

DOSSIER PRATIQUE

GÉNÉRER DE NOUVELLES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT DANS LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE CÉDER SON PATRIMOINE



PROGRAMME
ACTEE
Financer et accompagner la
rénovation énergétique des
bâtiments publics





HOTEL

Dans un contexte de contraction budgétaire et de modification de l'organisation territoriale, les collectivités sont désormais contraintes de mettre en oeuvre une gestion rationalisée de leur patrimoine. En effet, ces dernières disposent souvent d'un patrimoine important ce qui entraîne nécessairement des charges de fonctionnement élevées, et immobilise leurs capacités d'investissement. A cela, s'ajoutent les enjeux de rénovation énergétique du patrimoine public des collectivités, les entraînant depuis quelques années dans une démarche de valorisation de leurs biens immobiliers.

Si une **valorisation énergétique** du patrimoine public permet de réduire les consommations d'énergie à l'échelle d'une collectivité, la **valorisation économique**¹ de la propriété publique peut s'avérer être un levier d'action pertinent pour financer la rénovation énergétique globale des bâtiments des collectivités.

Cette valorisation économique du patrimoine public peut notamment passer par la cession des biens des collectivités. Ces dernières détiennent un large patrimoine, parfois très peu utilisé, et peuvent céder une partie de leurs biens, représentant une source de financements pour les opérations de rénovation du parc de bâtiments qu'elles exploitent.

Cette valorisation économique demeure toutefois contrainte par une logique *propriétaire* très ancrée dans le droit français. En effet, le Code général de la propriété des personnes publiques encadre strictement la procédure et les règles de cession des biens immobiliers propriété des personnes publiques.

La cession du patrimoine public doit donc respecter une procédure stricte, qui diffère selon que celui-ci relève du domaine public ou du domaine privé des personnes publiques. La présente fiche s'attardera à présenter la distinction entre biens du domaine public et biens du domaine privé, avant de détailler les étapes préalables à la cession des biens publics des collectivités et les modalités de vente de leur patrimoine immobilier.

¹ Dans la présente note, on entend par valorisation économique du patrimoine public, la capacité d'une collectivité à dégager une ressource financière grâce à la cession des biens immobiliers dont elle est propriétaire.

Rappels des caractéristiques de la propriété publique

La **propriété publique** se définit par un critère organique : il s'agit du **droit de propriété des personnes publiques sur l'ensemble de leurs biens**. Dès l'instant qu'un bien appartient à une personne qui a la qualité de personne publique, ce bien est un bien public.

Le régime de la propriété publique comporte deux règles : les principes **d'insaisissabilité** et **d'incessibilité à vil-prix**. Ces deux règles traduisent la spécificité de la propriété publique par rapport à la propriété privée.

1. LA PROPRIÉTÉ PUBLIQUE: DOMAINE PUBLIC OU DOMAINE PRIVÉ ?

1.1. LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE

Une définition jurisprudentielle du domaine public immobilier est codifiée dans le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). L'article L. 2111-1 du CG3P indique que les biens relevant du domaine public sont des biens appartenant à une personne publique. Ils sont en outre :

- 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

Les dispositions de l'article L. 1311-1 du CGCT, reprises dans l'article L. 3111-1 du CG3P, indiquent que les biens du domaine public sont **inaliénables** (ils ne peuvent être vendus) et **imprescriptibles** (l'affectation doit être publique).

1.2. LA DOMANIALITÉ PRIVÉE

SA contrario, les biens du domaine privé des personnes publiques sont définis par le CG3P comme les biens n'appartenant pas au domaine public (article L. 2211-1 du CG3P). Il peut par exemple s'agir d'un logement de fonction d'un agent public lorsqu'il est dissociable d'un immeuble affecté à un service public.

NB : on compte également 4 nouvelles catégories de biens qui relèvent du domaine privé par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public, les chemins ruraux, et les bois et forêts soumis au régime forestier.

