

Les règles relatives à la vente d'un bien du domaine privé communal

Propos introductifs : domaine public, domaine privé

Le régime juridique des biens constituant le patrimoine communal varie selon que ces derniers appartiennent au domaine privé (application du droit civil) ou au domaine public (application du droit administratif).

S'agissant du domaine public, l'[article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques \(CG3P\)](#), dispose que « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est 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* ».

Par principe, les biens du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles ([article L. 3111-1 du CG3P](#)). Selon le Conseil Constitutionnel « *Le principe d'inaliénabilité signifie que les biens du domaine public ne peuvent être cédés d'aucune manière, de façon volontaire ou contrainte, à titre onéreux ou à titre gratuit. Il s'agit donc de biens hors commerce, au sens de l'article 1598 du code civil. Une des conséquences de l'inaliénabilité de biens du domaine public est la nullité de leur cession. Ainsi, les clauses d'un contrat contraires à ce principe sont réputées non écrites : le juge administratif voit une nullité absolue, d'ordre public, tandis que le juge judiciaire prononce une nullité relative, à la condition que le moyen ait été soulevé par l'une des parties* » ([commentaire de la Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018](#)).

Aussi, lorsqu'un bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, il ne relève plus du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement ([article L. 2141-1 du CG3P](#)). En pratique, la sortie d'un bien du domaine public communal est conditionnée, d'une part, par une désaffectation matérielle du bien et, d'autre part, par une délibération de la commune constatant cette désaffectation et portant déclassement du bien.

Contrairement aux biens appartenant au domaine public, ceux qui dépendent du domaine privé des communes peuvent faire l'objet d'une cession. Concrètement, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent céder leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales (CGCT – cf. [article L. 3211-14 du CG3P](#)). C'est l'objet de la présente fiche.

Prévue par l'article L. 2241-1 du CGCT, la procédure de cession d'un bien immobilier de la commune suppose une juste détermination du prix de vente.

En la matière, l'avis préalable de la Direction Immobilière de l'Etat n'est imposé que pour les communes comptant plus de 2 000 habitants.

Dans tous les cas, la fixation du prix reste une étape importante et requiert, avant la signature de l'acte par le maire, une suffisante information des conseillers municipaux amenés à délibérer.

I. Définition et consistance du domaine privé

Selon l'[article L. 2211-1 du CG3P](#), « *Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre Ier du livre Ier. Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public* ». Le CG3P donne donc une définition par défaut du domaine privé des personnes publiques.

Il convient de noter que l'[article L. 161-1 du code de la voirie routière](#) intègre les chemins ruraux au domaine privé communal, l'[article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime](#) précisant que « *Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune* ».

Enfin, l'[article L. 2212-1 du CG3P](#) dispose qu'outre les chemins ruraux, font également partie du domaine privé « *Les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier* » (voir sur ce point la [réponse ministérielle à QE n° 24021 publiée dans le JO du sénat du 11 mai 2017, page 1827](#)).

II. La compétence pour l'aliénation d'un bien du domaine privé

A. Une compétence partagée entre l'organe délibérant et le maire

En pratique, les compétences en matière de gestion du patrimoine communal sont partagées entre le maire et le conseil municipal. L'article L. 2122-21 du CGCT charge en effet le maire, sous le contrôle du conseil municipal, d'une manière générale d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier, de conserver et d'administrer les propriétés de la commune. Le maire, en tant qu'administrateur de la commune, veille donc à la conservation des propriétés communales et ne peut les aliéner de sa propre initiative.

Par ailleurs, l'article L. 2241-1 du même code énonce que le conseil municipal, délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. Ainsi, toute décision relative à la vente d'un bien immobilier appartenant au domaine privé de la commune relève de la compétence du conseil municipal qui peut seul en disposer. L'assemblée délibérante doit donc se prononcer le cas échéant sur l'opportunité de céder une parcelle du domaine communal, le maire étant quant à lui chargé, en tant qu'organe exécutif, de donner la suite qui convient à la délibération du conseil municipal sur la vente proposée, en fonction de la décision prise par le conseil (cf. [réponse ministérielle à QE n° 22477 publiée au JOAN le 1er février 1999, page 656](#)).

