

DOMANIALITÉ

Acquisition et cession de biens immobiliers du bloc communal

I) La cession de biens immeubles et de droits réels immobiliers

1) L'éventuel déclassement préalable

Par principe, les biens du domaine public sont inaliénables ([article L. 3111-1 du CG3P](#)). Le droit ne distingue pas, dans l'application de cette règle, les biens meubles et les biens immeubles.

Le domaine public est, sauf exception prévue par la loi, « *constitué des biens lui appartenant 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* » ([article L. 2111-1 du CG3P](#)).

En conséquence, il est nécessaire de procéder au déclassement d'un bien appartenant au domaine public pour procéder à sa cession.

Cette procédure de déclassement s'effectue généralement en deux étapes :

- d'abord, la désaffectation (le bien ne doit plus être utilisé pour l'exécution d'un service public ou mis à disposition du public) ;

- puis la prise d'un acte de déclassement (simple délibération actant la désaffectation).

Il existe également des procédures de déclassement spécifiques. Par exemple, la procédure de déclassement des voies communales s'effectue par délibération du conseil municipal faisant suite à une enquête publique ouverte par l'exécutif de la collectivité propriétaire. L'enquête publique n'est pas obligatoire « *lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie* » ([article L. 141-3 du code de la voirie routière](#))

Une fois déclassés, les biens appartiennent au domaine privé et peuvent faire l'objet d'une cession.

2) La procédure de la cession

a) l'adoption d'une délibération sur le principe d'aliéner

L'adoption du principe d'aliéner relève, pour les communes, de la compétence du conseil municipal. En effet, l'article L. 2122-22 du CGCT ne prévoit la possibilité de déléguer au maire la compétence de décider de l'aliénation que pour les biens meubles et pour un montant ne pouvant dépasser 4 600 euros. Ainsi, pour les biens immeubles et pour l'ensemble des aliénations d'un montant supérieur à 4 600 euros, le conseil municipal est seul compétent.

Cette compétence de l'assemblée délibérante implique que le maire ne peut refuser la cession décidée par le conseil municipal (CE, 10 mars 1995, n°108753).

S'agissant des EPCI (et des syndicats mixtes composés de communes et d'EPCI par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT), l'article L. 5211-10 du CGCT qui liste les compétences de l'assemblée délibérante ne pouvant être déléguées, ne mentionne pas la cession des biens. En conséquence, l'assemblée délibérante de l'EPCI peut déléguer la compétence à l'exécutif de l'EPCI pour mener à bien la procédure de cession (CE, avis, 17 décembre 2003, n°258616 ; TA Nantes, 23 mars 2022, n°191346).

b) la consultation du service de la direction immobilière de l'État

En vertu de l'article L. 2241-1 du CGCT, une commune de plus de 2000 habitants doit, avant toute cession de biens immeubles ou de droits réels immobiliers (exemple : bail emphytéotique), consulter les services compétents de l'État pour avis. Il est néanmoins possible pour les communes de moins de 2000 habitants de saisir pour avis le service de la direction immobilière de l'État.

L'article R. 2241-2 du CGCT indique que la personne compétente pour rendre cet avis qui portera sur la valeur vénale du bien est le directeur départemental des finances publiques.

Pour permettre au service de se prononcer, la collectivité doit transmettre : la décision d'aliéner, le but de l'opération, les plans de situation permettant de situer le bien, les références cadastrales, la superficie, les règles d'urbanisme et globalement l'ensemble des informations jugées nécessaires pour estimer la valeur vénale du bien.

La commune doit délibérer au vu de cet avis, en revanche il n'est pas nécessaire que les conseillers municipaux aient pu lire l'avis, du moment qu'ils aient eu connaissance de sa teneur (CE, 11 mai 2011, n°324173), et que les informations transmises aux conseillers sont de nature à expliquer les conditions de la cession soumise à leur approbation (CAA Nantes, 20 juin 2019, n° 18NT01537).

L'avis est rendu dans un délai d'un mois après la saisine du service. (article L. 1311-12 du CGCT)

Cet avis ne s'impose pas à la collectivité. Cependant, si le prix de vente se distingue de celui indiqué dans l'avis de la direction immobilière de l'État, l'assemblée devra le justifier en motivant sa décision (CE, 25 septembre 2009, n°298918).

Depuis juin 2020, cette procédure de consultation pour avis peut être réalisée par voie dématérialisée.¹

¹ Pour en connaître davantage sur les modalités d'évaluation domaniale, se référer à la partie II-2 de la présente fiche ou directement à la charte d'évaluation du domaine disponible sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr

c) la délibération du conseil municipal autorisant la cession et fixant ses conditions

Toute cession donne lieu à une délibération motivée pour les communes de plus de 2000 habitants ([article L. 2241-1 du CGCT](#)), pour les communes comprenant un nombre d'habitants inférieur, la motivation de cette délibération n'est pas obligatoire ([CAA Bordeaux, 30 juin 2016 n°15BX03215](#) ; [CAA Lyon, 6 mai 2021, n°20LY03401](#)). Cette délibération doit expressément viser l'avis du domaine ([Rép. min. n° 109049 : JOAN 16 janv. 2007, p. 562](#)) et porter sur « *sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles* » (article L. 2241-1 du CGCT).

