



PREFECTURE
SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES

Bureau des Institutions Locales

Dossier suivi par Sylvie EMERY
☎ 02 43 39 70 40
sylvie.emery@sarthe.gouv.fr

Le Mans, le 16 mars 2010

LE PRÉFET DE LA SARTHE
A
MESDAMES ET MESSIEURS LES MAIRES

**MESDAMES ET MESSIEURS LES PRESIDENTS DES
ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION
INTERCOMMUNALE**

En communication à :

Madame le Sous-Préfet de Mamers
Monsieur le Sous-Préfet de La Flèche

**OBJET : - Cessions, acquisitions : règles de consultation du service des domaines
Jurisprudence.**

REFERENCES :

- **Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001** portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF), notamment son **article 23**
- **Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)**
- **Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP)**
- **Décret n° 86-455 du 14 mars 1986** relatif à la suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et modalités de consultation du service des domaines
- **Arrêté du 17 décembre 2001** modifiant l'arrêté du 5 septembre 1986 relatif aux opérations immobilières poursuivies par les collectivités et organismes publics

CHAMP D'APPLICATION :

La présente circulaire a vocation à s'appliquer aux opérations immobilières relatives au domaine privé. En effet, les biens du domaine public⁽¹⁾ des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables⁽²⁾ (article L. 3111-1 du CGPPP).

J'ai pu constater que d'une manière générale, vous preniez soin de consulter le service des domaines lorsque la loi vous en fait obligation. Cependant, il apparaît que cette règle est parfois méconnue de certaines collectivités.

Vous trouverez ci-après un rappel des règles de consultation de ce service.

I – LES ACQUISITIONS ET LES LOCATIONS

Articles L.1311-9 à L.1311-12 du CGCT, articles L.1211-1 et L.4111-1 du CGPPP

Les **projets d'opérations immobilières** doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'**avis de l'autorité compétente de l'Etat** ⁽³⁾ lorsqu'ils sont poursuivis par **les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics**.

Ces projets d'opérations immobilières concernent :

1° - **les baux, accords amiables et conventions** quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeuble de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à 12 000 € (4) ;

2° les **acquisitions à l'amiable**, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, 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 de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à 75 000 € (4), ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ;

3° les **acquisitions** poursuivies par voie d'**expropriation pour cause d'utilité publique**.

L'**avis de l'autorité compétente de l'Etat** (3) est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.

II – LES CESSIONS D'IMMEUBLES OU DE DROITS REELS IMMOBILIERS

Articles L. 2241-1 (communes), L. 5211-37 (EPCI), L. 5722-3 (syndicat mixte ouvert) du CGCT et article L. 3221-1 du CGPPP

Toute **cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers** par une **commune de plus de 2 000 habitants** donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'**avis de l'autorité compétente de l'Etat** (3). Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.

(1) C'est-à-dire ceux qui sont affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public et ayant fait dans ce cas l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de service public (article L. 2111-1 du CGPPP)

(2) A moins que ce bien ait fait l'objet d'une désaffectation matérielle et d'une délibération de déclassement, et exception faite des cas posés par les articles L.3112-1 et L.3112-2 du CGPPP (cession à l'amiable et échange de biens entre personnes publiques)

(3) L'autorité compétente de l'Etat est le Trésorier-Payeur Général (décret n° 2006-1792, 23 décembre 2006, art 11 et 20)

(4) Somme fixée, en application du décret n° 86-455 du 14 mars 1986, par arrêté du Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget du 5 septembre 1986, modifié par l'arrêté du 17 décembre 2001 (textes visés en référence)

Toute opération de même nature envisagée par un établissement public de coopération intercommunale, un syndicat mixte est soumise à la même réglementation.

Pour l'ensemble des communes de plus de 2 000 habitants et pour tous les établissements publics, l'avis doit être recueilli quelle que soit la valeur du bien ou du loyer.

Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants, d'un EPCI, d'un syndicat mixte donne lieu chaque année à une délibération de l'organe délibérant. Ce bilan est annexé au compte administratif.