Concrètement, le maire reçoit donc de l'assemblée délibérante la compétence pour signer les documents appropriés, comme la promesse de vente et l'acte de vente. Si aucune disposition légale n'encadre l'intervention du conseil municipal, ni ne l'oblige à motiver l'opération considérée (exemple : [CAA Bordeaux, 21 mai 2015, n° 13BX03410](#)), la jurisprudence considère que le conseil municipal doit à tout le moins délibérer pour autoriser la transaction en se prononçant sur les éléments essentiels et les caractéristiques de la cession (situation physique et juridique du bien, prix de vente, désignation du cessionnaire) et sur les éventuelles conditions de vente (condition suspensive ou résolutoire frais mis à la charge de l'acquéreur, etc.).

✓ Cf. réponses ministérielles à [QE n° 24971 publiée dans le JO du sénat du 20 avril 2017, page 1513](#) et à [QE n024656 publiée dans le JO du sénat du 1er mars 2007, page 473](#) - voir également [CAA Marseille, 3 juillet 2008, n° 07MA03520](#) : « *lorsqu'il entend autoriser le maire à souscrire un contrat portant cession d'un bien communal, le conseil municipal doit, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, se prononcer sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir, au nombre desquels figurent notamment l'objet précis de celui-ci ainsi que les éléments financiers exacts et l'identité de l'acquéreur* ».

La seule exception qui autorise le maire à intervenir en matière de vente sur délégation du conseil municipal est celle prévue par le 10° de l'article L. 2122-22 du CGCT par laquelle il peut « décider l'aliénation de gré à gré des biens mobiliers jusqu'à 4 600 € ».

Force est de constater que cette disposition ne s'applique pas en matière immobilière. Or, pour rappel, les délégations du conseil municipal au maire sont impossibles en dehors des matières où elles sont expressément prévues par la loi (TA Nice, 7 novembre 1985, Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes).



Revue des textes applicables

En application de l'[article L. 2122-21 du CGCT](#) : « Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : (...) 1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ; (...) 7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ».

Selon l'[article L. 1111-2 du CGCT](#) : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ». L'[article L. 2121-29 du même code](#) précise que « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

Plus précisément, l'[article L. 2241-1 du 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. (...) »

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 ».

B. Effet de la délibération du conseil municipal

La délibération d'un conseil municipal autorisant, décidant ou approuvant la cession d'un bien de son domaine privé dans les conditions mentionnées à l'article 1583 du code civil constitue un acte créateur de droits dès lors que les parties ont marqué leur accord inconditionnel sur l'objet et le prix de l'opération et que la réalisation du transfert de propriété n'est soumise à aucune condition ([CAA Nantes, 11 juin 2021, n° 20NT02617](#)).

Pour rappel, l'[article 1583 du code civil](#) prévoit que la vente « est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé ».

Bien évidemment, la délibération doit être transmise au contrôle de légalité du préfet.

A cet égard, l'[article L. 2131-1 du CGCT](#) prévoit en son I. que « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été portés à la connaissance des intéressés dans les conditions prévues au présent article et, pour les actes mentionnés à l'article L. 2131-2, qu'il a été procédé à la transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement prévue par cet article ».

- Voir [réponse ministérielle à QE n° 106360 publiée au JOAN le 27 février 2007, page 2211](#)).

III. La procédure exige deux délibérations successives (réponse ministérielle à QE n° 89861 publiée au JOAN le 23 novembre 2010, page 12929)

La première est destinée à acter la consultation de la DIE afin de procéder à l'évaluation du bien (obligatoire pour les communes de plus de 2 000 habitants). A cette même occasion l'organe délibérant entérine le principe même de la cession et détermine les modalités de cette dernière (via un cahier des charges par exemple). La seconde donne autorisation au maire de signer l'acte de vente et détaille les conditions mêmes de la vente (notamment le prix et la forme de l'acte de vente à venir).

IV. Une procédure préalable avec publicité et mise en concurrence est-elle nécessaire avant la vente d'un bien communal ?

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une personne morale de droit public autre que l'État de faire précéder la vente d'une dépendance de son domaine privé d'une mise en concurrence préalable. En la matière, le maire est simplement tenu d'informer le conseil municipal de l'ensemble des candidatures dont il a connaissance (TA Clermont-Ferrand, 29 octobre 1987, Lopez-Mendez).



