



La vente des biens communaux

La présente note a pour but de présenter les différentes modalités relatives à la vente de biens communaux.

Ces modalités diffèrent selon que les biens appartiennent au domaine public ou au domaine privé de la commune.

I/ En ce qui concerne la vente des biens du domaine public communal

Il convient de souligner qu'en vertu de l'article L.3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) les biens du domaine public sont imprescriptibles et inaliénables, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être vendus.

Toute vente d'un bien appartenant au domaine public d'une commune suppose de le faire intégrer préalablement dans le domaine privé, ce qui nécessite le respect d'une procédure précise.

Il convient donc de savoir si le bien fait partie du domaine public (A), avant toute mise en œuvre d'une sortie du domaine public (B).

A : La composition du domaine public

En vertu des articles L.2111-1 et L.2111-2 du CGPPP, font partie du domaine public les biens d'une personne publique qui sont :

- Affectés à l'usage direct du public (il en est par exemple ainsi des voies et trottoirs ouverts à la circulation).
- Affectés à un service public et faisant l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution de cette mission (tel est le cas, par exemple, d'une mairie, d'une salle des fêtes, d'un stade municipal).
- Accessoires à un bien du domaine public. Les logements de fonctions sont en général considérés comme étant des biens accessoires au domaine public (CE, 11 mars 1987, n°73938).

Dès lors qu'il appartient à la commune et correspond à l'un des cas ci-dessus exposés, le bien relève du domaine public sans qu'aucun acte exprès ne soit nécessaire.

Il est donc indispensable d'étudier la qualification du bien avant d'en envisager la vente sachant qu'en vertu de l'article L.2211-1 du CGPPP, tout bien appartenant à une personne publique et ne faisant pas partie de son domaine public fait partie de son domaine privé, d'où la nécessité de vérifier la nature juridique du bien avant toute opération.

B : La procédure de sortie des biens du domaine public

Concernant la procédure de sortie d'un bien du domaine public, deux conditions cumulatives doivent être réunies (article L2141-1 CGPPP) :

1. **La désaffectation :**

Il y a désaffectation quand le bien n'est plus affectée à l'usage direct du public ou ne sert plus à un service public.

Il peut par exemple s'agir de la fermeture d'un gymnase, alors même qu'il était encore utilisé par le public avant cela suffisait à entraîner la désaffectation (CAA Douai, 25 juin 2015, n°14DA00398) ; ou encore d'une situation de fait telle qu'une voie publique qui n'est plus empruntée par les usagers.

Généralement, la désaffectation nécessite de procéder au retrait des aménagements affectant le domaine (ex : retrait des équipements composant le domaine public)

Dans tous les cas, le juge administratif se fonde sur une analyse objective, factuelle, pour juger de la réalité de la désaffectation.

2. **Le déclassement :**

Une délibération du conseil municipal est nécessaire afin de constater la désaffectation du bien et de prononcer son déclassement, c'est-à-dire la sortie du domaine public. Si l'entrée dans le domaine public est automatique, la sortie nécessite un acte exprès. Ainsi, un garage municipal, désaffecté depuis plusieurs années, fait toujours partie du domaine public tant qu'aucun acte de déclassement n'a été adopté (CAA Lyon, 16 février 2016, n° 15LY00348).

Ainsi, si le bien proposé à la vente a fait partie du domaine public, il est nécessaire de vérifier qu'un **acte exprès de déclassement** est intervenu à la suite d'une désaffectation.

L'acte de déclassement doit mentionner la désaffectation.

En cas de doute, ou de disparition de l'acte de déclassement, il est nécessaire d'en adopter un nouveau afin de sécuriser la vente.

Focus sur la promesse de vente

Depuis 2017, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit, en son article L.3112-4, un mécanisme spécifique aux promesses de vente sur un bien appartenant toujours au domaine public.

Pour qu'une telle promesse de vente soit possible, il trois conditions doivent être réunies :

— La désaffectation doit avoir été décidée.

— Les nécessités du service ou l'usage direct du public justifient que la désaffectation ne produise ses effets qu'après un délai fixé. Ce n'est qu'à l'expiration de ce délai que l'acte de déclassement pourra intervenir.

— Enfin, la promesse de vente doit contenir, sous peine de nullité, une clause suspensive permettant d'annuler la vente en cas de « *motif tiré de la continuité des services publics ou de la protection des libertés auxquels le domaine en cause est affecté qui imposerait le maintien du bien dans le domaine public.* »

Même si cela n'est pas prévu par l'article, la promesse de vente peut contenir une clause par laquelle la commune s'engage à déclasser le bien une fois la désaffectation effective.

Ainsi, une telle promesse permet de préparer une vente alors même que le bien fait toujours partie du domaine public de la collectivité.

En cas d'annulation de la vente, l'acheteur ne peut être indemnisé que des dépenses qu'il a déjà engagées et qui ont profité à la personne publique propriétaire.