2. COMMENT CÉDER DES BIENS DE PROPRIÉTÉ PUBLIQUE ?

2.1. CÉDER UN BIEN APPARTENANT AU DOMAINE PUBLIC

Les biens du domaine publics étant inaliénables et imprescriptibles, ils ne peuvent être cédés qu'à l'issue des deux étapes suivantes :

- Le bien doit tout d'abord être déclassé, et ainsi perdre son caractère domanial.

Il rentre ainsi le domaine privé (1).

- Une fois que le bien appartient au domaine privé, celui-ci peut être cédé conformément aux règles de droit privé qui encadrent la vente de biens de propriété publique (2)



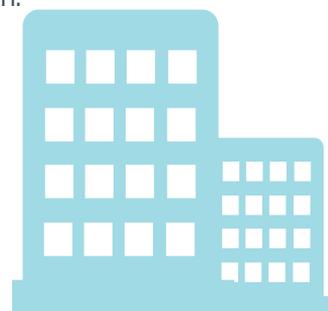
2.2.1 SORTIE D'UN BIEN DU DOMAINE PUBLIC

Les dispositions de l'article L. 1311-1 du CGCT, reprises dans l'article L. 3111-1 du CG3P, indiquent que les biens du domaine public sont inaliénables (ils ne peuvent être vendus) et imprescriptibles (la personne publique propriétaire peut en revendiquer la propriété à n'importe quel moment ; le fait qu'elle ait autorisé des tiers à occuper son domaine public ne peut faire acquérir aucun droit de propriété aux occupants).

Pour faire perdre aux biens publics leur domanialité publique, la collectivité devra donc procéder en deux temps : *une phase de désaffectation du bien précède son déclassement.*

La désaffectation matérielle vise à faire perdre l'utilité publique du bien. Par exemple, une école n'accueillant plus d'enfants sera dite désaffectée. Il s'agit d'une étape symbolique dans le processus de sortie du domaine public.

Le déclassement intervient dans un second temps par le biais d'une délibération, dans laquelle est constatée la désaffectation du bien.



Le déclassement fait perdre au bien son caractère domanial. L'article L. 2141-1 du CG3P indique en effet qu'« *Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ».

NB : L'acte de déclassement est indispensable quand bien même aucun acte de classement n'aurait été édicté.

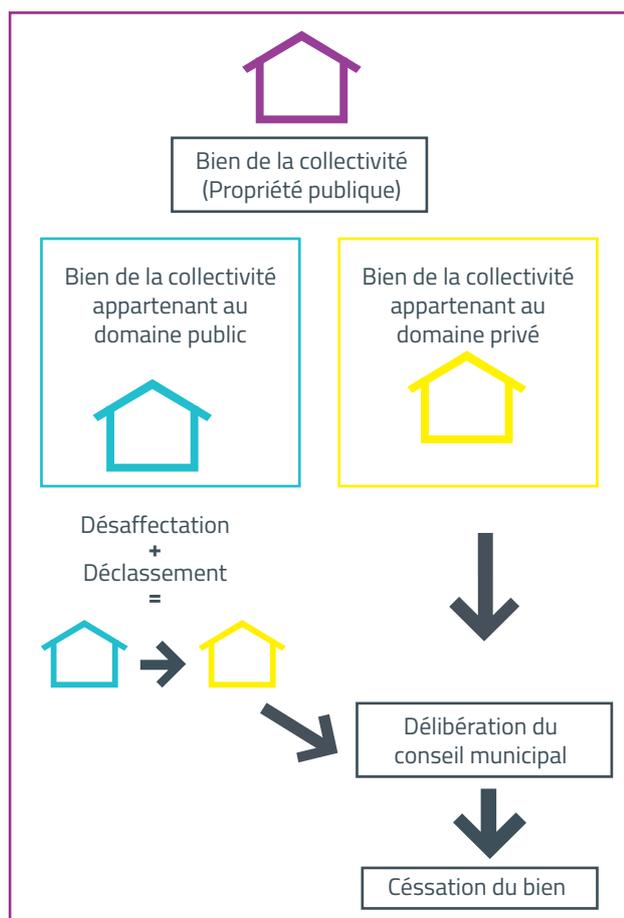
2.2.2 DU DOMAINE PUBLIC AU DOMAINE PRIVÉ : CONSÉQUENCES DU DÉCLASSEMENT

Lorsqu'un bien du domaine public est déclassé, le bien ne relève plus de la domanialité publique. Il devient donc un bien du domaine privé (article L. 2211-1 du CG3P).

