

ALIENATIONS IMMOBILIERES

PROBLEME

La gestion des biens communaux, lorsqu'elle est mise au service du développement de la commune, peut comporter des actes de cessions de certaines parties du domaine communal.

TEXTES

- Articles L.1311-1, L.1311-13, L.1311-14 et L.2241-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.
- Article L. 1511-3 du CGCT
- Articles R. 1511-4 et s. du CGCT

Aux termes de l'article L.2211-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 du code, qui ne relèvent pas de leur domaine public . Les biens du domaine public étant ceux qui appartiennent à la personne publique et 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. Font ainsi notamment partie du domaine privé, les réserves foncières et les biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public, les chemins ruraux et les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier.

Si les collectivités locales ont la capacité d'intervenir dans des opérations de vente, elles ne peuvent procéder qu'à des aliénations portant sur leur domaine privé ; les biens de leur domaine public ne pouvant être vendus qu'après déclassement. Le premier alinéa de l'article L.1311-1 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que "les biens du

domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables”.

Toutefois, le second alinéa de cet article prévoit que les propriétés qui relèvent de ce domaine peuvent être cédées dans les conditions fixées à l’article L.3112-1 du CGPPP. Ainsi, les biens des personnes publiques, 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.

L'aliénation de biens immobiliers appartenant au domaine privé communal requiert l'intervention préalable du conseil municipal avant que le maire ne réalise la vente.

▣ L'INTERVENTION DU CONSEIL MUNICIPAL : UN PREALABLE NECESSAIRE

Aux termes de l'article L.2121-29 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Au-delà de cette clause générale de compétence, l'article L.2241-1 du code général des collectivités territoriales précise que le conseil délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune.

Le Conseil d'Etat a rappelé que le maire n'est pas compétent pour décider seul du refus de céder à une société un terrain du domaine privé de la commune ; la circonstance que le conseil municipal ait ultérieurement autorisé le maire à opposer un refus à cette société n'a pu avoir pour effet de régulariser sa décision (C.E., 10 mars 1995, commune de Digne).

• Les conditions de forme : l'adjudication ou la vente de gré à gré

La nécessité d'une décision préalable justifie, en premier lieu, la délibération du conseil municipal. Cette décision préalable sans laquelle aucune opération ne peut être commencée, permet au conseil municipal de définir les conditions générales de la vente du bien immobilier communal. Désormais, il a le choix entre l'adjudication et la vente de gré à gré.

• **L'adjudication n'est plus obligatoire**

Le code des communes a comporté jusqu'à l'adoption de la loi du 2 mars 1982 un article L.311-8 qui disposait que les immeubles ou droits immobiliers appartenant aux communes et à leurs établissements publics devaient être vendus par adjudication avec publicité et concurrence. L'article 21-I de la loi du 2 mars 1982 a abrogé cet article et, en conséquence, supprimé l'obligation de l'adjudication.

Néanmoins, les collectivités locales ont toujours la faculté d'utiliser cette procédure qui est décrite aux articles L.2241-6 et L.2241-7 du code général des collectivités territoriales.

L'article L.2241-6 règle les conditions d'adjudication publique en matière de biens communaux en indiquant 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. L'article L.2241-7 règle les conditions d'adjudication publique en matière de biens des centres communaux d'action sociale (CCAS).

• **La vente de gré à gré**

La liberté accordée au conseil municipal de décider des aliénations de biens immobiliers communaux de gré à gré ne dispense pas l'assemblée délibérante, après avoir décidé la vente, de fixer un prix de base ou prix de retrait ainsi que les conditions de vente sous la forme d'un cahier des charges comme en matière d'adjudication.

Le cahier contiendra, notamment, les indications relatives à l'origine de propriété du bien en vente, les caractéristiques de ce dernier, l'énonciation du prix et les conditions particulières de la vente.

• Les conditions de fond : l'interdiction des libéralités

Lorsqu'elle aliène un bien de son domaine privé, la collectivité n'est pas tenue de vendre ce bien au plus offrant à la condition qu'un motif d'intérêt général justifie le choix de l'acheteur (C.E., 12 juin 1987, commune de Cestas).