La consultation des domaines trouve à s'appliquer même si les immeubles dont la cession est envisagée sont d'un faible coût (TA Amiens, 18 septembre 2007, Bawel, n° 0500855).

Cas particulier de l'échange : article L.3211-23 CGPPP

L'opération d'échange s'analyse juridiquement à la fois comme l'acquisition du bien fourni par la collectivité qui y procède et l'aliénation du bien cédé en contrepartie. Il convient donc pour la collectivité territoriale qui y procède ou l'établissement public de respecter à la fois les dispositions relatives aux acquisitions amiables et celles applicables aux ventes.

Exemple : une commune décide d'échanger avec un particulier une terre agricole. La valeur de la parcelle reçue en échange étant inférieure à 75 000 €, il n'y a pas lieu de consulter le service des domaines. Toutefois, la commune devra procéder à cette consultation si elle connaît une population supérieure à 2 000 habitants, seuil à partir duquel la consultation des domaines devient obligatoire en cas de vente.

J'attire tout particulièrement votre attention sur le fait que **toute cession, location ou location-vente d'un élément de votre patrimoine à une entreprise à un prix inférieur à la valeur estimée par le service des domaines, est considérée comme une aide économique** en application de l'article L.1511-3 du CGCT (5).

Pour que la cession du bien par la personne publique à un prix inférieur aux conditions du marché soit légale, elle doit respecter les conditions fixées aux articles R.1511-4 à R.1511-23-1 du CGCT qui précisent le régime d'octroi des **aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles accordées aux entreprises**, et notamment les règles de plafond et de zonage.

Dans tous les cas, l'avis doit être recueilli. Il permettra de déterminer le montant du rabais en fonction de la taille de l'entreprise et de sa localisation.

(5) « le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer, seuls ou conjointement, sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'Etat... ».

III – CONTROLE DE LEGALITE ET JURISPRUDENCE

L'obtention de l'avis du service des domaines, qui doit être expressément visé dans les délibérations, est obligatoire et constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité les décisions qui sont prises (CE, 22 novembre 1995, commune de Ville-La-Grand).

Depuis l'arrêt *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements* du 13 janvier 1988, le Préfet a possibilité, lorsqu'il contrôle un acte, de demander à la collectivité les documents annexes nécessaires pour lui permettre d'en apprécier la portée et la légalité.

Je vous demanderai, donc à l'avenir, d'annexer cet avis aux décisions qui me seront transmises dans le cadre du contrôle de légalité.

J'ajoute que si vous procédez à l'acquisition ou à l'aliénation d'un bien en retenant un prix différent de celui évalué par le service des domaines, mes services s'attacheront à vérifier que le montant de la transaction n'est pas disproportionné au regard de la valeur vénale du bien.

En effet, le montant de l'acquisition du bien doit être déterminé en fonction, d'une part, de sa valeur foncière et, d'autre part, de l'intérêt public que revêt son acquisition pour la collectivité.

- **En matière d'acquisition immobilière :**

L'avis des domaines ne lie pas la collectivité territoriale. L'organe délibérant peut décider de procéder à l'acquisition d'un bien en retenant un prix différent de celui évalué par les services fiscaux de l'Etat. La collectivité doit motiver son choix dans la délibération autorisant l'exécutif à signer l'acte (réponse ministérielle n° 17293 : JOAN Q 18/01/2005).

Lorsqu'une commune souhaite acquérir un bien dont la valeur est supérieure au prix estimé, elle se trouve dans l'obligation de justifier cette décision, au regard, notamment, de l'intérêt public local représenté par cette acquisition. Si la commune n'est pas en mesure de justifier sa décision, celle-ci pourra être considérée comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, et censurée comme tel par le juge administratif.

