

N° 3668

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI (n° 2709),
*visant à étendre aux collectivités territoriales le mécanisme de déclassement anticipé,
prévu à l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques,*

PAR MME SOPHIE ROHFRTSCH,
Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES ENJEUX LIÉS À LA GESTION PATRIMONIALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	6
1. Le patrimoine des collectivités territoriales	6
2. La nécessité d'améliorer les conditions de gestion du patrimoine des collectivités territoriales	8
II. LA RÉFORME PROPOSÉE	8
DISCUSSION GÉNÉRALE	9
EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Article unique</i> (art. L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques) : Extension aux collectivités territoriales du mécanisme de déclassement anticipé d'un bien appartenant au domaine public	17
TABLEAU COMPARATIF	23
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE	25

MESDAMES, MESSIEURS,

La gestion et la valorisation du domaine public constituent des enjeux majeurs de bonne gouvernance en période budgétaire contrainte. La définition de stratégies patrimoniales cohérentes peut ainsi justifier, le cas échéant, des cessions de biens qui ne répondraient plus aux besoins des services publics.

Or, le régime de la domanialité publique, qui repose sur les deux principes fondamentaux de l'inaliénabilité⁽¹⁾ et de l'imprescriptibilité⁽²⁾ des biens qui s'y rapportent, est un régime protecteur des propriétés matériellement affectées à une utilité publique. Il en découle un encadrement strict des conditions de sortie du domaine public et de cession des biens concernés.

Ceux-ci doivent faire l'objet d'une décision de désaffectation préalable ou concomitante à l'acte de déclassement du domaine public vers le domaine privé pour se voir reconnaître un caractère aliénable, comme le prévoit l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)⁽³⁾.

Toutefois, deux assouplissements à cette procédure de droit commun ont été introduits pour faciliter certaines cessions : d'une part, les cessions ou échanges de biens relevant du domaine public sont rendus possibles entre personnes publiques, sans déclassement (articles L. 3112-1 et L. 3112-2 du même code) et, d'autre part, sous réserve de nécessités de service public, un bien peut être déclassé et cédé sans qu'il ne soit matériellement désaffecté, à la condition que sa désaffectation intervienne dans un délai maximum de trois ans après la cession (L. 2141-2 du même code).

(1) *Le principe de l'inaliénabilité reprend une loi fondamentale du royaume qui visait à éviter le morcellement du domaine royal (édit de Moulins de février 1566). Selon ce principe, les biens appartenant au domaine public ne peuvent être cédés ou vendus.*

(2) *Le principe d'imprescriptibilité interdit d'acquérir par prescription une propriété relevant du domaine public. Il trouve son origine dans l'édit portant règlement général sur le domaine de la Couronne d'avril 1667.*

(3) *La partie législative de ce code est issue de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, ratifiée par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.*

Cette procédure de déclassement anticipé permet de céder des immeubles dans lesquels les services publics sont maintenus pour une durée limitée et d'utiliser le produit de la vente pour financer, par exemple, la construction de nouveaux bâtiments ayant vocation à les accueillir. La continuité du service public est ainsi préservée.

Si cette procédure présente un intérêt certain, elle ne s'applique qu'à un champ réduit de personnes publiques, soit l'État, ses établissements publics et, depuis 2009, les établissements publics de santé.

Or, au regard de l'importance croissante du patrimoine des collectivités territoriales et des enjeux liés à l'adaptation des services publics aux besoins des territoires, il apparaît opportun de leur permettre également de recourir à des déclassements anticipés de manière à réduire les délais d'inutilisation des bâtiments cédés et à améliorer les capacités de financement d'éventuelles rénovations ou constructions. À ce titre, la présente proposition de loi a reçu l'adhésion de plusieurs associations d'élus ⁽¹⁾.

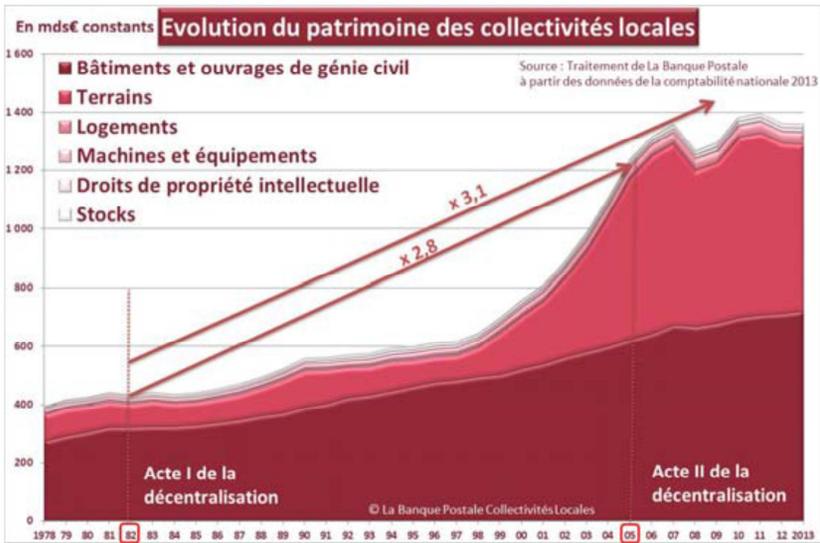
I. LES ENJEUX LIÉS À LA GESTION PATRIMONIALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le patrimoine des collectivités territoriales