En outre, rien ne semble s'opposer, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, à ce qu'une commune réserve la vente de ses biens aux seuls habitants de la commune ; par exemple dans l'hypothèse où elle souhaiterait réserver la vente de parcelles agricoles de son domaine privé aux exploitants agricoles de la commune (RM., JO. AN., 24 sept. 1990, p.4455).

Le principe est donc l'interdiction des libéralités, cependant il est possible pour une commune d'accorder des prix préférentiels assortis de contreparties suffisantes et moyennant la poursuite d'un but d'intérêt général.

Ainsi, la jurisprudence administrative a reconnu que la "cession amiable et à titre gratuit des biens immobiliers du domaine privé communal ne saurait en principe être interdite à condition qu'elle ne constitue pas une simple libéralité sans compensation pour la commune ou l'intérêt général dont elle a la charge" (TA. Lyon, 22 novembre 1989, Tête : concernant une cession de terrain à un OPAC dans le but de construire des logements sociaux, ce qui constitue une opération participant à une mission d'intérêt général).

Au regard des principes constitutionnels applicables au droit de propriété et à la protection qui lui est due, le juge administratif a pu considérer que la cession par une commune d'un bien faisant partie de son patrimoine privé pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardé comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes, ces contreparties pouvant se traduire notamment par l'engagement de créer des emplois ou à défaut par l'obligation pour l'acheteur de rembourser à la commune le prix du terrain évalué par le service des domaines (C.E., 3 novembre 1997, commune de Fougerolles ; CE, 25 novembre 2009, req. n°310208). Les contreparties peuvent être liées à la

réalisation d'un équipement d'intérêt général et à la création de ressources fiscales (CE, 18 mai 1998, Commune de Castelsarrazin).

La jurisprudence « Commune de Fougerolles », concernant la cession de terrain au franc symbolique, ne peut plus être invoquée dans le domaine particulier d'aide à l'immobilier d'entreprise depuis la loi du 13 août 2004, en ce qu'elle unifie les rabais pouvant être consentis sur la location, la vente, la location-vente de terrains et de bâtiments appartenant aux collectivités territoriales. Si des rabais peuvent être accordés sur la cession de propriétés publiques à des entreprises, ils doivent désormais être consentis dans les conditions fixées à l'article L. 1511-3 du CGCT et conformément aux articles R.1511-4 et s. du CGCT.

Récemment, le Conseil d'Etat a ainsi considéré qu'une « *vente consentie à un prix très inférieur à l'estimation des domaines* », qui « *correspondait à la valeur vénale de l'immeuble, avait été illégalement consentie* ». Cette cession n'étant assortie d'aucune contrepartie. (CE, 25 septembre 2009, Commune de Courtenay, req. n° 298918).

Cependant, les deux conditions formulées par la jurisprudence « Commune de Fougerolles » pour qu'une cession de biens appartenant à une commune soit légale, à savoir qu'elle soit justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes, ont été reprises et appliquées dans le domaine social concernant la cession d'un ensemble immobilier relevant du domaine privé d'une commune à deux associations culturelles franco-turques (CE, 25 novembre 2009, Commune de Mer, req n° 310208).

La valeur vénale des terrains ou bâtiments utilisée comme référence sera fixée par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques ou par un expert.

Dans les cas où son avis est requis en application des articles [L. 2241-1](#), et [L. 5211-37](#) du CGCT, la valeur vénale de référence est fixée par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques. Dans les autres cas, la collectivité territoriale ou le groupement intéressé peut soit demander l'intervention du directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques, soit recourir à un expert choisi parmi les personnes présentant toutes les garanties d'indépendance, jouissant d'une parfaite honorabilité et possédant la compétence nécessaire en matière d'évaluation de terrains ou de bâtiments en

raison de leur formation ou de l'expérience acquise dans l'exercice de leur profession ainsi qu'une connaissance du marché local.