Ainsi, dans un jugement du 6 mai 1998 « *Ferrand* », le tribunal administratif de Grenoble a estimé que le conseil municipal s'était trompé dans l'appréciation des faits qui avaient motivé sa décision d'acquérir des terrains pour un montant dix fois supérieur à l'estimation réalisée par le service des domaines. Le juge administratif a donc annulé la délibération du conseil municipal relative à l'acquisition de ces terrains, au motif que cet achat était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

- **En matière de cession immobilière :**

- *les cessions immobilières au profit de personnes privées :*

L'organe délibérant doit veiller, lorsque la cession intervient au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé, à ce que le prix corresponde à la valeur du bien (Conseil Constitutionnel, décision n° 86-207, 25-26 juin 1986, Privatisations).

Le juge administratif sanctionne en la matière l'erreur manifeste d'appréciation, dans le sens où il s'attachera essentiellement à vérifier que le prix fixé n'est pas trop bas (CE, 8 février 1999, ville de Lourdes), ou bien à l'inverse, trop élevé.

Toutefois, le juge a admis que la portée de ce principe peut être atténuée par la poursuite d'un intérêt général ou pour la vente de terrains à une surface très limitée.

Ainsi, dans ses trois arrêts du 30 juin 2000 « Préfet de Vendée », la Cour Administrative d'Appel de Nantes a validé la délibération du conseil municipal autorisant la vente de parcelles de terrains communaux à un prix inférieur à leur valeur vénale. Cette mesure avait pour but de favoriser l'accès à la propriété des jeunes ménages.

De même, dans un arrêt du 11 juillet 1991 « commune de Saint-Crépin », le Conseil d'Etat a validé la vente au franc symbolique d'une parcelle de la commune de 4 m² située à l'angle de deux propriétés privées.

En ce qui concerne l'immobilier d'entreprise, l'écart de prix devra respecter les conditions fixées par les dispositions précitées du CGCT relatives aux aides à l'immobilier d'entreprise.

Le juge a ainsi censuré la vente d'un bien communal consenti à un prix 30 % inférieur à l'évaluation du service des domaines, au motif que le conseil municipal avait consenti au candidat acquéreur un avantage injustifié (CAA Nantes, 6 juin 2006, Soc. Parmentier SA c/ commune de Courtenay).

- *les cessions immobilières au profit de personnes publiques :*

La jurisprudence semble admettre la possibilité de céder des biens à un prix inférieur à la valeur estimée par le service des domaines, lorsque cette cession est justifiée par des motifs d'intérêt général.

Le juge administratif considère que le prix de vente de parcelles entre deux communes peut être réduit dès lors qu'un intérêt communal s'attache à la cession (CAA Bordeaux, 24 février 2005, comme de Saint-Lary-Soulan, n° 00BX01192).

Par ailleurs, je crois utile de vous rappeler également certaines dispositions en matière de **prise illégale d'intérêts**.

Selon les termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « **sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires** ».

Si le conseiller municipal a un intérêt personnel à l'affaire débattue en assemblée, il doit se considérer juridiquement empêché. Sinon, il prend le risque de l'annulation de la délibération à laquelle il participe et s'expose à des poursuites pénales, même si son intérêt personnel n'est pas en contradiction avec l'intérêt communal.

Le juge pénal a clairement affirmé que la participation d'un conseiller d'une collectivité territoriale à un organe délibérant de celle-ci, lorsque la délibération porte sur une affaire dans laquelle il a un intérêt, vaut surveillance ou administration de l'opération au sens de l'article 432-12 du code pénal. Le délit de prise illégale d'intérêt est constitué de ce seul fait. **L'interdiction faite à l'élu s'applique donc à la participation à la délibération et non à la seule participation au vote.**

Le code pénal, en son article 432-12, sanctionne la **prise illégale d'intérêt** qui est le « **fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou pour une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement** ».

Cependant, dans les communes de moins de 3 500 habitants, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

Ces élus peuvent également acquérir une parcelle de lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement ou pour y développer leur activité professionnelle. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans ces diverses hypothèses, le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal.

Mes services se tiennent à votre disposition pour tous renseignements complémentaires que vous souhaiteriez obtenir.

LE PREFET,
Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général,

François RAVIER