Selon une étude récente de la Banque postale ⁽²⁾, le patrimoine global des collectivités territoriales, qui représenterait plus de 1 300 milliards d'euros, a triplé en trente ans, notamment du fait des transferts de compétences organisés dans le cadre de la décentralisation. Les collectivités ont ainsi intégré dans leur patrimoine des biens qui appartenaient auparavant à l'État (collèges, lycées, etc.) et ont fait les investissements nécessaires pour répondre aux besoins de leurs territoires (crèches, maisons médicalisées, services d'accueil périscolaire, etc.).

(1) *L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, et l'Assemblée des départements de France.*

(2) *Le patrimoine des collectivités territoriales, la Banque postale, Accès territoires, n°2, juin 2015.*



Source : la Banque Postale, Accès territoires, juin 2015.

L'accroissement de ce patrimoine s'est traduit par une augmentation des charges d'entretien et de rénovation des propriétés existantes (notamment dans le cadre de leur mise aux normes pour répondre aux objectifs d'accessibilité ou de meilleur rapport énergétique), mais également par la recherche de la valorisation de ce patrimoine se traduisant, le cas échéant, par la cession de certains biens.

Ainsi, selon l'étude précitée, « en 2013, le montant des cessions sur l'ensemble des collectivités a été de 2,6 milliards d'euros, avec une forte concentration au niveau du bloc communal (92,7 % du total). (...) La vente des immeubles devenus inutiles est réalisée le plus souvent dans un souci de gestion optimisée du patrimoine. Ces cessions permettent à la fois de réduire les dépenses de fonctionnement liées aux bâtiments et d'amener des recettes pour financer les nouveaux investissements nécessaires. »

Or, les règles encadrant les conditions dans lesquelles les cessions de biens publics ⁽¹⁾ sont réalisées ne favorisent pas toujours une gestion optimale du patrimoine puisque :

– pour être déclassés puis cédés, les biens ne peuvent plus être affectés à un service public ce qui peut se traduire par le maintien de biens inutilisés dans le patrimoine des collectivités pendant des périodes parfois longues ;

– le produit de la vente de ces biens n'est pas disponible pour financer la construction de nouveaux bâtiments destinés au transfert des services puisque ces bâtiments doivent être disponibles avant la désaffectation pour assurer la continuité du service public.

(1) Qui constituent un champ moins large que celui retenu par l'étude de La Banque Postale qui traite indifféremment le domaine public et le domaine privé des collectivités territoriales.

Il en résulte des délais et des conditions de financement des opérations immobilières des collectivités territoriales peu adaptées à une gestion et à une valorisation efficaces de leur patrimoine.

2. La nécessité d'améliorer les conditions de gestion du patrimoine des collectivités territoriales

Selon le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2013⁽¹⁾, la politique de valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales présente, dans certains cas, des insuffisances « *dans la connaissance des biens et dans la démarche d'optimisation des charges d'investissement et de fonctionnement* ».

Or, une gestion active du patrimoine permet de s'assurer que les biens sont optimisés en termes de surface, de coûts et de qualité de fonctionnement et qu'ils assurent une production de services publics répondant aux besoins constatés sur les territoires. Elle permet également de dégager des économies en cédant des bâtiments inutiles ou présentant des charges d'entretien trop élevées.

La Cour concluait ainsi qu'« *il ressort des constats effectués qu'une meilleure gestion du patrimoine immobilier peut donner aux collectivités des marges de manœuvre budgétaires non négligeables dans un cadre financier durablement contraint.* »

Il convient donc de permettre aux collectivités de mettre en œuvre de meilleures stratégies patrimoniales, notamment en les autorisant à recourir à des règles plus adaptées en matière de cession de biens devenus inutiles ou coûteux.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Dans ce contexte, la présente proposition de loi étend aux collectivités territoriales le dispositif dérogatoire de déclassement anticipé prévu à l'article L. 2141-2 du CG3P, actuellement réservé à l'État, à ses établissements publics ou aux établissements publics de santé.

Cette disposition devrait leur permettre de mieux valoriser leur patrimoine en améliorant les conditions de cession des biens qui ne répondent plus aux besoins des services publics locaux.

*

* *

(1) « *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique* », Rapport public annuel, Cour des comptes, 2013.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 6 avril 2016, la Commission des lois procède à l'examen, sur le rapport de Mme Sophie Rohfritsch, de la proposition de loi visant à étendre aux collectivités territoriales le mécanisme de déclassement anticipé, prévu à l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques (n° 2709).