II/ En ce qui concerne la vente des biens du domaine privé

Les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent, a contrario, de son domaine privé, auquel s'ajoutent, selon la loi, quatre catégories de biens :

- Les réserves foncières.
- Les biens immobiliers à usage de bureau ne formant pas un tout indivisible avec ceux du domaine public.
- Les forêts et bois soumis au régime forestier.
- Les chemins ruraux.

A : En ce qui concerne la détermination du prix

Dès lors qu'un bien fait partie du domaine privé, il peut être vendu à certaines conditions, notamment concernant la fixation du prix.

En principe, une collectivité ne peut pas vendre son bien à un prix inférieur à celui du marché (1), mais une exception permet de déroger à cette obligation (2).

1) Le principe : la vente selon le prix du marché

Les personnes publiques ne peuvent consentir des libéralités, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent octroyer un avantage sans contrepartie, ce qui est applicable à la vente de bien du domaine privé.

Dès lors, il n'est pas possible pour une personne privée de vendre un bien à un prix inférieur à sa valeur, interdiction confirmée par le Conseil constitutionnel :

Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; (Cons. const, 26 juin 1986, n°86-207)

Une commune doit donc céder son bien au prix du marché.

Focus sur l'avis de la Direction Immobilière de l'Etat (DIE)

Selon l'article L.2241-1 du code général des collectivités territoriales, toute vente d'un bien immobilier par une commune de plus de 2000 habitants nécessite l'avis préalable de la DIE, qui se prononcera notamment sur la valeur du bien.

Cet avis n'est pas obligatoire pour les communes de moins de 2000 habitants ou pour la vente de biens mobiliers, mais cela ne soustrait pas la personne publique à l'obligation de fixer un prix cohérent.

Toutefois, les communes de moins de 2000 habitants peuvent saisir la DIE à titre facultatif si deux conditions cumulatives sont réunies :

- La cession doit porter sur un immeuble à usage professionnel ou sur un immeuble non-bâti.
- La commune ne doit pas saisir le service des domaines plus de deux fois par an.

Un formulaire (« dossier saisine domaine ») et une notice explicative sont disponibles sur le site www.collectivités-locales.gouv afin de formuler une demande au service des domaines.

Lorsque la commune ne souhaite pas saisir le service des domaines, le prix doit être fixé selon l'état du marché, ce qui peut nécessiter l'assistance d'un expert en immobilier, même si cela n'est pas obligatoire.

2) L'exception : la vente à un prix inférieur

Dans son arrêt de principe « *Commune de Fougerolles* » (CE, 3 nov. 1997, n°169473), le Conseil d'État a estimé qu'une collectivité pouvait vendre un bien à un prix inférieur à sa valeur à deux conditions cumulatives :

- L'existence d'un motif d'intérêt général.
- La nécessité de contreparties suffisantes.

Un arrêt de 2015, *Commune de Chatillon-sur-Seine*, précise les éléments retenus par le juge lorsqu'il recherche la présence de ces critères.

3. Considérant que, pour déterminer si la décision par laquelle une collectivité publique cède à une personne privée un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur est, pour ce motif, entachée d'illégalité, il incombe au juge de vérifier si elle est justifiée par des **motifs d'intérêt général** ; que, si tel est le cas, il lui appartient ensuite d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, **en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité ; qu'il doit, enfin, par une appréciation souveraine, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé** ; (CE, 14 oct. 2015, n°375577).

En d'autres termes, le juge administratif recherche d'abord si la vente à un prix inférieur contient un motif d'intérêt général avant de vérifier que la remise accordée est proportionnée aux contreparties obtenues par la personne publique vendeuse.

Ainsi, par exemple :

- La vente d'un terrain à un franc symbolique à une entreprise a été autorisée, dès lors que l'acheteur était dans l'obligation de créer 5 emplois sous peine de devoir rembourser à la commune la juste valeur du terrain.
- La vente d'un ensemble immobilier à un prix inférieur à sa valeur à deux associations culturelles est considérée comme légale, dès lors qu'elle répond à un motif d'intérêt général tenant à l'insertion de personnes étrangères, et qu'elle contient plusieurs contreparties dont l'organisation de projets sur le sol communal.
- Au contraire, la vente à un prix inférieur à la valeur réelle du bien peut être annulée par le juge si la délibération autorisant la cession et les documents transmis au conseil municipal ne permettent pas de mettre au jour un motif d'intérêt général.

En conclusion, pour vendre un bien à un prix inférieur, la commune doit s'assurer qu'il existe un motif d'intérêt général mais également que les contreparties sont proportionnées à la remise.

Attention : La vente d'un bien immobilier à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur peut relever du régime des aides d'état, ce qui nécessite d'analyser sa validité par rapport aux législations nationales et européennes (art. L.1511-3 CGCT).

Focus sur la vente de parcelle pour des motifs sociaux

Il a déjà été jugé qu'il était possible de vendre des parcelles de lotissement à un prix inférieur dès lors que l'objectif était de favoriser l'installation de jeunes ménages sur la commune

En effet, le juge relève que cette vente répond à un motif d'intérêt général relatif à l'insertion sociale et dispose de contreparties suffisantes en ce que les nouveaux ménages viendraient revitaliser la commune et permettrait de lutter contre l'exode rural

Ainsi, la cour estime qu'en l'espèce, le principe d'interdiction des libéralités n'est pas bafoué, et ne contrevient pas au principe d'égalité de traitement des citoyens (CAA Nantes, 30/06/2000, Préfet de la Vendée)).