Les règles de cession des biens du domaine privé s'appliquent désormais à ces biens.

2.2.3 CAS PARTICULIER : LE DÉCLASSEMENT ANTICIPÉ DES BIENS DU DOMAINE PUBLIC

Le déclassement anticipé consiste à déclasser un bien, alors même que le bien continue d'être affecté à l'utilité publique.



L'article L2141-2 du CG3P, introduit par l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété publique indique que « *le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel des personnes publiques et affecté à un service public ou à l'usage*

direct du public peut être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai ne peut excéder trois ans ».

L'ordonnance de 2017 admet également la possibilité de conclure des promesses de vente sur des dépendances du domaine public, sous conditions suspensives de désaffectation et de déclassement. L'article L3112-4 du CG3P précise à cet égard qu'« *un bien relevant du domaine public peut faire l'objet d'une promesse de vente ou d'attribution d'un droit réel civil dès lors que la désaffectation du bien concerné est décidée par l'autorité administrative compétente et que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation permettant le déclassement ne prenne effet que dans un délai fixé par la promesse* ».



2.2. CÉDER UN BIEN PUBLIC RELEVANT DU DOMAINE PRIVÉ

2.2.1 LE PRIX DE LA VENTE

Le domaine privé communal est soumis à un régime de droit privé. Dès lors, les biens qui le constituent sont **aliénables** et **prescriptibles**. Néanmoins, dans la plupart des cas, la cession d'un bien public à un prix inférieur à sa valeur est interdite, la Constitution s'opposant à ce que ces biens soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur (CC, 25 et 26 juin 1986, n° 86-207 DC, cons. 58).

La vente des biens des collectivités territoriales doit être soumise à l'avis préalable du service des Domaines (Direction de l'immobilier de l'État) qui se prononce sur la valeur vénale du service des Domaines (Direction de l'immobilier de l'État) qui se prononce sur la valeur vénale du bien, telle qu'elle doit résulter du jeu du marché.



2.2.2 EXCEPTIONS

(i) Aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles accordées aux entreprises

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent accorder aux entreprises des aides qui revêtent la forme de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiment. Les **articles R1511-4 et suivants** du CGCT précisent les conditions dans lesquelles l'abattement des prix de cession ou de location est susceptible de constituer une aide : c'est la valeur vénale des terrains ou bâtiments qui est utilisée comme référence pour la détermination du montant des aides que peuvent attribuer les collectivités territoriales et leurs groupements, cette valeur étant déterminée, préalablement aux négociations précédant la vente, sur la base d'indicateurs du marché et de critères d'évaluation communément acceptés.

(ii) Motifs d'intérêt général

Une jurisprudence de 1997 – *Commune de Fougerolles*, le Conseil d'Etat autorise également les cessions à un prix inférieur à la valeur vénale de l'immeuble dès lors qu'elles sont justifiées par des motifs d'intérêt général et comportent des contreparties suffisantes. Ces deux conditions permettent de déroger au principe d'incessibilité à vil-prix. Dans son considérant de principe, le Conseil d'Etat est explicite : « la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée 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 ».

3. LA PROCÉDURE DE VENTE

3.1. DÉLIBÉRATIONS ET RÔLE DU MAIRE

La procédure de vente se fait en deux temps :

- Le conseil municipal doit tout d'abord délibérer pour autoriser la cession d'un bien du domaine privé
- Dans un second temps, le Maire procède à la vente du bien (article L.2122-21 7° du CGCT)

En effet, l'article L. 2241-1 du CGCT indique que « le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. [...] Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2000 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 du service des domaines ».