Toutefois, lorsqu'une telle personne publique fait le choix, sans y être contrainte, de céder un bien de son domaine privé par la voie d'un appel à projets comportant une mise en concurrence, elle est tenue de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien. Il ne saurait cependant en découler qu'elle devrait respecter les règles relatives à la commande publique, qui ne sont pas applicables à la cession d'un bien ([CE, 16 avril 2019, n° 420876](#)).

Néanmoins, si la cession de la parcelle communale peut être regardée comme ayant principalement pour objet de confier à l'acquéreur la conception ou la réalisation de travaux qui répondraient à un besoin d'intérêt général préalablement défini par la collectivité, elle doit être assujettie aux obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des principes généraux du droit de la commande publique ou aux procédures du marché public ou de la concession d'aménagement ([CAA Bordeaux, 18 juillet 2016, n° 15BX00192](#)).

Enfin, lorsque la collectivité territoriale charge par contrat une agence immobilière de vendre un bien immeuble, cette démarche est soumise aux dispositions du code des marchés publics, dès lors qu'elle présente un caractère onéreux. L'article 1^{er} du code des marchés publics définit les marchés publics comme des contrats conclus à titre onéreux par des pouvoirs adjudicateurs avec des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.



« La notion d'onérosité n'implique pas nécessairement le versement d'une somme d'argent par la collectivité. Sont considérés comme onéreux, les contrats dans lesquels le cocontractant perçoit un prix. En l'espèce, ce prix correspond aux frais d'agence versés par l'acquéreur du bien. La collectivité renonce ainsi à une partie du montant d'achat des terrains, qui est versée au prestataire de services, l'agence immobilière. Le caractère onéreux du contrat résulte donc d'un abandon, par la collectivité, d'une partie de la recette liée à la vente du terrain. (...) Les contrats portant sur de tels services doivent par conséquent être passés selon les procédures de droit commun prévues par le code des marchés publics » ([réponse ministérielle à QE n° 01615 publiée dans le JO du sénat du 25 octobre 2012 page 2403](#)).

V. Le conseil municipal ne peut subordonner la vente de ses biens à la démonstration par l'acquéreur d'un lien suffisant avec la commune

C'est ce qui ressort d'un [arrêt de la CJUE du 8 mai 2013](#) (affaires jointes n° C-197/11 et C-203/11). Une disposition qui imposerait un tel lien avec la commune (domiciliation dans la commune, réalisation d'activités au sein de la commune ou lien professionnel, familial, social ou économique) serait contraire au droit de l'U.E. « *dès lors que les conditions fixées sont sans rapport direct avec les aspects socio-économiques correspondant à l'objectif de protéger exclusivement une certaine catégorie de la population autochtone sur le marché immobilier qui, en l'espèce, était la population autochtone la moins fortunée* » (cf. [réponse ministérielle à QE n° 01108 publiée dans le JO du sénat du 12 octobre 2017 page 3158](#)).

VI. Modalités de détermination du prix de vente

La DIE en remplacement de France Domaines

Comme l'indique le site Internet du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Accueil, [Direction de l'immobilier de l'Etat](#)), « *Le décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 a créé la direction de l'immobilier de l'État (DIE), qui se substitue au service France Domaine de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Tout en conservant l'intégralité du périmètre des missions relatives à la politique immobilière de l'État (PIE) et à la gestion et l'évaluation domaniales, la direction de l'immobilier de l'État est notamment chargée de la gouvernance de la PIE et du pilotage de l'instance unique qui s'est substituée aux différents comités nationaux relatifs à cette politique publique* » (voir également la page [La DIE, au cœur du pilotage de la politique immobilière de l'État](#) et la [Charte de l'évaluation du Domaine](#) éditée en juin 2020 par la DGFP en partenariat avec l'AMF). En la matière, l'autorité compétente est le directeur départemental des finances publiques ([article R. 1311-3 du CGCT](#)).

A. La saisine des Domaines (DIE)

L'alinéa 3 de l'article L. 2241-1 du CGCT dispose qu'en matière de cession, « *Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité* ».