M. le président Dominique Raimbourg. Nous allons maintenant examiner la proposition de loi visant à étendre aux collectivités territoriales le mécanisme de déclassement anticipé prévu à l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

Mme Sophie Rohfritsch, rapporteure. La proposition de loi vise à régler une situation quelque peu paradoxale. En effet, alors que le patrimoine des collectivités territoriales n'a cessé de croître au cours des dernières années, notamment du fait du transfert de certaines compétences auparavant exercées par l'État, les moyens dont elles disposent pour le valoriser sont limités – et le sont de plus en plus.

Les collectivités se retrouvent souvent propriétaires de biens immobiliers qui ne répondent plus tout à fait aux besoins des services publics situés dans leurs territoires et qui peuvent représenter des charges importantes, par exemple de mise aux normes en matière d'accessibilité ou de consommation d'énergie. En bonnes gestionnaires, les collectivités pourraient décider de céder ces biens pour financer des rénovations, des acquisitions ou la construction de nouveaux bâtiments, et ainsi mieux répondre aux besoins constatés. Or les règles en vigueur en matière de cessions de biens relevant du domaine public sont très strictes : ces biens ne sont ni aliénables, ni prescriptibles. Par conséquent, pour permettre leur cession, il faut, dans un premier temps, les déclasser, c'est-à-dire les transférer du domaine public au domaine privé.

Toutefois, ce déclassement est lui-même conditionné par leur désaffectation au service public. Concrètement, un bien ne peut être déclassé puis cédé que s'il n'est plus matériellement affecté à un service public, dans le cas d'un bâtiment, ou à un usage public, dans le cas d'un parking par exemple. Si cette procédure est protectrice du domaine public, elle peut également conduire à des contentieux et empêcher des cessions justifiées et utiles à la mise en œuvre d'une stratégie patrimoniale.

Le législateur a d'ailleurs reconnu la nécessité d'introduire davantage de souplesse en matière de cessions en prévoyant une dérogation à cette procédure prenant la forme d'un déclassement anticipé prévu par l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Cet article prévoit que, pour répondre à des nécessités de service public, il est possible de déclasser et de céder un bien tout en y maintenant les services pour une durée limitée à trois années

après la cession. Ce délai permet aux personnes publiques concernées de financer l'acquisition de nouveaux immeubles ou la construction de bâtiments neufs grâce au produit de la vente, tout en proposant des biens intéressants pour les promoteurs qui disposent ainsi de temps pour instruire les démarches relatives à leur transformation future.

Au regard de l'intérêt certain que présente cette procédure en termes économiques, financiers et patrimoniaux, je regrette qu'elle ne concerne qu'un champ restreint de personnes publiques, soit l'État et ses établissements publics, et, depuis 2009, les établissements publics de santé.

C'est la raison pour laquelle je propose que nous l'étendions aux collectivités territoriales. Cette proposition n'est pas nouvelle puisque plusieurs parlementaires ont, au cours des dernières années, soit adressé des questions aux gouvernements successifs sur l'opportunité de cette extension, soit déposé des amendements en ce sens. Plusieurs acteurs se sont également prononcés en sa faveur comme l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) ou encore le congrès des notaires à l'occasion de son rapport de 2013 sur les propriétés publiques. Je rappelle également que la Cour des comptes, dans son rapport de 2013 sur *L'immobilier des collectivités territoriales*, a insisté sur la nécessité pour les collectivités territoriales de mettre en œuvre une gestion plus dynamique de leur patrimoine.

Ces recommandations et propositions n'ont jusqu'à présent pas été suivies d'effets : les gouvernements successifs ont opposé à plusieurs reprises l'absence de bilan de la procédure de déclassement anticipé et le risque financier encouru par les collectivités territoriales dans l'hypothèse où les biens n'auraient pas été désaffectés dans les délais impartis, ce qui aurait pour conséquence de rendre la vente illégale et de les contraindre au remboursement du produit perçu.

Il me semble cependant que ces arguments témoignent d'un manque de confiance envers les collectivités territoriales auxquelles on demande par ailleurs de faire d'importants efforts d'économies et de se montrer meilleures gestionnaires sans cependant leur en donner les moyens. L'extension en leur faveur de cette procédure de déclassement anticipé, qui resterait exceptionnelle, j'insiste sur ce point, n'encouragera pas davantage que les règles actuelles les cessions immobilières peu opportunes, alors qu'elle facilitera les cessions les plus pertinentes au regard des besoins des territoires.

Elle apparaît d'autant plus nécessaire qu'il n'est pas acceptable que des projets répondant à des nécessités de service public soient bloqués ou retardés alors que l'investissement local tarde à repartir et que les ressources publiques sont fortement contraintes.

J'ai ce matin même déposé un amendement destiné à apporter quelques précisions au dispositif de ma proposition de loi. Je propose ainsi, par souci de transparence, que la délibération concernant l'opération envisagée soit motivée et

organisée en amont et que l'acte de vente comporte une clause prévoyant les conséquences de l'éventuelle résolution de la vente. Je propose enfin que la procédure soit également ouverte aux groupements des collectivités territoriales.