NB : Ceci doit constituer un choix motivé et effectué en amont par le conseil municipal et ne peut en aucun cas consister en une marge de négociation du prix de vente.

B : En ce qui concerne la procédure de vente

L'aliénation d'un bien du domaine privé obéit à une procédure en deux temps, faisant intervenir le conseil municipal de la commune (1) et le maire (2)

1) La délibération du conseil municipal

Afin de procéder à une vente d'un bien du domaine privé, une délibération du conseil municipal est nécessaire.

L'article L.2241-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que : « *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.* »

Une vente qui serait décidée seulement par le maire serait illégale, et ce même en cas de délibération postérieure du conseil municipal.

Le conseil municipal ne peut pas déléguer la mission de préparation des ventes au maire, car elle ne fait pas partie des compétences listées à l'article L.2122-22 du CGCT, à l'exception de la vente de biens mobiliers d'une valeur inférieure à 4600 euros.

La délibération fixe le prix de la cession en indiquant la situation du bien (situation juridique et physique) ; elle fixe également les conditions de la vente (condition suspensive ou résolutoire, frais à la charge de l'acheteur...).

Comme il a été expliqué ci-dessus, l'avis de la DIE est nécessaire en cas de vente d'un bien immobilier par une commune de plus de 2000 habitants.

En vertu des articles L.2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), la délibération fixant les conditions de vente doit faire l'objet d'une transmission à la préfecture pour contrôle de légalité et être publiée.

Une fois la délibération adoptée et les modalités de vente fixées, le maire est compétent pour l'exécuter.

Focus sur les biens de section de commune

Les sections de commune se définissent comme toute partie d'une commune possédant, à titre exclusif et permanent des biens ou des droits différents de ceux de la commune, et qui sont généralement des forêts, des terrains d'estive, des landes et pâturages, des carrières et des tourbières, des marais...

Sont membres de cette section les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire.

La gestion des biens sectionaux est assurée par le conseil municipal et par une commission syndicale si celle-ci existe.

En vertu de l'article L.2411-6 CGCT, le conseil municipal ne peut décider de vendre un bien de section que si cela « *a pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public* »

Si une commission syndicale est constituée, elle doit être consultée sur le projet de délibération du conseil municipal et doit rendre un avis dans un délai de deux mois, sinon il sera réputé favorable.

L'article L.2411-15 CGCT dispose que la vente doit être approuvée par la majorité des membres de la commission syndicale.

En cas de refus de vente, le préfet de département statue sur le projet.

Si la commission syndicale n'est pas constituée, l'article L.2411-16 CGCT, le conseil municipal doit convoquer les électeurs de la section et ceux-ci doivent se prononcer à la majorité dans les 6 mois suivant la convocation.

Le préfet peut être saisi en cas de désaccord.

Focus sur les modalités pratique de vente

En matière de vente de biens du domaine privé, la loi n'impose aucune obligation de publicité et de mise en concurrence, la collectivité agit comme une personne privée.

Dès lors, la vente peut être conclue de gré à gré avec l'acheteur.

Il est également possible de procéder à une vente par adjudication, en vertu de l'article L.2544-17 du CGCT.

B : L'exécution de la vente

En vertu de l'article L.2122-21 7° du CGCT, le maire est compétent pour procéder à la vente des biens du domaine privé, sur le fondement d'une délibération préalable l'y autorisant

L'exécution de cette délibération s'achève par la rédaction d'un acte authentique qui devra être transmis au service de publicité foncière.

L'acte authentique peut être rédigé par un notaire ou bien sous la forme administrative, selon ce que prévoit la délibération fixant les modalités de la vente.

En cas de rédaction d'un acte sous forme administrative, le maire est assimilé au notaire, et dans ce cas la premier.e adjoint.e doit représenter la commune lors de la signature (article L.1311-13 CGCT).

Le contrat de vente étant un acte de droit privé, il n'est pas soumis au contrôle de légalité ou à une obligation de publicité autre que la publicité foncière, comme tout acte de vente entre particuliers.

Sources

Code général de la propriété des personnes publiques :

- L.3111-1 : inaliénabilité du domaine public.
- L.2111-1 et L.2111-2 : consistance du domaine public.
- L.2141-1 : sortie des biens du domaine public.
- L.2211-1 : consistance du domaine privé.
- L.3112-4 : promesse de vente.

Code général des collectivités territoriales :

- L.2241-1 : compétence du conseil municipal.
- L.2122-21 : compétence du maire pour conclure la vente.
- L.1311-13 : rédaction d'un acte authentique sous forme administrative.
- L.1511-3 : les aides à l'investissement immobilier.
- L.2411-15 : la vente des biens sectionaux.
- L.2544-17 : La vente par adjudication
- L.2131-1 et s. : Le contrôle de légalité