L'avis de la DIE permet de recueillir des éléments d'expertise sur la valeur des biens, garants de la protection des intérêts de la commune et concourant à la sécurité juridique de l'opération ([CE, 25 nov. 2009, n° 310208](#) – cf. [réponse ministérielle à QE n° 17790 publiée dans le JO du sénat du 20 mai 2021, page 3297](#)).

Communes de 2 000 habitants et moins

En application de l'article L. 2241-1 du CGCT, les communes comptant jusqu'à 2 000 habitants n'ont pas l'obligation de consulter les services de la DIE. Néanmoins, elles peuvent, jusqu'à deux fois par an, solliciter une évaluation sur les immeubles affectés à un usage professionnel ou sur les immeubles non bâtis (Charte de l'évaluation du Domaine précitée). Dans ce cadre à caractère facultatif, aucun texte n'impose une information préalable des conseillers municipaux. Toutefois, en cas de cession d'un bien du domaine privé dans ces communes, la consultation du service de la DIE est conseillée ; à défaut, une expertise sérieuse de la valeur du bien doit être effectuée par une personne qualifiée et compétente.

B. L'avis de la DIE ne constitue pas une garantie...

« *Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie* ».

- Cf. sur ce point le principe posé par la jurisprudence Danthony, [CE 23 décembre 2011, n° 335033](#).

Ainsi, la consultation du service des domaines prévue au 3^e alinéa l'article L. 2241-1 du CGCT préalablement à la délibération du conseil municipal portant sur la cession d'un immeuble ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants ne présente pas le caractère d'une garantie. En l'absence de consultation de la DIE, il convient de rechercher si cette méconnaissance a eu une incidence sur le sens de la délibération attaquée ([CE, 23 octobre 2015, n° 369113](#)). Dans l'affirmative, le juge annulera cette dernière. Par ailleurs, si l'avis existait au moment de la délibération, le défaut d'information préalable des conseillers municipaux peut être régularisé avec effet rétroactif par une seconde délibération réitérant l'approbation de la cession ([CE, 10 avril 2015, n° 370223](#)).

C. ... Et ne lie pas la commune

« Les évaluations réalisées par les services locaux de la DIE, comme les évaluations effectuées par les experts privés, sont effectuées en respectant les règles de la charte de l'expertise en évaluation immobilière. Celle-ci précise que l'évaluation en valeur vénale correspond à la somme d'argent estimée contre laquelle un immeuble serait échangé, à la date de l'évaluation, entre un acheteur consentant et un vendeur consentant dans une transaction équilibrée, après une commercialisation adéquate, et où les parties ont l'une et l'autre agi en toute connaissance, prudemment et sans pression. Cette définition professionnelle montre bien qu'il n'existe pas de valeur scientifique de l'évaluation et que de très nombreux facteurs peuvent aboutir à un prix de transaction différent de celui de l'évaluation domaniale, dans un écart de prix qui peut aller très au-delà de l'écart de 20 %. Cet écart peut d'ailleurs être pleinement justifié, notamment dans un marché évolutif, compte tenu du délai qui peut séparer la date de l'évaluation de celle de la transaction.



De même, l'acquéreur ou le vendeur peuvent avoir des raisons propres de s'écarter de l'évaluation domaniale, compte tenu de l'attachement que les uns et les autres portent à l'assiette foncière concernée, à la réalisation de l'opération projetée ou encore des anticipations qu'ils peuvent effectuer du marché. D'ailleurs, les évaluations domaniales sont très fréquemment assorties d'une indication selon laquelle la collectivité locale dispose d'une marge de manœuvre de 10 % à la hausse et à la baisse (soit 20 % au total) autour d'une valeur centrale » ([réponse ministérielle à QE n° 1910 publiée au JOAN le 12 février 2013, page 1554](#)). Si l'avis de la DIE ne lie pas la commune qui peut décider de retenir un prix différent en motivant son choix, des critères stricts sont néanmoins exigés pour vendre un bien du domaine privé à un prix inférieur à l'estimation de la DIE.

D. Les conditions pour vendre à un prix inférieur à l'estimation de la DIE : intérêt général et contreparties suffisantes

1. **Principe**

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 ([décision 86-207 DC - 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social – Conformité, Journal officiel du 27 juin 1986, page 7978](#)).