La circulaire du 12 février 1996 relative à l'article 11 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 concernant les opérations immobilières réalisées par les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics précise les conditions et caractéristiques essentielles comprises dans la délibération, à savoir :

- « 1. la physique (référence cadastrale, description sommaire...) et juridique (notamment situation locative) du bien ;
2. le prix qui est constitué de la totalité des sommes ou contreparties versées par le cessionnaire au cédant ;
3. la désignation du ou des cessionnaires, sauf en cas d'adjudication;
4. les éventuelles conditions de la cession:
 - conditions suspensives (si l'événement se produit, la cession se réalise rétroactivement);
 - condition résolutoire (la survenance d'un événement fait disparaître rétroactivement la cession);
 - obligations imposées aux cessionnaires dans l'utilisation du bien (par exemple maintien en location, ou maintien de l'affectation au logement pendant x années) ».

Dans tous les cas, cette délibération doit également autoriser le maire à signer l'acte de vente.

d) la vente

Elle s'effectue dans les conditions du droit civil et selon les modalités déterminées par le conseil municipal dans sa délibération.

Aucune procédure de publicité ni mise en concurrence ne s'impose pour la cession d'un bien d'une collectivité ([CE, 26 octobre 1994, n° 121717](#)), à la condition que le seul objet de la cession soit la vente, et non la réponse à un besoin de la collectivité en échange de la propriété du bien ([CAA Marseille, 25 février 2010, n°07MA03620](#)).

Les offres d'achat parvenues à la commune n'ont pas à être connues des conseillers municipaux ([CAA Marseille, 26 juin 2015 n°13MA03615](#)).

Les risques juridiques :

- Les administrateurs des communes ne peuvent acquérir les biens « confiés à leurs soins » ([article 1596 du code civil](#)), sous peine d'annulation de la vente.
- Sont illégales les délibérations auxquelles ont participé des conseillers intéressés à l'affaire ([article L. 2131-11 du CGCT](#)).
- Un maire ou un adjoint sont susceptibles de faire l'objet de poursuite pénale pour prise illégale d'intérêt, par exemple en cas de vente d'un bien de la commune au profit d'un membre de leurs familles ([article L. 432-12 du code pénal](#)).

Note : cas particulier de la vente de chemins ruraux : celle-ci doit être précédée d'une enquête publique, en application de l'article [L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime](#).

e) l'enregistrement de la vente

L'enregistrement de l'acte de vente peut s'effectuer selon la forme notariée, ou selon la forme administrative, en application des articles [L. 1311-13 du CGCT](#) et [L. 1212-1 du CG3P](#).

II) L'acquisition de biens immeubles et de droits réels immobiliers

1) la compétence

En vertu de l'article L. 2241-1 du CGCT, le conseil municipal délibère sur le principe de l'acquisition immobilière, sur les modalités de l'acquisition et autorise, le cas échéant, l'exécutif communal à signer l'acte de vente.

Toutefois, et comme en matière de cession, cette compétence peut, s'agissant des EPCI, être déléguée à l'exécutif.

2) la consultation du service de la direction immobilière de l'État

L'article [L. 1311-9 du CGCT](#) impose la consultation de l'autorité compétente de l'État pour différentes opérations immobilières, dont « *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* » ([article L. 1311-10 2° du CGCT](#)) dès lors que leur valeur est supérieure ou égale à 180 000 euros ([article 2 de l'arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes](#)).

Comme en matière de cession, même si la valeur du bien est inférieure, la collectivité pourra saisir l'autorité compétente de manière facultative, c'est-à-dire le directeur départemental des finances publiques ([article R. 1311-3 du CGCT](#)), pour obtenir un avis sur la valeur vénale du bien qu'elle compte acquérir, à la condition que sa demande remplisse les trois conditions cumulatives qui suivent :

- le projet d'acquisition concerne un immeuble affecté à un usage professionnel, ou non bâti ;
- le projet d'acquisition est porté par une commune de moins de 2000 habitants, un EPCI de moins de 15 000 habitants ou un syndicat mixte ;
- ces demandes facultatives sont limitées à 2 par an et par collectivité ([Charte de l'évaluation du domaine 2020](#)).

L'avis doit être communiqué aux élus pour qu'ils délibèrent, mais l'assemblée n'est pas tenue de le suivre, pas besoin de motiver la délibération dans ce cas (Rép Min. n°17293 : JOAN du 18 janvier 2005, p. 562). Cependant, la collectivité doit être en mesure de justifier la décision au regard de l'intérêt public de l'acquisition, notamment en cas de contrôle de la légalité.

3) la délibération du conseil municipal autorisant l'acquisition et fixant ses conditions

La délibération doit :

- être postérieur à l'avis du domaine (en cas d'obligation de le consulter), dont la teneur doit être connue des conseillers ([article L. 1311-9 du CGCT](#)) ;
- établir les conditions, les modalités et les éléments essentiels de l'acquisition ([Rep. min. n°24971 : JO Sénat du 20 avril 2017, p. 1513](#)), dont notamment le prix, le mode de financement et les caractéristiques du bien ;

– autoriser le maire à signer l'acte d'achat.

4) l'achat

S'effectue dans les conditions du droit civil et dans les conditions déterminées par le conseil municipal ([article L. 1111-1 du CG3P](#)).

5) l'enregistrement de l'acte d'acquisition

L'enregistrement de l'acte d'acquisition peut s'effectuer selon la forme notariée, ou selon la forme administrative, en application de l'article L. 1311-13 du CGCT et L. 1212-1 du CG3P.