Cette valeur vénale est déterminée, préalablement aux négociations précédant la vente, sur la base d'indicateurs du marché et de critères d'évaluation communément acceptés. Lorsque les terrains ou les bâtiments sont acquis et revendus en l'état, la valeur vénale de référence ne peut être fixée, dans le délai de trois ans à compter de leur acquisition, à un montant inférieur à celui du prix payé par la collectivité publique ou le groupement pour leur acquisition, sauf dans le cas où une baisse générale de la valeur des biens immobiliers comparables est expressément constatée sur le marché considéré par le service des domaines ou l'expert.

Par ailleurs, outre le cadre de l'interventionnisme économique, le Conseil d'État a considéré comme légale la vente au franc symbolique d'une parcelle de 4 m² relevant du domaine privé communal, puisque non affectée à la circulation générale du public, au propriétaire d'un immeuble limitrophe (CE, 11 juillet 1991, Commune Saint-Crépin n° 73948:).

De même, le juge administratif avait admis la légalité d'une vente de terrains dans un lotissement communal à prix préférentiel, consentie aux jeunes ménages ayant l'intention d'y établir leur résidence principale, dans un but d'intérêt général de « revitalisation de la commune par une augmentation et un rajeunissement de la population sédentaire » (TA Nantes, 28 avril 1998, Préfet Vendée, confirmée par CAA Nantes, 30 juin 2000, Préfet Vendée, n° 98NT01299).

Depuis lors, il a pu être jugé que la seule circonstance qu'une commune souhaite accueillir de nouveaux résidents permanents pour lutter contre le déclin démographique n'est pas de nature à établir l'existence d'un motif d'intérêt général suffisant pour justifier une réduction de prix (CAA Douai, 10 décembre 2009, n° 09DA00250, Jean-Claude F. et a. c/ Commune Touquet-Paris-Plage).

Dans une seconde espèce de l'arrêt Préfet Vendée précité, la CAA de Nantes avait admis la légalité de la cession à un couple (déjà propriétaire de parcelles sur le territoire de la commune) de lots d'un lotissement communal, pour un prix cinq fois inférieur à l'estimation du service des Domaines, en vue de réaliser un habitat locatif.

Enfin, la collectivité peut également envisager, notamment pour s'assurer que les biens cédés continueront à faire l'objet d'une exploitation conforme à la destination envisagée lors de la vente et qui a pu justifier l'octroi de certains avantages, de conclure un pacte de préférence avec l'acquéreur du bien (Cass. 3^{ème} Civ., 23 septembre 2009, Jaureguiberry, req. n °08-18.187).

A titre d'exemple, il est possible d'insérer dans l'acte une clause aux termes de laquelle l'acquéreur s'engage à proposer le rachat du bien à la commune avant toute revente à un tiers.

En tout état de cause, s'il appartient au conseil municipal de décider le principe de la vente et ses conditions de forme et de fond, c'est au maire que revient la compétence de réaliser la vente.

• **Le respect des principes de transparence et de mise en concurrence**

Au terme de la jurisprudence « Association Paris Jean Bouin », le principe est celui de l'absence de procédure de publicité et de mise en concurrence concernant la mise à disposition de biens relevant du domaine public communal (CE Section du Contentieux, 3 décembre 2010, Association Paris Jean Bouin req. n° 338272). De même, il a été précisé qu'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 (CAA Douai, 25 octobre 2012 req. N° 11DA01951, Inédit au recueil Lebon). Toutefois, le principe connaît des divergences pour certaines activités économiques.

En effet, la jurisprudence administrative, qui se fonde sur le principe de liberté du commerce et de l'industrie posé par le Traité instituant la Communauté Européennes impose de respecter une transparence minimale s'agissant de la cession ou de la mise à disposition de terrains siègent d'activités de production, de distribution ou de services (CE, 26 mars 1999, Société EDA, Rec. p. 107).