Cette règle résulte d'un principe qui vise à interdire aux personnes publiques de consentir une libéralité, cette dernière étant définie par le code civil comme « l'acte par lequel une personne dispose à titre gratuit de tout ou partie de ses biens ou de ses droits au profit d'une autre personne » ([article 893](#)). Sur ce point, comme le rappelle le site Internet du Conseil Constitutionnel dans un article intitulé [Constitution et biens publics](#), « L'interdiction d'aliéner à vil prix rejoint ainsi la prohibition plus générale des libéralités qui est traditionnelle en droit public (CE, 17 mars 1893, Chemins de fer de l'est, D. 1894, p. 119, concl. Romieu) ».

Toutefois, la haute juridiction administrative a jugé que « la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur » est admise « lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes » ([CE, 3 novembre 1997, n° 169473](#) et [réponse ministérielle à QE n° 01803 publiée dans le JO du sénat du 30 août 2018, page 4479](#)).

➤ voir également l'arrêt n° 310208 précité (lien en page 5) dans lequel un prix de cession représentant le quart de leur valeur vénale des terrains cédés à des associations a été jugé régulier, « la différence entre le prix de cession de l'ensemble immobilier et l'évaluation du service des domaines » devant « être regardée comme ayant le caractère d'une aide apportée par la commune » à ces associations en leur permettant de conduire des projets conformément à leurs statuts « et de disposer d'un lieu de réunion adapté à la réalisation de ceux-ci par sa dimension et ses accès ».

2. Illustrations jurisprudentielles

Sur le sujet, l'AMF rappelle à travers une note de juin 2021 intitulée « [La vente des biens communaux](#) », que « 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 ».

A cet égard, le conseil d'Etat a d'ailleurs estimé 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 octobre 2015, n° 375577](#)). Il doit donc y avoir un rapport raisonnable entre l'intérêt public de la commune et l'importance de l'avantage consenti en contrepartie.

Par ailleurs, la vente à un prix inférieur à l'estimation du service des Domaines peut être justifiée :

✓ d'une part « par un motif d'intérêt général, dans la mesure où elle vise à atteindre le seuil minimal de 25% de logements sociaux parmi les résidences principales » ;

✓ d'autre part au motif qu'il est prévue que la différence entre le prix de vente et la valeur vénale figure « pour la ville parmi les dépenses déductibles du prélèvement sur les ressources des communes qui ne comptent pas 25% de logements sociaux en application de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation », la cession étant en outre assortie de l'obligation pour l'acquéreur « de réaliser les travaux permettant la rénovation et la mise au norme des logements existants, ainsi que la reconfiguration des très grands logements » ([CAA de PARIS, 6ème chambre, 12 juin 2018, n° 17PA00494](#)).

Dans le même sens, l'alinéation d'un terrain communal à titre gratuit manifeste le souhait du conseil municipal de « contribuer à la réalisation d'une opération foncière dont l'objet est de doter le territoire de la commune, conformément aux objectifs assignés par le législateur et déclinés dans le programme local de l'habitat, de logements à caractère social, favorisant ainsi le logement et la mixité sociale ». L'opération est donc légale ([CAA Nantes, 1er octobre 2020, n° 19NT02317](#)).

A contrario, la « seule circonstance invoquée par la commune (...) selon laquelle elle souhaite accueillir de nouveaux résidents permanents pour lutter contre un déclin démographique n'est pas de nature à établir l'existence d'un motif d'intérêt général suffisant pour justifier la réduction de prix accordée aux requérants » ([CAA Douai, 10 décembre 2009, n° 09DA00250](#)).

E. L'information suffisante des membres du conseil municipal quant au prix de vente

Il est établi que « *la teneur de l'avis du service des domaines doit, préalablement à la séance du conseil municipal d'une commune de plus de 2 000 habitants durant laquelle la délibération relative à la décision de cession doit être prise, être portée utilement à la connaissance de ses membres, notamment par la note de synthèse jointe à la convocation qui leur est adressée* ». En effet, les délibérations du conseil municipal doivent être soumises à l'assemblée délibérante en toute connaissance de cause et les pièces nécessaires à l'information de chaque conseiller doivent impérativement être transmises avant la séance afin qu'ils disposent d'un temps de réflexion suffisant (TA Saint-Denis-de-La Réunion, 17 octobre 1990, Vergès - cf. réponse ministérielle à QE n° 89861 précitée, voir lien en page 4). Néanmoins, les dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT n'imposent pas que le document produit par le service des Domaines leur soit nécessairement remis avant cette délibération ([CE, 11 mai 2011, n° 324173](#)).