La délibération du conseil municipal permet donc de fixer le prix du bien immobilier à céder, sur la base des caractéristiques détaillées du bien : superficie, emplacement, situation physique du bien...

Elle comprend également les conditions de cession du bien, à savoir, les modalités de la vente (par adjudication, ou de gré à gré²), ainsi que l'application de conditions suspensives ou résolutoires le cas échéant. En effet, les collectivités peuvent conclure des promesses de vente sur des dépendances du domaine public, sous conditions suspensives de désaffectation et de déclassement. Cette hypothèse est précisée à l'article L3112-4 du CG3P : « Un bien relevant du domaine public peut faire l'objet d'une promesse de vente ou d'attribution d'un droit réel civil dès lors que la **désaffectation du bien concerné est décidée par l'autorité administrative compétente** et que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation permettant le déclassement ne prenne effet que dans un délai fixé par la promesse ».

Par la suite, le Maire a la charge d'exécuter les décisions du conseil municipal, notamment en matière de vente et d'échange conformément à l'article L. 2122-21 du CGCT, lorsque ces actes ont préalablement été autorisés par une délibération.

² Une définition de ces termes est précisée au paragraphe 3.2

3.2. MODALITÉS DE CESSION

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. La vente peut donc 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.

A cet égard, les collectivités peuvent céder les biens de leur domaine privé de différentes manières :

- La vente amiable, aussi appelée vente « de gré à gré » : la vente des biens publics relevant du domaine privé des collectivités peut être conclue sans mise en concurrence préalable dans la mesure où l'acte de vente relève du droit privé et ne rentre pas dans le champ de la commande publique. Aucune publicité préalable à la vente du bien immobilier n'est alors nécessaire. Ce type de vente de gré à gré permet à la collectivité de procéder rapidement à la vente d'un bien, auprès d'un particulier déjà identifié notamment ou toute personne morale. En l'absence de concurrence, la collectivité veillera à ce que le prix de vente ne soit pas inférieur à la valeur réelle du bien cédé.- La vente amiable avec mise en concurrence : ce type de cession permet d'optimiser le prix de vente du bien immobilier grâce au jeu de la concurrence. La publicité préalable à la vente du bien comporte de nombreux avantages.

Elle permet à la collectivité de valoriser son patrimoine en cédant son bien au meilleur prix, et à l'acheteur dont le projet de territoire correspondra le mieux à la dynamique territoriale locale.

- La vente par adjudication : il s'agit d'une vente aux enchères organisée par la collectivité ou un tiers habilité, dont les modalités de mise en oeuvre sont encadrées par les articles L 322-5 et suivants du Code des procédures civiles d'exécution. Le bien public immobilier est donc acquis par le plus disant des enchérisseurs. Dans ce type de cession, la collectivité ne peut renoncer à la vente au terme de la démarche engagée, et ne peut choisir ni le prix, ni l'acquéreur du bien dont elle se sépare.

On notera enfin que si la vente des biens du domaine privé n'est pas soumise à des règles de publicité et de mise en concurrence, tel n'est en revanche pas le cas de la délivrance d'un titre d'occupation du domaine privé en vue de l'exercice d'une activité économique dans un secteur concurrentiel : il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 juillet 2016 «Promoimpresa» (affaires n° C-458/14 et C67/15) que la délivrance de tels titres doit respecter, comme pour le domaine public, les principes d'impartialité, de transparence et d'égalité de traitement des candidats.





Ce programme CEE est porté indépendamment des activités usuelles du porteur

FNCCR
20 bd de Latour-Maubourg 75007 PARIS
actee@fnccr.asso.fr

www.programme-cee-actee.fr

ACTEE

 **0 800 724 724**
Service et appel gratuits

DU LUNDI AU VENDREDI 10H-12H / 14H-16H



Avec le concours de :



Les co-financeurs
du programme ACTEE :