Sur le fondement de cette présentation, je vous invite, mes chers collègues, à adopter la présente proposition de loi.

M. Alain Tourret. Le présent texte me paraît très intéressant. En tant qu'élu rural, je rappelle qu'à l'occasion de la création des communes nouvelles, toute une partie du patrimoine des anciennes communes deviendra inutile puisque l'ensemble du patrimoine aura tendance à se recentrer sur la commune centrale. Cette évolution du statut des communes va du reste dans le sens que vous souhaitez.

Je souhaite obtenir des précisions de votre part au sujet des presbytères et des églises – moi qui suis radical, le sujet m'intéresse. (*Sourires.*) Il ne s'agit pas ici, certes, de la constitution civile du clergé, mais enfin, les presbytères sont en général de droit privé et peuvent donc être cédés – opération qui est très souvent à l'origine de la petite trésorerie des communes rurales.

M. Yves Goasdoué. Absolument !

M. Alain Tourret. Les églises posent un autre problème. Vous souhaitez que le déclassement concerne des immeubles qui ne seraient plus matériellement affectés à un service public. J'ignore si une église est un immeuble affecté à un service public, mais qu'en est-il de sa désaffectation ? On note en effet une tendance, actuellement, à céder les églises : déclassées, elles sont cédées soit à des associations soit, même, à des personnes privées.

M. Hugues Fourage. La proposition de loi est intéressante. C'est en effet, notamment, la libre administration des collectivités locales qui est en jeu à travers leur capacité à gérer leur domaine public. Il est vrai, vous l'avez rappelé madame la rapporteure, que les règles du domaine public sont particulières en matière d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, deux principes qui visaient, à l'origine, à protéger le domaine royal. Vous proposez de faciliter les opérations en la matière ; il en va de la bonne gestion du patrimoine des collectivités territoriales.

L'État n'a utilisé cette mesure dérogatoire qu'une dizaine de fois et notamment pour céder des casernes. Aussi ce texte n'est-il pas une révolution.

L'article 15 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique va dans le même sens que le présent texte que, par souci de cohérence, les députés du groupe Socialiste, républicain et citoyen vont voter, car c'est le véhicule législatif le plus rapide qui doit l'emporter.

L'amendement déposé par la rapporteure est très important. Une opération de déclassement ou de désaffectation est susceptible de faire l'objet de recours et

de difficultés qui peuvent conduire à son abandon. Il est donc nécessaire de garantir la commune qui lance une telle opération immobilière. C'est au moment du mariage qu'en général les choses se passent bien et qu'il faut donc prévoir les conditions du divorce : quand tout va bien, on est en effet prêt à faire des concessions de chaque côté ; c'est quand tout va mal que c'est plus compliqué.

M. Alain Tourret. C'est la mort des avocats !

M. Hugues Fourage. Tant mieux. (*Sourires.*)

M. Yves Goasdoué. Dire cela en commission des lois, c'est dangereux...

M. Hugues Fourage. Il vaut mieux un bon arrangement qu'un mauvais procès.

M. Patrick Devedjian. « Ceux qui n'aiment pas les avocats, n'aiment pas la liberté », disait Gambetta.

M. Hugues Fourage. Il y a décidément des *lobbies* partout !

Prévoir dans la délibération les conditions de la résolution me semble être par conséquent de bonne administration et une garantie pour la collectivité territoriale.

En outre, l'extension aux groupements intercommunaux est également une bonne chose.

Pour répondre à notre collègue Tourret, je ne suis pas sûr que les églises soient affectées à un service public ; elles n'entrent donc pas forcément dans le périmètre du texte.

M. Guy Geoffroy. Je me réjouis du consensus naissant autour de cette proposition de loi. Pour les députés du groupe Les Républicains, c'est un texte bienvenu, nécessaire et de bon sens en ce qu'il vise à assouplir la gestion de leur patrimoine par les collectivités locales. L'État – et ses établissements publics – peut aujourd'hui gérer de façon très souple son patrimoine. Or, comme il demande aux collectivités – qui, globalement, le comprennent même si elles sont en situation difficile – d'être solidaires dans la résorption des déficits publics, il est naturel qu'il accepte que les dispositions qui lui permettent de se libérer d'une partie de son patrimoine soient mises à disposition des collectivités et de leurs groupements.

Le présent texte, que notre groupe votera à l'unanimité, répond par conséquent à des situations parfaitement identifiées. Et je me félicite, j'y insiste, que la majorité, pragmatique, nous accompagne.