Un Tribunal administratif a pu juger que « *tout acte par lequel un pouvoir adjudicateur confie la réalisation d'une prestation économique à un tiers doit être examiné à la lumière des principes de publicité et de mise en concurrence, dès lors que ce tiers peut être regardé comme étant un opérateur économique engagé sur le marché* » (TA Paris, 30 mai 2007,

Préfet de Paris, req. n° 0516131, **BJCP**, n° 55 : à propos d'un *bail emphytéotique* entre la Ville de Paris et l'OPAC de Paris ; confirmé dans son principe par CAA Paris, 30 juin 2009, Ville de Paris, req. n°07PA02380 mais infirmé dans le cas d'espèce dans la mesure où, à supposer même que l'OPAC de Paris puisse être regardé comme un opérateur économique, il résulte de l'instruction que le bail en cause doit être qualifié de contrat de quasi-régie exclu du champ d'application des règles de publicité et de concurrence. En somme, la CAA de Paris vient ici confirmer la jurisprudence « Tête » en ce sens qu'il était question d'une cession de terrain à l'OPAC du Rhône).

Cette solution a été confirmée par la CAA de Marseille selon laquelle « *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 de la commande publique* » (CAA Marseille 25 février 2010, Commune de Rognes, req. n°07MA03620)

Il en ressort qu'à ce jour, et bien qu'aucune procédure particulière ne soit instaurée s'agissant de la cession ou de la gestion du domaine privé des personnes publiques, les principes de transparence et de libre concurrence doivent tout de même être respectés lorsque la cession porte sur un bien dont l'exploitation revêt un caractère économique.

Il conviendrait donc, en cas d'aliénation de terrains d'assiette d'activités économiques, que la collectivité effectue une publicité minimale préalable, indiquant son intention de procéder à cette vente.

□ L'INTERVENTION DU MAIRE : LA REALISATION DE LA VENTE

L'aliénation est en effet réalisée par le représentant légal de la commune conformément à la délibération de l'assemblée communale. Elle est réputée parfaite, au sens de l'article 1583 du code civil, dès que l'acheteur, et la commune ont convenu de la chose et du prix quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé.

En matière de droits immobiliers, le maire ne peut recevoir une délégation de compétence comme en matière de biens mobiliers de faible valeur (inférieure ou égale à 4 600 euros) conformément à l'article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales. Il lui appartient cependant de préparer la décision du conseil municipal avant de l'exécuter.

- **La préparation de la délibération d'aliénation : les consultations du service des domaines**

En matière d'aliénation de biens communaux, il appartient au maire de préparer les décisions du conseil municipal en l'informant préalablement de la valeur du bien éventuellement sur la base de l'évaluation des services fiscaux. En effet, le maire a toujours la faculté de consulter le service de France Domaine dans le cadre de l'instruction du dossier qu'il va présenter au conseil municipal. L'article L.2241-1, dernier alinéa, prévoit que toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et des caractéristiques essentielles et que le conseil municipal délibère ou non sur l'avis du service des domaines.

Il est à noter que les communes de 2 000 habitants et moins ne sont pas concernées par cette obligation.

- **L'exécution de la délibération : la signature de l'acte de vente**

Lorsque l'aliénation s'effectue par voie d'adjudication, le procès-verbal est un acte authentique. Il n'y a donc pas lieu de passer un acte supplémentaire pour constater l'existence de la vente. L'adjudication a lieu par enchères ou sous forme notariée.

Si l'aliénation a lieu à l'amiable, l'acte le constatant peut être dressé en la forme administrative conformément aux articles L.1311-13 et L.1311-14 du code général des collectivités territoriales ou bien par un notaire dans les conditions de droit commun.

Dans les deux cas, le représentant légal de la collectivité ou le notaire doivent faire enregistrer l'acte de vente ou le procès-verbal d'adjudication.

□ NOTA

Selon l'article L.2241-1 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales, le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2000 habitants par celle-ci ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune.

Aux termes des articles L.621-22 et R.621-52 du Code du patrimoine, les immeubles classés au titre des monuments historiques qui appartiennent à une collectivité territoriale ou à un de ses établissements publics, ne peuvent être aliénés qu'après que le Préfet de région ait été appelé à présenter ses observations. Il dispose d'un délai de deux mois après la notification. Celui-ci pourra, dans le délai de cinq ans, faire prononcer la nullité de l'aliénation consentie sans l'accomplissement de cette formalité.