Il résulte donc des articles L. 2121-12, L. 2121-13 et L. 2241-1 du CGCT que la communication aux élus de l'avis des Domaines n'est pas imposée à peine d'irrégularité de la procédure (réponse ministérielle à QE n° 17790 précédemment citée, voir lien en page 5). Pour rappel l'[article L. 2121-13 du CGCT](#) prévoit que « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». De surcroît, il a été jugé, s'agissant des conseillers municipaux, qu'« *aucun texte ni aucun principe n'impose au maire de leur communiquer ces pièces et documents en l'absence d'une demande de leur part* » (cf. CAA Nantes n° 19NT02317 précitée, lien en page 7).

VII. Le cas particulier de la cession d'un immeuble communal au maire ou à un adjoint : conditions

Cette situation est expressément prévue par l'[article 432-12 du code pénal](#), disposition relative à la prise illégale d'intérêts. Après un rappel par le 1^{er} alinéa des éléments constitutifs de l'infraction et de la peine prévue, le 2^e alinéa indique : « *Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, 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* ».

L'article ajoute (alinéas 3 et 4) que « *dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal. Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal* ».

Pour l'application de ces alinéas, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'[article L. 2122-26 du CGCT](#) et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'[article L. 2121-18 du CGCT](#), le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos (voir les réponses ministérielles à [QE n° 02239 publiée au JO du sénat du 9 février 2023, page 1008](#) et à [QE n° 12943 publiée dans le JO du sénat du 21 mai 2015, page 1197](#)).

VIII. L'exécution de la vente et la forme de l'acte

Dès l'instant où le conseil municipal a adopté la délibération fixant les modalités de vente, l'exécution de la vente revient au maire, selon la prérogative qu'il tient à cet effet du 7° de l'article L. 2122-21 du CGCT.

Préalablement, il est possible d'établir un cahier des charges mentionnant les conditions mêmes de l'aliénation (il s'agit notamment de l'identification du bien, de l'origine de propriété, de l'existence éventuelle de servitudes, du prix et des modalités de vente etc.)

- En guise d'illustration, voir notamment le [présent cahier des charges](#) ou encore [celui-ci](#), ces exemples n'étant fournis qu'à titre indicatif.

Concernant la forme de l'acte à proprement parler, deux possibilités sont envisageables : la vente peut avoir lieu de gré à gré ou par voie d'adjudication.

A. La vente de gré à gré

En pareil cas, la rédaction d'un acte authentique est requise en trois exemplaires, ces derniers devant ensuite être communiqués à l'administration pour enregistrement et exécution des formalités de publicité foncière ([article 635 du code général des impôts](#)). Un exemplaire de l'acte est ensuite restitué à chaque signataire.

Les parties doivent chacune parapher le bas de chaque page, puis apposer leur signature sur la dernière. En fonction de ce qui est prévu dans la délibération du conseil municipal, l'acte authentique peut être rédigé soit par un notaire soit en la forme administrative.



Dans ce dernier cas et en application de l'[article L. 1311-13 du CGCT](#), les maires sont habilités à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au fichier immobilier, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux, passés en la forme administrative. En pareille situation, ils sont donc assimilés au notaire. Par conséquent, lorsqu'il est fait application de la procédure de réception et d'authentification des actes, la commune partie à l'acte est représentée, lors de la signature, par un adjoint dans l'ordre de nomination (voir [réponse ministérielle à QE n° 21717 publiée dans le JO du sénat du 8 juillet 2021, page 4267](#)).

B. L'adjudication

Si le conseil municipal opte pour l'adjudication, il convient de le mentionner dans la délibération. En la matière, l'[article L. 2241-6 du CGCT](#) prévoit que « *Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit* ».

Un cahier des charges procédant à un état descriptif du bien est déposé en mairie ; celui-ci précise les modalités mêmes de l'adjudication et le prix de départ des enchères. Cette démarche s'accompagne de formalités de publicité préalables.