M. Olivier Dusopt. Je félicite la rapporteure de vouloir étendre le mécanisme de déclassement anticipé aux collectivités territoriales. Comme il a été rappelé, il existe aujourd'hui deux possibilités dérogoatoires : d'abord, la vente sans

déclassement entre deux personnes publiques – mais nous savons que, dans un contexte de restrictions budgétaires, ce n'est pas le cas de figure le plus fréquent ; ensuite le déclassement anticipé réservé à l'État aux termes de l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

Or la possibilité d'une désaffectation avant que ne disparaissent les nécessités liées à l'exercice et au maintien d'un service public est une facilité de gestion dont les collectivités locales doivent pouvoir profiter dans la mesure où elles gèrent un patrimoine souvent important, aux coûts élevés en matière notamment d'entretien. La rationalisation de ce patrimoine, sa rénovation, son remplacement par des éléments patrimoniaux de meilleure qualité – je pense à la construction de nouvelles casernes pour les pompiers ou les gendarmes dans le cadre de l'application du décret de 1993, mais aussi aux opérations de logement ou de renouvellement des équipements sportifs et parfois même des équipements scolaires – nécessitent cette souplesse permettant une désaffectation anticipée, une vente et une programmation pluriannuelle des travaux ainsi que des recettes et des dépenses qui y sont liées. Aussi la présente proposition de désaffectation répond-elle à la demande de nombreuses associations d'élus – la rapporteure a eu raison de citer l'AMF et l'ADF ; je pense en particulier aux maires des petites villes qui, dans le cadre de la gestion d'un patrimoine souvent marquée par des charges de centralité, ont besoin de cette possibilité de déclassement. Je suis donc très heureux de pouvoir voter ce texte.

Hugues Fourage l'a rappelé : la proposition de loi présente des points de convergence avec le projet de loi dit Sapin II, dont l'article 15 prévoit d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures sur le même sujet. D'une part, on l'a également souligné, il faut privilégier le véhicule législatif le plus rapide : en l'occurrence la proposition de loi de Mme Rohfritsch. D'autre part, par principe, les parlementaires préfèrent toujours qu'une décision soit le fruit de la délibération de l'Assemblée, quand bien même on a confiance en l'exécutif et qu'on lui apporte son soutien.

J'insisterai, pour conclure, sur le fait que les collectivités territoriales sont des personnes publiques majeures et qu'elles doivent pouvoir bénéficier du dispositif en question au même titre que l'État. On peut certes légitimement débattre de l'encadrement calendaire, technique, financier de cette extension de la procédure de déclassement, mais les collectivités sauront en user à leur tour à bon escient et, je le répète, il n'y a aucune raison de les traiter comme des mineures d'un point de vue juridique. Laissons-leur une certaine latitude. À cet égard, l'amendement de la rapporteure répond aux doutes qui pouvaient subsister dans la mesure où il prévoit une délibération précisant l'objet de l'opération, et où il prévoit un mécanisme de résolution en cas de nullité de la vente, y compris d'un point de vue financier. Enfin, l'amendement répond à une demande des élus des petites villes de voir les groupements de communes bénéficier du dispositif.

M. Dominique Bussereau. Je partage, bien évidemment, les objectifs de simplification et de cohérence présentés par la rapporteure. Je confirme l'appui à ce texte des grandes associations pluralistes d'élus.

Comme la rapporteure s'est montrée capable de proposer un dispositif simple et consensuel sur le sujet, je lui suggérerais de se pencher par la suite sur le domaine ferroviaire, pour lequel le déclassement est très compliqué. Parfois on veut déclasser une voie inutilisée pour y établir une voie de circulation « douce », parfois les collectivités ne le souhaitent pas en prévoyant un possible retour du trafic... Dans d'autres cas, le processus de déclassement peut prendre plusieurs années, impliquant jusqu'à la consultation du ministère de la défense au cas où la ligne serait en bord de mer et donc susceptible un jour de servir au transport d'artillerie de marine ou bien, suivant les lieux, au transport d'artillerie de montagne ou terrestre.

M. Yves Goasdoué. J'étais au départ très réservé sur ce texte, non pas qu'il m'ait choqué et non pas que je pense que les collectivités ne doivent pas gérer avec souplesse leur patrimoine – je suis maire depuis de nombreuses années. Nous savons très bien que la valeur d'un patrimoine, en réalité, se mesure à l'aune de son affectation et de son utilité pour le public. Aussi, quand il n'a plus d'utilité, faut-il le pouvoir s'en séparer parce qu'il coûte très cher.

Toutefois, compte tenu que certaines collectivités sont prises à la gorge, si vous me permettez l'expression, le risque existe qu'elles utilisent la vente de leur patrimoine uniquement pour repousser des échéances financières. Or, l'amendement de la rapporteure prévoyant la motivation et les conditions de résolution de la vente, ce qui permet de s'assurer des capacités financières de la collectivité concernée au cas où les délais de la procédure de déclassement, ou le déclassement lui-même, ne pourraient pas être acquis dans les délais impartis, et prévoyant l'extension du dispositif aux établissements publics de coopération intercommunale, je voterai ce texte.

Mme la rapporteure. Je remercie l'ensemble de nos collègues pour leur bienveillance et leur magnifique esprit de concorde.

