commune, le maire est chargé de préparer les décisions du conseil municipal. En matière d'acquisition immobilière, on peut distinguer les mesures courantes et les mesures obligatoires.

- Les mesures courantes sont les dispositions administratives que le maire doit prendre préalablement à toute délibération du conseil municipal (étude, instruction, négociation, rédaction d'un rapport, etc...). S'agissant d'acquisitions immobilières, le maire doit procéder à différentes consultations ayant pour but de déterminer avec justesse la valeur des biens à acquérir ; le concours d'un expert peut être sollicité, mais n'est pas obligatoire, contrairement à l'avis des domaines.

- Les mesures obligatoires sont prescrites par le décret n° 86-455 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant les modalités de consultation du service des domaines. La légalité de l'article 6 de ce décret a été remise en cause par le Conseil d'Etat qui avait estimé que la modification par ce décret de la loi du 1er décembre 1942 soumettant les collectivités locales à l'obligation de consulter le service des domaines relevait de la compétence du pouvoir législatif et non du pouvoir réglementaire (CE, 24 février 1992, Ministre du Budget et Ministre de l'Intérieur c/ Darmuzey). La loi du 11 décembre 2001 dite loi "MURCEF" a, par son article 23, confirmé une telle obligation avant toute entente amiable. Les acquisitions à l'amiable d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en pleine propriété d'immeubles ou parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à 75 000 euros (arrêté du 17 décembre 2001) ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur à cette somme, doivent faire l'objet de l'avis du service des domaines avant toute entente amiable. Suite à l'adoption du code général de la propriété des personnes publiques, ces dispositions se trouvent insérées aux articles L.1311-9 à L.1311-12 du Code général des collectivités territoriales.

Le service de France Domaine est placé sous l'autorité du Directeur départemental des finances publiques auquel il convient donc d'adresser toute demande. La réglementation n'interdit pas de solliciter cet avis pour les opérations d'un montant inférieur à 75 000 euros.

- L'avis du service de France Domaine porte sur les conditions financières de l'opération. Il doit être formulé dans le délai d'un mois à compter de la date de la réception d'une demande d'avis en état. En cas de non-respect du délai d'un mois ou du calendrier fixé, il peut être procédé à l'acquisition.

- Lorsque la commune envisage de passer l'acte d'acquisition en retenant un montant supérieur à l'évaluation domaniale, elle doit au préalable prendre une délibération motivée.

Les mesures d'exécution

Disposant de la délibération du conseil municipal et éventuellement de l'avis des domaines, le maire peut donc procéder à la passation de l'acte et au paiement du prix.

- La passation de la vente peut éventuellement être précédée d'une promesse de vente que le maire demande au propriétaire. La vente peut être passée devant notaire (article L.2241-3 du Code général des collectivités territoriales), si le vendeur l'exige, si un parent du maire est le vendeur, ou si un problème de droit particulièrement complexe est posé (biens indivis ou appartenant à des personnes frappées d'incapacité par exemple). Dans ce cadre, le notaire rédacteur de l'acte procède s'il y a lieu, sous sa responsabilité, à la purge de tous privilèges et hypothèques. Les fonds qui lui sont remis sont alors considérés comme reçus en raison de ses fonctions et les comptables publics sont déchargés de toute responsabilité par la remise des fonds au notaire rédacteur de l'acte.

Par ailleurs, les articles L.1311-13 et L.1311-14 du Code général des collectivités territoriales permettent au maire de recevoir et d'authentifier l'acte en la forme administrative, compétence qu'il ne peut pas déléguer. Dans ce cas, la collectivité est représentée, lors de la signature de l'acte, par un adjoint ou un vice-président dans l'ordre de leur nomination.

Pour les acquisitions immobilières passées en la forme administrative par les communes et leurs établissements publics, il peut être payé au vendeur, dès l'expiration des délais ouverts pour prendre les inscriptions ayant un effet rétroactif, un acompte dans la limite maximum des trois quarts de la différence entre le prix stipulé et celui des charges et accessoires. Cet acompte est payé après autorisation de l'autorité habilitée à recevoir l'acte administratif (CGCT, art. R.2241-6).

Selon le nouvel article R.2241-7 du Code général des collectivités territoriales, le prix des acquisitions immobilières faites à l'amiable suivant les règles du droit civil ou après exercice du droit de préemption pour le compte des communes et de leurs établissements publics peut être payé au vendeur, après publication de l'acte au fichier immobilier, sans l'accomplissement des formalités de purge des privilèges et hypothèques inscrits lorsqu'il n'excède pas un montant fixé par arrêté du ministre chargé du domaine et du ministre de l'intérieur (non publié).

Lorsque le prix des acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce réalisées selon les règles du droit commun par les communes et leurs établissements publics donne lieu à remploi en immeuble, les comptables publics remettent les fonds au notaire rédacteur de l'acte portant mutation de l'immeuble acquis en remploi. La remise des fonds a lieu sur la demande du vendeur et sur production d'une attestation du notaire certifiant l'accomplissement de la mission de remploi qui lui a été confiée. Cette attestation comporte obligatoirement l'identité des parties, ainsi que la désignation de l'immeuble conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 5 du 1 de l'article 6 et de l'article 7 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, et mentionne le prix d'acquisition (CGCT, art. R.2241-4).

Lorsque le prix d'une des acquisitions mentionnées au paragraphe précédent donne lieu à remploi en valeurs mobilières, les comptables publics remettent les fonds au prestataire de service d'investissement désigné par le vendeur, par contrat ou par autorité de justice, pour procéder à l'achat et requérir l'immatriculation des titres acquis en remploi. La remise des fonds a lieu sur production d'une attestation du prestataire de service d'investissement certifiant l'accomplissement de la mission de remploi qui lui a été confiée (CGCT, art. R.2241-5).

Enfin, et sous réserve de l'article 257 I du code général des impôts (TVA), les acquisitions immobilières faites à l'amiable et à titre onéreux par les communes ou syndicats de communes, ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor (article 1042-I du C.G.I.).

□ NOTA

L'article L. 141-3 du code de la voirie routière relatif au classement, au déclassement des voies communales, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies, prévoit dans son troisième alinéa l'organisation, dans certaines hypothèses, d'une enquête publique conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les dispositions des articles R. 141-4 et suivants du code de la voirie routière, anciennement applicables aux procédures visées à l'article L. 141-3 précité, prévoient une enquête similaire à une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique notamment dans la composition du dossier, et,

lorsque le projet est relatif à la délimitation ou à l'alignement des voies communales, un dossier plus complet comprenant les pièces nécessaires à une enquête parcellaire. En effet, les procédures d'alignement sont généralement utilisées pour procéder à des acquisitions foncières. À l'occasion de la réforme des enquêtes publiques opérée par la loi du 12 juillet 2010, le législateur n'a pas entendu remettre en cause fondamentalement les modalités de déroulement des procédures prévues dans des législations diverses mais seulement de les unifier dans la mesure où elles présentent de nombreux traits communs. Par conséquent, conformément aux dispositions du code de l'expropriation relatives à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, l'enquête publique prévue à l'article L. 141-3 du code de la voirie routière doit être désormais suivie et être complétée, en cas d'acquisitions foncières, d'une enquête parcellaire (RM, JO Sénat du 14 février 2013, n°02758, p.525).

La commune dispose aussi de modes d'acquisition forcée des biens qui sont nécessaires à l'exercice de ses missions d'intérêt général, tels que l'expropriation ou le droit de préemption.

Enfin, si l'acquisition d'un bien immobilier ne constitue naturellement pas un marché public soumis au droit de la commande publique, la circulaire du 14 février 2012 attire l'attention des acheteurs publics sur le fait que les contrats passés avec des tiers mandataires, tels que des agences immobilières, sont considérés comme des marchés publics de services.