Contrôle de légalité :

L'acte de vente en lui-même n'est pas soumis au contrôle de légalité. En revanche, « *la délibération du conseil municipal autorisant (...) l'aliénation d'un bien communal, en tant qu'acte administratif (CE, 6 avril 1998, Communauté Urbaine de Lyon), ainsi que le procès-verbal d'adjudication publique d'un bien (CE, 19 décembre 1994, Société de chasse en forêt de Seille-et-Moselle), doivent être soumis au contrôle de légalité* » (voir réponse ministérielle à QE n° 106360 précitée, voir lien en page 3).

IX. Que se passe-t-il en cas d'annulation judiciaire de la délibération portant sur la vente d'un bien immobilier ?

Une telle décision du juge administratif n'a pas pour effet d'annuler la vente. Dans ce cas, il appartient à la commune de saisir le juge du contrat, en principe le juge judiciaire sauf clauses exorbitantes, afin d'obtenir le retour dans le domaine privé de la propriété aliénée ([CE, 7 octobre 1994, n° 124244](#)).



Aussi, lorsque la délibération ne prévoit pas de condition suspensive concernant le transfert de propriété, l'assemblée délibérante ne peut légalement décider de revenir sur son accord, même dans l'hypothèse où l'acquéreur ne paie pas le prix (CE, 15 mars 2017, n° 393407 – cf. [réponse ministérielle à QE n° 03910 publiée dans le JO du sénat du 30 mars 2023, page 2168](#)).

X. Obligation d'un bilan annuel

Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune (article L. 2241-1 al.2 du CGCT, lien en page 3).



Sources :

- [Légifrance](#) – code général de la propriété des personnes publiques ; code général des collectivités territoriales ; code de la voirie routière ; code rural et de la pêche maritime, code civil ; code pénal ; code général des impôts ; jurisprudence administrative (arrêts du conseil d'État et des cours administratives d'appel) ; jurisprudence constitutionnelle ; textes consolidés (lois et décrets) ;

- Site Internet du Conseil Constitutionnel, [Les Décisions, Décision n° 2018-743 OPC du 26 octobre 2018](#) - Publications, Les nouveaux cahiers du conseil Constitutionnel - N° 37, octobre 2012, Constitution et biens publics ;

- Site Internet [Vie publique Au cœur du débat, Quel est le régime juridique applicable aux biens des collectivités territoriales ?](#), Accueil, Fiches Collectivités territoriales, Les grands principes régissant les collectivités territoriales, Dernière modification : 4 septembre 2023 ;

- Site Internet du Sénat, [Base questions](#) ;

- Site Internet de l'Assemblée Nationale, [Recherche avancée des questions](#) ;

- Site Internet [Info Curia Jurisprudence](#), Formulaire de Recherche, Liste des résultats ;

- Site Internet du [ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique](#), Accueil du portail, Direction de l'immobilier de l'Etat ;

- Site Internet [Immobilier-etat.gouv.fr](#), [Le site de l'immobilier de l'Etat](#) ;

- Site Internet [collectivites-locales.gouv.fr](#), [Biens relevant du domaine public - Biens relevant du domaine privé](#), Accueil, Compétences, Gérer les biens de la collectivité, Domaine public - [Une démarche qualitative et partenariale : la charte de l'évaluation domaniale](#), Accueil, Compétences, Gérer les biens de la collectivité, Le Domaine au service des collectivités locales ;

- Site Internet de l'[AMF](#), [La vente des biens communaux](#), Référence : CW40789, Date : 15 Juin 2021, Auteur : AMF / Département Conseil juridique et documentation / Jeff Chopy (accessible avec identifiant et mot de passe) ;

- <https://www.generac.fr/>, Cahier des charges, Mise en vente d'un bien communal par vente de gré à gré ;

- <https://www.verines.fr/>, Vente de gré à gré d'un bien immobilier, Cession d'un terrain à bâtir ;

- Site Internet [Les Editions La Vie Communale](#), Articles - Patrimoine communal, domaine – Gestion du patrimoine – Acquisition / vente – Compétence, Avis des domaines, Fixation du prix, Ventes (Procédure, Publicité des ventes immobilières, Recours à une agence, Acquéreurs), Actes passés sous la forme administrative, Prise illégale d'intérêts

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste