

PATRIMOINE

## Vendre ou louer un bien immobilier au bon prix

Auteur associé | Actu juridique | Fiches de droit pratique | France | Publié le 06/04/2022

**Lorsqu'une collectivité veut vendre ou louer un bien immobilier, c'est à elle que revient la détermination du prix de vente ou du loyer du bien en fonction du prix du marché. Ce montant du prix de vente ou du loyer répond toutefois à certaines règles comme celle de ne pas être inférieur au prix du marché, au risque de constituer une libéralité prohibée par principe pour les personnes publiques.**



[1]

## Distinguer l'appartenance du bien au domaine privé ou au domaine public

Préalablement à toute décision de louer ou de vendre un bien appartenant à la collectivité, cette dernière doit en déterminer la nature juridique, c'est-à-dire son appartenance au domaine public ou privé communal. Il faut en effet garder à l'esprit, en premier lieu, que les principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité posés par l'article L.111-1 du code général de la propriété des personnes publiques <sup>[2]</sup>prohibent la vente d'un bien appartenant au domaine public communal.

Toute dépendance du domaine public doit donc, en principe, faire l'objet d'une désaffectation, puis d'un acte formel de déclassement avant sa mise en vente. L'occupation du domaine public est, par ailleurs, soumise à des règles spécifiques, notamment en termes de précarité ou pour le calcul de la redevance, exclusives de tout régime locatif de droit privé.

Pour autant, qu'il s'agisse de la vente ou de la mise à disposition d'un bien communal, la collectivité propriétaire ne peut consentir aucune libéralité. Ce qui interdit toute cession ou toute occupation à titre gratuit, ou à vil prix, sans contrepartie.

## Déterminer le prix du marché

Sauf circonstances particulières, la collectivité propriétaire doit veiller à céder ou à louer son bien au prix du marché. Pour déterminer le prix de vente, les collectivités de plus de 2 000 habitants doivent obligatoirement, en application de l'article L.2241-1 <sup>[3]</sup>du code général des collectivités territoriales (CGCT), saisir préalablement pour avis la direction de l'immobilier de l'Etat (DIE). Cette saisine obligatoire n'est pas requise pour la location d'un bien appartenant à la collectivité ; elle l'est simplement pour la prise à bail – quand la personne publique entend devenir locataire (CGCT, art. L.1311-9 <sup>[4]</sup>et L.1311-10 <sup>[5]</sup>).

L'avis de la DIE rendue sur la valeur vénale ou locative du bien présente l'avantage d'être gratuit. En outre, il ne lie pas la collectivité qui, en application du principe de libre administration, peut décider de vendre à un prix plus ou moins élevé, sous réserve de motiver sa décision au sein de la délibération. Reste que l'avis rendu et non suivi pourra cependant être utilisé, en cas de contentieux, par le juge administratif pour contrôler le prix de vente.

Au-delà de la DIE, la collectivité propriétaire peut également faire le choix de s'attacher les services d'un expert immobilier (notamment lorsque le bien cédé est atypique), qui pourra fournir des éléments utiles sur la valeur vénale ou locative du bien. Enfin, le recours à des procédures, formalisées ou non, de publicité et de mise en concurrence peut également permettre à la personne publique de déterminer le « prix de marché » du bien en cause, notamment lorsque l'opération projetée est d'une certaine ampleur.

## **Identifier les contreparties permettant de fixer un prix inférieur au marché**

Le prix d'une vente ou d'une location peut ne pas être uniquement monétaire, l'existence d'une contrepartie (en nature, par exemple) pouvant justifier un prix inférieur au marché et exclure toute intention libérale. Si le Conseil constitutionnel a dégagé le principe selon lequel des biens ou actifs relevant de patrimoines publics ne peuvent être cédés à des personnes poursuivant des fins privées pour des prix inférieurs à leur valeur <sup>(1)</sup> <sup>[6]</sup>, le Conseil d'Etat a déjà reconnu qu'une cession à l'euro symbolique à une entreprise d'un terrain relevant du domaine privé était légale, la cession comportant un motif d'intérêt général et des contreparties suffisantes au profit de la collectivité <sup>(2)</sup> <sup>[7]</sup>. Cette jurisprudence a été appliquée à une association permettant l'insertion d'habitants d'origine étrangère <sup>(3)</sup> <sup>[8]</sup>.

Les contreparties à la cession à tarif préférentiel, qui sont en principe liées à la satisfaction de l'intérêt général, doivent être non monétaires, évaluables et « suffisantes », c'est-à-dire qu'elles doivent permettre de compenser l'avantage financier accordé à la personne privée. La « valeur » de ces contreparties, à laquelle s'ajoute le prix monétaire payé par l'acquéreur, doit ainsi être concrètement déterminée et permettre, au final, de correspondre à la valeur vénale du bien public vendu. Ainsi a-t-il été jugé comme revêtant un intérêt général justifiant une aide immobilière indirecte, l'encouragement du développement économique et touristique local <sup>(4)</sup> <sup>[9]</sup>, le développement d'une activité culturelle ou artistique <sup>(5)</sup> <sup>[10]</sup>, une activité éducative et sociale d'intérêt communal <sup>(6)</sup> <sup>[11]</sup>.

