

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Communication de M. le Président 2
- Examen 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) (Mme Sophie Rohfritsch, rapporteure) 2
- Information relative à la Commission..... 9

Mercredi
6 avril 2016
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 69

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence
de M. Dominique
Raimbourg,
*Président***



La séance est ouverte à 11 heures.

Présidence de M. Dominique Raimbourg, président.

M. le président Dominique Raimbourg. Le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, déposé le mercredi 30 mars 2016 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, a été renvoyé à la commission des Lois. Les commissions des Affaires économiques et des Finances se sont saisies pour avis.

Il a été convenu avec la présidente de la commission des Affaires économiques et le président de la commission des Finances que l'examen d'un certain nombre d'articles de ce projet de loi leur serait « délégué ». C'est auprès de ces Commissions que les amendements portant sur les articles délégués devront être déposés.

Lors de sa propre réunion, la commission des Lois procédera à un examen formel des articles délégués en validant, en présence de leurs rapporteurs, les choix opérés par les commissions des Finances et des Affaires économiques. Nous serons toutefois amenés à discuter, à cette occasion et lorsque nous nous réunirons au titre de l'article 88 du Règlement, les amendements sur ces articles qui n'auraient pas été préalablement examinés par elles. La commission des Lois établira le texte examiné en séance publique.

La Commission examine ensuite 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) (Mme Sophie Rohfritsch, rapporteure).

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 Turret. 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 Turret. 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 Dussopt. 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 dérogatoires : 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 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 Turret. 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 Turret, 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.

Article unique

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 Turret. 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.

La séance est levée à 11 heures 30.



Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. Sébastien Denaja* rapporteur sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (n° 3623).



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, M. Luc Belot, M. Erwann Binet, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, Mme Sophie Dion, M. Philippe Doucet, M. Olivier Dussopt, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Jean-Yves Le Bouillonec, Mme Anne-Yvonne Le Dain, Mme Sandrine Mazetier, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Edouard Philippe, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Joaquim Pueyo, M. Dominique Raimbourg, Mme Sophie Rohfritsch, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Paola Zanetti, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Excusés. - M. Ibrahim Aboubacar, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Daniel Gibbes, M. Philippe Gomes, Mme Marietta Karamanli, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Bernard Roman, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistaient également à la réunion. - M. Dominique Bussereau, M. Christophe Premat