M. Alain Tourret. C'est le mariage pour tous qui s'annonce !

Mme la rapporteure. Sous un aspect un peu technique et rébarbatif, ce texte répond à une préoccupation particulièrement forte des collectivités. Comme M. Goasdoué, je suis moi-même maire d'une petite commune et j'ai vécu le fait qu'on nous demandait de prouver que la cession envisagée était bien fondée, qu'on nous le demandait avec une plus grande insistance qu'à l'État, ce que je considérais comme injuste – c'est pourquoi j'ai proposé ce texte.

Monsieur Tourret, il existe autant de presbytères et d'églises que de cas envisageables. Le texte porte uniquement sur les biens du domaine public. Aussi, si une église relève du domaine public artificiel, elle pourra être vendue dans les conditions prévues par le texte.

M. Fourage soulignait que peu de biens du domaine public de l'État avaient été vendus par le biais de cette procédure. En effet, ils ne sont qu'une dizaine. Pour ce qui est des casernes, on dispose d'un délai dérogatoire de six ans pour désaffecter le bien. Je rappelle que les établissements de santé ont ce droit qu'ils pratiquent davantage : j'ai siégé aux hospices civils de Strasbourg au sein de la commission du patrimoine et nous avons lancé de nombreuses opérations pour remettre en circulation dans de bonnes conditions le patrimoine occupé notamment par des cliniques.

Je saisis au vol la remarque du président Bussereau, lequel m'invite à m'atteler dès la fin de cette réunion au déclassement des voies ferroviaires.

Enfin, nous n'avons pas encore envisagé la question des parkings ou des espaces qui entourent des biens immobiliers qui peuvent être attachés à l'opération parce qu'offrant un accès ou la possibilité de stationner. Nous devons en discuter.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

(art. L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques)

Extension aux collectivités territoriales du mécanisme de déclassement anticipé d'un bien appartenant au domaine public

Le présent article a pour objet de permettre aux collectivités territoriales de bénéficier de davantage de souplesse dans la gestion de leurs biens relevant du domaine public.

À cette fin, il étend aux collectivités territoriales et à leurs groupements les dispositions prévues par l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), réservées jusqu'à présent à l'État, à ses établissements publics et aux établissements publics de santé. Celles-ci permettent, par dérogation aux règles de droit commun encadrant la sortie des biens du domaine public, de repousser la désaffectation effective des biens déclassés (concrètement, le déménagement du service public concerné) pour une durée ne pouvant excéder trois années après la vente du bien, de manière à organiser la réinstallation du service dans un nouveau bâtiment tout en garantissant sa continuité.

I. LES RÈGLES EN MATIÈRE DE SORTIE DES BIENS DU DOMAINE PUBLIC

Les dispositions relatives au déclassement des biens relevant du domaine public figurent au titre IV du livre premier de la deuxième partie du CG3P (articles L. 2141-1 à L. 2141-3).

A. LE PRINCIPE DE LA DÉSAFFECTATION PRÉALABLE DES BIENS DÉCLASSÉS

1. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens du domaine public

Conformément à l'article L. 2111-1 du CG3P, les biens relevant du domaine public sont ceux qui respectent la double condition :

– d'appartenir à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 du même code (l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics) ⁽¹⁾ ;

– d'être affecté à l'usage direct du public ou 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.

(1) Cette appartenance est exclusive et ne peut faire l'objet d'une copropriété avec des personnes privées (CE n°109564, 11 février 1994, Cie d'assurance Préservatrice Foncière).

Ces biens sont inaliénables et imprescriptibles (articles L. 3111-1 du GC3P et L. 1311-1 du code général des collectivités territoriales). Par conséquent, afin de pouvoir les céder, les personnes publiques propriétaires doivent procéder préalablement à leur déclassement pour les incorporer dans leur domaine privé ⁽¹⁾.

2. Les procédures de déclassement des biens du domaine public vers le domaine privé

L'article L. 2141-1 du CG3P précise qu'un « *bien d'une personne publique (...) 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* ». Il reprend, en ce sens, un principe initialement établi par la jurisprudence ⁽²⁾.

Conformément à cet article, le déclassement d'un bien doit par conséquent :

– faire l'objet d'une décision expresse ⁽³⁾ ;

– être accompagné de sa désaffectation à un service public. *A contrario*, tant que l'affectation demeure, le bien est considéré appartenir au domaine public et le déclassement est illégal ⁽⁴⁾. La décision de désaffectation et l'acte de déclassement peuvent intervenir de manière concomitante.

Cette procédure de désaffectation préalable du bien en vue de son déclassement peut toutefois entraîner certaines difficultés :

– la continuité du service public peut être entravée puisque, dans certains cas, seule son interruption temporaire permet de respecter les termes de la loi ;

– les biens désaffectés sont inutilisés pendant des délais difficilement compressibles (et constituent des immobilisations non productives) ;

– le financement des nouvelles installations nécessaires à la reprise du service public doit intervenir en amont de la vente, pour en limiter l'interruption, et ne peut ainsi être minoré du prix de la cession des biens existants, comme cela est le cas dans le cadre de procédure de déclassement anticipé.

(1) L'article L. 1311-1 du CGCT précité prévoit toutefois la possibilité de déroger à cette règle d'inaliénabilité du domaine public, sans déclassement préalable, dans le cas de cessions ou d'échanges de biens intervenant entre personnes publiques, et sous condition que les règles d'affectation à un service public soient respectées. Cette disposition permet, par d'exemple, de simplifier les cessions entre des communes et leurs groupements.

(2) CE, 20 juillet 1930, Marrot et CE, 22 avril 1977, Michaud.

(3) En l'absence d'un acte de déclassement, un bien faisant partie du domaine public continuerait à conserver ce caractère alors même qu'il ne serait plus affecté à un service public (notamment CE, 9 mai 1958 Delort ou, plus récemment, CE, 15 février 2012, Scp Bore et Salve De Bruneton).

(4) La désaffectation doit être concrétisée dans les faits (CE, 14 octobre 1977, Dame Defforge). Dans le cas d'une vente par une collectivité territoriale, le notaire devra donc s'assurer que la procédure de déclassement a été effectuée à la suite de la désaffectation du bien en demandant à la collectivité concernée des documents justificatifs permettant d'écarter le risque contentieux.

Ces difficultés sont d'autant plus importantes que les délais de réalisation des cessions et de construction éventuelle de nouveaux bâtiments peuvent être longs.

B. LA DÉROGATION INTRODUITE AU PRINCIPE DE DÉSAFFECTATION PRÉALABLE DES BIENS CÉDÉS

L'article L. 2141-2 du CG3P introduit la possibilité de reporter à une date ultérieure la désaffectation effective d'un bien déclassé du domaine public afin de faciliter la réalisation de certaines cessions.

Il prévoit, à ce titre, que : *« le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel de l'État ou de ses établissements publics et affecté à un service public peut être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités de service public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. »*

Cette possibilité réservée initialement à l'État et à ses établissements publics a été étendue aux établissements publics de santé par l'article L. 6148-6 du code de la santé publique ⁽¹⁾ pour faciliter la conduite de projets immobiliers.

Le champ des biens concernés est restreint à ceux :

- appartenant au domaine public artificiel (à l'instar d'immeubles) ;
- affectés à un service public, ce qui exclut *a priori* ceux affectés à l'usage direct du public (comme une place publique ou un parking adjacent à un immeuble affecté à un service public).

Par ailleurs, si la décision de désaffectation demeure un préalable nécessaire au déclassement, sa mise en œuvre peut être repoussée pour assurer le bon fonctionnement du service public sous certaines conditions.

Il est ainsi prévu que le délai dans lequel cette désaffectation doit intervenir *« ne peut être supérieur à une durée fixée par décret. Cette durée ne peut excéder trois ans. En cas de vente de cet immeuble, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai. »*

En cas de non-respect de ce délai, la vente sera ainsi annulée ⁽²⁾.

(1) Introduit par l'article 19 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, cet article prévoit que : « L'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques s'applique au domaine des établissements publics de santé. »

(2) Pour un exemple récent, Cour de cassation, Chambre civile, 9 décembre 2015, 14-26.454.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. UNE ÉVOLUTION LÉGISLATIVE ATTENDUE

La procédure de droit commun de déclassement de biens du domaine public conduit à immobiliser certains biens sur de longues périodes, parfois au détriment du bon fonctionnement des services publics locaux.

À titre d'exemple, dans le cadre de la cession d'installations sportives appartenant à une commune à une association privée, la nécessité de désaffecter préalablement l'installation conduit à l'arrêt des activités sportives pour une durée qui peut être préjudiciable à ses usagers et aux différentes parties prenant part à la cession. Cette absence de souplesse conduit à une gestion non optimale de leur patrimoine immobilier par les collectivités territoriales.

Les difficultés rencontrées localement dans le cadre de la cession de biens devenus inutiles, trop coûteux ou insuffisamment adaptés aux besoins constatés sur les territoires a conduit de nombreux parlementaires à interroger le Gouvernement en vue d'harmoniser les règles applicables aux personnes publiques en matière de déclassement anticipé⁽¹⁾.

Jusqu'à présent le Gouvernement a toutefois rejeté cette évolution législative au motif qu'il serait nécessaire de dresser un premier bilan de la procédure de déclassement anticipé avant de prévoir son extension. Or, ce bilan n'a pas été réalisé dix ans après la codification du dispositif et cet argument ne semble pas suffisant pour justifier l'exclusion des collectivités territoriales.

En effet, celles-ci sont confrontées au même défi patrimonial que l'État et ont une connaissance concrète des besoins de leur territoire. Elles sont, par ailleurs, fortement mises à contribution dans le cadre des mesures prises pour réduire le niveau des dépenses publiques et devraient pouvoir disposer des moyens de réaliser des opérations immobilières cohérentes d'un point de vue économique et financier, tout en favorisant la continuité du service public.

B. LA RÉFORME PROPOSÉE

L'article unique de la présente proposition de loi étend ainsi aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de recourir à la procédure de déclassement anticipé des biens, en modifiant en ce sens les dispositions de l'article L. 2141-2 du CG3P.