En l'absence de contreparties suffisantes, un rabais sur le prix de vente ou de location risquerait d'être analysé comme une aide d'Etat ou une aide à l'investissement immobilier des entreprises de la part de la collectivité cédante, dont tant l'objet que le montant sont strictement réglementés par le droit communautaire.

## **Respecter les dispositions spécifiques pour déterminer le loyer de certains baux**

Les collectivités peuvent conclure des baux sur leur domaine privé selon les règles de droit privé (CG3P, art. L.2221-1 <sup>[12]</sup>), ce qui entraîne certaines spécificités dans la détermination du prix du loyer selon le type de bail conclu. Pour fixer le loyer dans un bail commercial, la collectivité est notamment tenue de respecter l'article L.145-33 du code de commerce <sup>[13]</sup>, en tenant compte à la fois des caractéristiques du local donné à bail (situation géographique, superficie, état...), de la destination des lieux, des facteurs de commercialité (la ville, la rue, le quartier, la répartition des activités dans le voisinage) et, enfin, des prix couramment pratiqués dans le voisinage. Une fois le montant du loyer commercial initial établi, il ne pourra, par ailleurs, faire l'objet d'une révision en cours de bail que dans des conditions strictement encadrées et sévères, le principe étant la révision triennale.

Pour le loyer d'un bail d'habitation, la collectivité doit, de même, prendre en compte certaines restrictions, notamment celle posée par l'article 23 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 <sup>[14]</sup>, dite « Murcef ». En outre, les baux ayant pour objet la prise en location d'immeubles dont le loyer annuel est supérieur à 12 000 euros (charges comprises) doivent nécessairement être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis du directeur des services fiscaux. Par ailleurs, si le bail d'habitation peut être conclu pour un prix modique, celui-ci ne saurait être dérisoire ou inexistant. Selon la jurisprudence, si le prix stipulé est inférieur à la valeur locative réelle, la différence constitue une donation déguisée <sup>(7) [15]</sup>. En cas de défaut de prix, le contrat pourrait également être requalifié en contrat de prêt à usage. Dans les deux cas, la nullité du bail pourrait être encourue. Il est donc recommandé, une nouvelle fois, en tant que bailleur, de ne pas trop s'écarter de l'estimation du directeur des services fiscaux et de pouvoir en justifier.

## **Etablir le montant de la redevance d'un bien appartenant au domaine public**

L'occupation d'une dépendance du domaine public doit également se faire à titre onéreux. L'article L.2125-1 <sup>[16]</sup> du CG3P dispose en ce sens que : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 donne lieu au paiement d'une redevance [...] ». Etant précisé que pour déterminer le montant de la redevance, la collectivité doit tenir compte des avantages de toutes natures procurés au titulaire de l'autorisation (CG3P, art. L.2125-3 <sup>[17]</sup>).

La mise à disposition du domaine public à une entreprise privée doit naturellement rester assez proche des prix du marché, sous peine de constituer une aide immobilière prohibée au regard du droit européen des aides d'Etat, et donc illégale. L'article L.2125-1 <sup>[18]</sup> du CG3P prévoit cependant quatre exceptions au caractère onéreux de l'occupation privative du domaine public, notamment lorsque l'occupation ou l'utilisation du domaine est accordée à des associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. C'est, par exemple, le cas d'une association dont l'objet social est l'éducation physique et sportive de la jeunesse et de la famille, même s'il ne résulte pas des dispositions précitées un droit pour les associations visées à occuper le domaine public à titre gratuit <sup>(8) [19]</sup>.

## **Maîtriser le contentieux relatif à la détermination du prix**

Le prix de vente ou de location d'un bien appartenant au domaine privé de la collectivité ou le montant de la redevance d'un bien appartenant à son domaine public peuvent faire l'objet d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation par le juge administratif.

Le prix de la vente est notamment contrôlé par rapport à l'avis de la DIE, les juridictions considérant à cet égard qu'un prix trop éloigné de l'évaluation des domaines emporte l'illégalité de l'opération d'acquisition <sup>(9) [20]</sup>. Les contreparties accordées et leur caractère « suffisant » sont également contrôlés par le juge, qui peut prévoir le retour du bien à la collectivité ou la résiliation de la convention d'occupation si les contreparties consenties par l'acquéreur sont jugées insuffisantes <sup>(10) [21]</sup>. La collectivité doit ainsi pouvoir présenter des éléments de nature à le justifier le prix arrêté, d'où la nécessité de réunir préalablement tous éléments probants (avis de la DIE, évaluation par un agent immobilier, référence de comparaison...).

Enfin, la détermination du prix de vente ou de location d'un bien appartenant à une collectivité peut constituer des infractions pénales pour les élus locaux, comme le délit de concussion (code pénal, art. 432-10 <sup>[22]</sup>). Le délit de prise illégale d'intérêt réprimé par l'article 432-12 <sup>[23]</sup> du code pénal peut également être constitué, le juge pénal ayant déjà été conduit à sanctionner l'achat irrégulier d'immeubles communaux par des élus municipaux <sup>(11) [24]</sup>.

## **REFERENCES**

- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2241-1, L.1311-1, L.1311-10.
- Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), art. L.2221-1, L.2125-1, L.2125-3.

## **POUR ALLER PLUS LOIN**

- Des dons de biens de l'Etat aux collectivités, ça existe
- Les collectivités peuvent-elle vendre du matériel aux enchères en ligne ?