(1) A titre d'exemples, question écrite du 11 août 2009 de M. François Baroin (Assemblée nationale, n° 57055), question orale sans débat du 8 novembre 2012 de M. Henri Tandonnet (Sénat, n° 0215S) et question écrite du 17 novembre 2015 de M. Laurent Cathala (Assemblée nationale, n° 91079).

Cette extension ne devrait pas conduire les collectivités territoriales à céder des biens sans réaliser au préalable une analyse approfondie de leur patrimoine, en sollicitant à ce titre l'expertise de France Domaine.

Pour rappel, cette direction dispose, d'ores et déjà, dans chaque direction départementale ou régionale des finances publiques, d'un service permettant aux collectivités qui le souhaitent de bénéficier d'une évaluation de la valeur des biens qui leur appartiennent dans le cas d'une cession. Au cours des années 2008 à 2013, ces services ont ainsi réalisé annuellement 110 000 évaluations en moyenne pour le compte des collectivités territoriales et de leurs groupements.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL2 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Le présent amendement vise à compléter le texte. Il s'agit de bien préciser que l'acte de vente devra prévoir les conditions de sa résolution afin d'évacuer le risque financier. Il prévoit en outre que les groupements de collectivités territoriales seront éligibles à cette procédure dérogatoire. Enfin, la délibération devra être prise en amont de façon à détailler l'opération et à la rendre tout à fait publique pour éviter que des collectivités ne se livrent, en fin de mandat, à des opérations malvenues.

M. Alain Tourret. L'amendement prévoit que « l'acte de vente doit, à peine de nullité, comporter une clause organisant les conséquences de la résolution de la vente ». Or c'est beaucoup plus compliqué qu'il n'y paraît. J'ai eu à m'occuper, dans un contexte professionnel, de tout ce qui concernait une annulation en cas de préemption : les conséquences d'une telle annulation sont très compliquées à prévoir et à organiser. Je suppose qu'il en ira de même pour les dispositions qui nous occupent. Je me demande, par conséquent, s'il ne faut pas renvoyer à un texte d'application la question de savoir ce que les notaires doivent prévoir. Il convient d'envisager toutes les indemnisations susceptibles d'être réclamées du fait de l'annulation de la vente.

Mme la rapporteure. Vous avez raison de considérer que le sujet est complexe. Le texte a été rédigé notamment sur la base des recommandations faites par le Congrès des notaires sur le sujet. Bien sûr, les détails que vous mentionnez pourront être prévus par voie réglementaire.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle adopte l'article unique modifié à l'unanimité.

En conséquence, la proposition de loi est adoptée ainsi rédigée.

M. le président Dominique Raimbourg. Je vous félicite de cette unanimité, madame la rapporteure. Je vous informe, chers collègues, que le texte sera examiné en séance publique le jeudi 28 avril.

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi visant à étendre aux collectivités territoriales le mécanisme de déclassement anticipé, prévu à l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques (n°2709), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Code général de la propriété des personnes publiques</p> <p><i>Art. 2141-2.</i> – Par dérogation à l'article L. 2141-1, le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel de l'État ou de ses établissements publics et affecté à un service public peut être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités du service public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai ne peut être supérieur à une durée fixée par décret. Cette durée ne peut excéder trois ans. En cas de vente de cet immeuble, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai.</p>	<p>Proposition de loi visant à étendre aux collectivités territoriales le mécanisme de déclassement anticipé, prévu à l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques</p> <p>Article unique</p> <p>I. À la première phrase de l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques, après le mot : « État », sont insérés les mots : « , des collectivités territoriales ».</p> <p>II. En conséquence, à la même phrase, le mot : « ses » est remplacé par le mot : « leurs ».</p>	<p>Proposition de loi visant à étendre aux collectivités territoriales le mécanisme de déclassement anticipé, prévu à l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques</p> <p>Article unique</p> <p>L'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :</p> <p>1° La première phrase est ainsi modifiée :</p> <p><i>a)</i> Après le mot : « État », sont insérés les mots : « , des collectivités territoriales, <u>de leurs groupements</u> » ;</p> <p><i>b)</i> Le mot : « ses » est remplacé par le mot : « leurs » ;</p> <p><u>2° (nouveau) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :</u></p> <p><u>« L'acte de vente doit, à peine de nullité, comporter une clause organisant les conséquences de la résolution de la vente. » ;</u></p> <p>amendement CL2</p> <p><u>3° (nouveau) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</u></p>

Dispositions en vigueur

—

Texte de la proposition de loi

—

Texte adopté par la Commission

—

« Toute cession intervenant dans les conditions prévues au présent article donne lieu à une délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou de l'établissement public local auquel appartient l'immeuble cédé. »

amendement CL2

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

- **Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales**
 - M. Bruno Daller, conseiller au sein du cabinet
 - M. François Pesneau, sous-directeur Compétences et institutions locales de la DGCL
 - M. Thomas Brisson, conseiller en charge des relations avec le Parlement